



UNIVERSITAT DE
BARCELONA

Mecanismos para la ampliación del parque público de vivienda.

Entre el urbanismo y la colaboración público-privada

Berta Bastús Ruiz

ADVERTIMENT. La consulta d'aquesta tesi queda condicionada a l'acceptació de les següents condicions d'ús: La difusió d'aquesta tesi per mitjà del servei TDX (www.tdx.cat) i a través del Dipòsit Digital de la UB (diposit.ub.edu) ha estat autoritzada pels titulars dels drets de propietat intel·lectual únicament per a usos privats emmarcats en activitats d'investigació i docència. No s'autoritza la seva reproducció amb finalitats de lucre ni la seva difusió i posada a disposició des d'un lloc aliè al servei TDX ni al Dipòsit Digital de la UB. No s'autoritza la presentació del seu contingut en una finestra o marc aliè a TDX o al Dipòsit Digital de la UB (framing). Aquesta reserva de drets afecta tant al resum de presentació de la tesi com als seus continguts. En la utilització o cita de parts de la tesi és obligat indicar el nom de la persona autora.

ADVERTENCIA. La consulta de esta tesis queda condicionada a la aceptación de las siguientes condiciones de uso: La difusión de esta tesis por medio del servicio TDR (www.tdx.cat) y a través del Repositorio Digital de la UB (diposit.ub.edu) ha sido autorizada por los titulares de los derechos de propiedad intelectual únicamente para usos privados enmarcados en actividades de investigación y docencia. No se autoriza su reproducción con finalidades de lucro ni su difusión y puesta a disposición desde un sitio ajeno al servicio TDR o al Repositorio Digital de la UB. No se autoriza la presentación de su contenido en una ventana o marco ajeno a TDR o al Repositorio Digital de la UB (framing). Esta reserva de derechos afecta tanto al resumen de presentación de la tesis como a sus contenidos. En la utilización o cita de partes de la tesis es obligado indicar el nombre de la persona autora.

WARNING. On having consulted this thesis you're accepting the following use conditions: Spreading this thesis by the TDX (www.tdx.cat) service and by the UB Digital Repository (diposit.ub.edu) has been authorized by the titular of the intellectual property rights only for private uses placed in investigation and teaching activities. Reproduction with lucrative aims is not authorized nor its spreading and availability from a site foreign to the TDX service or to the UB Digital Repository. Introducing its content in a window or frame foreign to the TDX service or to the UB Digital Repository is not authorized (framing). Those rights affect to the presentation summary of the thesis as well as to its contents. In the using or citation of parts of the thesis it's obliged to indicate the name of the author.

TESIS DOCTORAL

MECANISMOS PARA LA AMPLIACIÓN DEL PARQUE PÚBLICO DE VIVIENDA.

ENTRE EL URBANISMO Y LA COLABORACIÓN
PÚBLICO - PRIVADA



Berta Bastús Ruiz

Facultad de Derecho
Programa de Doctorado de Derecho y Ciencias Políticas
Línea de investigación: derecho administrativo

Directores:

Dra. Irene Araguàs
Dr. Joan Manuel Trayter

Tutora:

Dra. Belén Noguera

Barcelona, 2022

AGRADECIMIENTOS

La realización de esta tesis doctoral no hubiera sido posible sin el apoyo y la ayuda de muchas personas.

En primer lugar, quiero dar las gracias a los directores (el Dr. Trayter y la Dra. Araguàs) y a la tutora (la Dra. Noguera) de la tesis. A lo largo de este arduo camino me han brindado todo su apoyo y su conocimiento y todas sus palabras han servido de guía y consejo. Ha sido un honor y un privilegio contar con su ayuda y su paciencia. Siempre serán mis maestros.

Quiero también agradecer a todos los miembros del Departamento de Derecho Administrativo, Derecho Procesal y Derecho Financiero y Tributario de esta Facultad que me han ayudado y orientado en todo aquello que he necesitado. También me siento muy afortunada por haber podido formar parte de esta magnífica Universidad pública y convivir con todas las personas que trabajan aquí.

En segundo lugar, gracias a mi familia. A mi madre por creer siempre en mí (sé que te hubiera encantado verme defender esta tesis). A mi padre por inculcarme el valor de la constancia y el trabajo. A mi hermana por estar a mi lado y hacerme reír en los momentos más complicados de la investigación (y de la vida). A Raúl por comprender este camino solitario y apoyarme en todas mis decisiones. Y a mis abuelas que han sido mi ejemplo de tesón y educación.

Y, por último, gracias a mis amigos. A los que estudiaron conmigo en esta Facultad y han hecho el esfuerzo de leer alguna de estas páginas para aconsejarme. A los que me conocen de toda la vida y todavía me escuchan con atención. Gracias por respetar mis horas de estudio y seguir a mi lado.

A todos ellos, mi más sincero agradecimiento.

RESUMEN	13
ABREVIATURAS.....	15
INTRODUCCIÓN	19
CAPÍTULO PRIMERO. EL ORIGEN DEL PROBLEMA DEL DERECHO A LA VIVIENDA: UN MARCO JURÍDICO CONFUSO Y UN PARQUE PÚBLICO ESCASO.....	23
I. EL MARCO JURÍDICO DEL DERECHO A LA VIVIENDA	23
1. Marco jurídico internacional y europeo del derecho a la vivienda.....	23
1.1. Breve aproximación histórica	23
1.2. La vivienda social en el ámbito internacional y europeo	25
1.2.1. La vivienda social en el ámbito jurídico internacional	25
1.2.2. La vivienda social en Europa.....	31
1.2.3. El distinto enfoque que dan los países de la Unión Europea al derecho a la vivienda: especial referencia a la política de la vivienda de los Países Bajos	37
1.3. La vivienda social como concepto clave en Europa	59
1.3.1. El concepto de vivienda social en el ámbito europeo	60
1.3.2. Las características que se desprenden del concepto de vivienda social	62
1.3.3. La vivienda social en los distintos Estados europeos. Especial referencia al régimen de España: la vivienda de protección oficial	64
2. La configuración del derecho a la vivienda en el ordenamiento jurídico español	66
2.1. El derecho a la vivienda en la Constitución de 1978 y en los distintos Estatutos de Autonomía	66
2.2. Reconocimiento legal del derecho de acceso a la vivienda	69
2.3. Las competencias transversales del Estado y las Comunidades Autónomas en esta materia, sin olvidar el papel de los municipios	71
3. Marco jurídico estatal: la convivencia de planes vivienda y la normativa en esta materia	77

3.1. La política pública estatal en materia de vivienda y su evolución histórica: de las normas de principios de s. XX al Plan estatal 2018-2021	77
3.1.1. Normas anteriores a los planes de vivienda	78
3.1.2. Viviendas de protección pública	86
3.1.3. Primeros planes estatales de vivienda	94
3.1.4. La naturaleza jurídica de los planes de vivienda y su necesaria vinculación con los planes urbanísticos	126
3.2. Normas estatales que inciden directamente en la regulación del derecho a la vivienda	132
3.2.1. Normas estatales relacionadas con la materia de vivienda	132
3.2.2. El proyecto estatal de la Ley por el Derecho a la Vivienda	136
3.2.3. Un invitado inesperado: COVID-19 y su incidencia en la normativa estatal en materia de vivienda	144
3.2.4. La incidencia del derecho urbanístico y las medidas de colaboración público-privada en materia de vivienda	148
4. La regulación catalana sobre el derecho a la vivienda	151
4.1. Antecedentes históricos de la política pública catalana en materia de vivienda	151
4.1.1. Primeros Planes catalanes por el derecho a la vivienda y su consolidación tras la aprobación de la Ley 18/2007	152
4.1.2. El Plan para el Derecho a la Vivienda en Cataluña vigente en la actualidad	155
4.2. Normas catalanas que inciden directamente en la regulación del derecho a la vivienda	156
4.2.1. Normas catalanas relacionadas con el derecho a la vivienda	156
4.2.2. Las medidas introducidas en materia de vivienda a raíz de la crisis social y económica generada por la pandemia del COVID-19	169
4.2.3. Otra normativa que incide en la regulación del derecho a la vivienda en Cataluña: el urbanismo y las medidas de colaboración público - privada	172
II. EL PARQUE PÚBLICO DE VIVIENDA: UN REPASO POR NUESTRA REALIDAD. ESPECIAL REFERENCIA AL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA VIVIENDA DE PROTECCIÓN OFICIAL	177

1. Cuestión previa: conceptos clave en materia de vivienda	179
2. Una fotografía del parque público de vivienda estatal, catalán y barcelonés	188
2.1. Parque público de vivienda estatal en números	189
2.2. La vivienda pública en Cataluña en números	192
2.3. El parque público de vivienda en la ciudad de Barcelona en números	196
3. El régimen jurídico de las viviendas de protección oficial en Cataluña ...	198
3.1. Marco jurídico y concepto de VPO	198
3.2. Aspectos característicos del régimen jurídico de la VPO	201
3.2.1. Aspectos objetivos	202
3.2.2. Aspectos subjetivos	211
3.2.3. Aspectos procedimentales	217
3.3. Breve excursus sobre la financiación de las VPO	231
3.3.1. Préstamos derivados de la colaboración entre el Institut Català de Finances y l'Agència d'Habitatge de Catalunya	232
3.3.2. Subvenciones directas a los promotores de VPO	235
4. A modo de conclusión: los errores cometidos	237

CAPÍTULO SEGUNDO. ANÁLISIS SOBRE LA ADECUACIÓN DE LA RESERVA DE SUELO EN SUELO URBANO CONSOLIDADO COMO MEDIDA PREVISTA PARA INCREMENTAR EL PARQUE PÚBLICO DE VIVIENDA 245

I. LA RESERVA DE SUELO COMO MECANISMO URBANÍSTICO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE VPO..... 246

1. Planteamiento: el derecho urbanístico y su estrecha vinculación con la vivienda mediante la figura de la reserva de suelo	246
2. La reserva de suelo como mecanismo urbanístico para construir vivienda pública	251
3. El régimen jurídico de la reserva de suelo para la construcción de vivienda pública	255
4. La figura de la reserva de suelo: concepto, presupuestos y elementos .	259
4.1. Concepto y naturaleza jurídica	259

4.2. Presupuestos de la reserva de suelo	261
4.3. Elementos de la reserva de suelo para la construcción de vivienda protegida	262
4.3.1. Objeto y sujetos	262
4.3.2. Ubicación de la reserva de suelo	265

II. EL ESTABLECIMIENTO DE RESERVAS DE SUELO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE VPO EN SUELO URBANO CONSOLIDADO Y SUS EFECTOS 267

1. Introducción y punto de partida: la necesidad de imponer reservas en suelo urbano consolidado	267
2. La reserva de suelo en suelo urbano consolidado en el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña: origen, notas características y aspectos clave	270
2.1. El origen de la reserva de suelo para la construcción de vivienda pública en suelo urbano consolidado: la modificación del Plan General Metropolitano de Barcelona	273
2.1.1. Sobre la modificación del Plan General Metropolitano de Barcelona	273
2.1.2. Configuración y notas definitorias de la MPGM	274
2.1.3. La transformación en norma de rango legal de las previsiones establecidas en la MPGM y su validación por el Tribunal Constitucional	276
2.2. Aspectos clave sobre la reserva de suelo en suelo urbano consolidado	277
2.2.1. Estándar mínimo urbanístico establecido en la norma y tipos de viviendas que deben construirse	277
2.2.2. Tipos de suelo que quedan afectados	278
2.2.3. Tipos de actuaciones que pueden realizarse en los suelos reservados.....	279
2.2.4. Técnica utilizada para establecer estas reservas de suelo.....	280
2.2.5. La previsión y justificación de estas reservas en los documentos que integran el plan urbanístico.....	282

3. Argumentos en contra de la reserva de suelo en suelo urbano consolidado para la construcción de vivienda pública	285
---	-----

CAPÍTULO TERCERO. LA COLABORACIÓN PÚBLICO – PRIVADA COMO ELEMENTO CLAVE PARA INCREMENTAR EL PARQUE PÚBLICO DE VIVIENDA 309

I. LA COLABORACIÓN PÚBLICO – PRIVADA: EL EJE CENTRAL DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN MATERIA DE VIVIENDA..... 309

1. La colaboración público – privada: concepto e instrumentos previstos en el ordenamiento jurídico para su aplicación	310
1.1. Concepto.....	310
1.2. Los distintos tipos de CPP: contractual e institucional	314
1.3. Instrumentos previstos en nuestro ordenamiento jurídico para desarrollar las técnicas de CPP: especial referencia a las sociedades de economía mixta.....	316
1.3.1. Las agrupaciones	316
1.3.2. Los consorcios.....	317
1.3.3. Las sociedades de economía mixta.....	318
2. El impulso del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia a la colaboración público - privada: un nuevo escenario	324
2.1. El impacto del COVID-19 y la figura de los Fondos Next Generation EU	324
2.2. El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y la aprobación del Real Decreto – ley 36/2020, de 30 de diciembre.....	328
2.3. Fórmulas de CPP previstas en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia	333
2.4. El papel fundamental de la política de vivienda en los Fondos Next Generation EU a través de mecanismos de CPP	338

II. LA COLABORACIÓN PÚBLICO – PRIVADA COMO FÓRMULA ALTERNATIVA PARA INCREMENTAR EL PARQUE PÚBLICO DE VIVIENDA: EL CONTRATO DE CONCESIÓN, LA SOCIEDAD DE ECONOMÍA MIXTA Y LA COVIVIENDA 346

1. El contrato de concesión de obra pública como instrumento de CPP contractual	349
1.1. La figura contractual de la concesión de obra pública.....	349
1.1.1. Introducción	349
1.1.3. Régimen jurídico del contrato de concesión de obra pública: marco jurídico, concepto, notas características y vida del contrato	350
1.1.3. El incremento del parque público de vivienda como ventaja principal y otros efectos positivos de esta medida de CPP	364
2. Las sociedades de economía mixta como fórmula de CPP institucional	367
2.1. La viabilidad de constituir sociedades de economía mixta como fórmula de CPP institucional para incrementar el parque público de vivienda	367
2.2. La vinculación entre el contrato de concesión de obra pública y las sociedades de economía mixta	372
3. La fórmula de la vivienda compartida para incrementar el parque público de vivienda a través de la colaboración público-privada.....	374
3.1. Fórmulas de vivienda compartida: el coliving y el cohousing	374
3.1.1. Planteamiento: la fórmula de la vivienda compartida.....	374
3.1.2. El coliving: una forma de vivienda urbana y colaborativa basada en las relaciones profesionales	376
3.1.3. El cohousing o covivienda: la fórmula de vivienda compartida del futuro	382
3.2. La covivienda en Cataluña: una nueva modalidad de alojamiento en régimen de alquiler y calificada como VPO	408
3.2.1. La incipiente entrada del cohousing en el ordenamiento jurídico catalán a través del Decreto Ley 50/2020	408
3.2.2. Los alojamientos con espacios comunes complementarios	409
4. Reflexión final sobre la necesidad de configurar una política de actuación global para incrementar el parque público de vivienda con la colaboración público – privada como elemento central	416
CONCLUSIONES	427
BIBLIOGRAFÍA	445

ANEXO LEGISLACIÓN	475
ANEXO DE JURISPRUDENCIA.....	485

RESUMEN

El artículo 47 de la Constitución señala la obligación que tienen los poderes públicos de garantizar el derecho a una vivienda digna y adecuada. La Administración, en especial las Comunidades Autónomas (pues ostentan la competencia exclusiva en materia de vivienda), deben promover las condiciones necesarias para garantizar este derecho. Sin embargo, durante años, la política de vivienda pública ha sido prácticamente inexistente. Esta falta de actuación por parte de las instituciones, acompañada de la escasa inversión económica en este sector y de un marco jurídico deficiente han propiciado la situación actual, en la que la Administración Pública necesita urgentemente incrementar el parque público de vivienda para cubrir la demanda por parte de la población, cada vez más elevada.

Para conseguir un parque público de vivienda amplio, la Administración debe establecer una política de actuación global y disponer de todos los recursos y potestades que tiene a su alcance. Toda esta política debe girar en torno a una figura clave, impulsada desde las instituciones europeas y nacionales: la colaboración público – privada, que debe implantarse para proteger, fomentar y garantizar un interés colectivo: el derecho de acceso a una vivienda digna, adecuada y asequible.

Palabras clave: derecho a la vivienda, colaboración público – privada, vivienda pública, vivienda protegida, urbanismo, contratación, convivencia

RESUM

L'article 47 de la Constitució assenyala l'obligació que tenen els poders públics de garantir el dret a un habitatge digne i adequat. L'Administració, en especial les Comunitats Autònomes (ja que ostenten la competència exclusiva en matèria d'habitatge), han de promoure les condicions necessàries per garantir aquest dret. Durant anys, però, la política d'habitatge públic ha estat pràcticament inexistent. Aquesta manca d'actuació per part de les institucions, acompanyada de l'escassa inversió econòmica en aquest sector i d'un marc jurídic deficient han propiciat la situació actual, en què l'Administració Pública

necessita incrementar urgentment el parc públic d'habitatge per cobrir la demanda per part de la població, cada cop més elevada.

Per aconseguir un parc públic d'habitatge ampli, l'Administració ha d'establir una política d'actuació global i disposar de tots els recursos i potestats que té al seu abast. Tota aquesta política ha de girar al voltant d'una figura clau, impulsada des de les institucions europees i nacionals: la col·laboració públic – privada, que s'ha d'implantar per protegir, fomentar i garantir un interès col·lectiu: el dret d'accés a un habitatge digne, adequat i assequible.

Paraules clau: dret a l'habitatge, col·laboració públic – privada, habitatge públic, habitatge protegit, urbanisme, contractació, cohabitatge

ABSTRACT

Article 47 of the Constitution indicates the obligation of the public authorities to guarantee the right to decent and adequate housing. The Administration, especially the Autonomous Communities (because they have exclusive competence over housing), must promote the necessary conditions to guarantee this right. Yet for years, public housing policy has been virtually non-existent. This lack of action on the part of the institutions, accompanied by the scant economic investment in this sector and a deficient legal framework has led to the current situation, in which the Public Administration urgently needs to increase the public housing stock to cover the demand for a growing part of the population.

In order to achieve a large public housing stock, the Administration must establish a global action policy and have all the resources and powers at its disposal. All this policy must revolve around a key figure, promoted by the European and national institutions: public-private collaboration, which must be implemented to protect, promote and guarantee a collective interest: the right of access to decent, adequate and affordable.

Keywords: right to housing, public-private collaboration, public housing, protected housing, urban planning, contracting, cohousing

ABREVIATURAS

ACI	Alianza Cooperativa Internacional
ADEC	Alojamiento dotacional con espacios comunes complementarios
AEC	Alojamiento con espacios comunes complementarios
AHC	Agència Habitatge de Catalunya
APCE	Asociación de Promotores y Constructores de Edificios
CCC	Ley 5/2006, de 10 de mayo, del libro quinto del Código Civil Catalán, relativo a los derechos reales
CGPJ	Consejo General del Poder Judicial
Comité DESC	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Económicos
Contrato de CPP	Contrato de colaboración público – privada
CPP	Colaboración público – privada
EAC	Estatuto de Autonomía de Cataluña del 2006
ICF	Institut Català de Finances
INCASOL	Instituto Catalán del Suelo
IPC	Índice Precios de Consumo
IRPF	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
LAU	Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos
LBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local
LCAP de 1995	Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas
LCSP 2007	Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público
LCSP 2017	Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público
LEC	Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil
LEF	Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa
LGS	Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones
LPH	Ley 49/1960, de 21 de julio, de Propiedad Horizontal
MBE	Módulo Básico Estatal
MPGM	Modificación del Plan General Metropolitano de Barcelona del 2018
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

OG N°4	Observación General N°4, de 13 de diciembre de 1991 del Comité de Derechos Económicos, sociales y Económicos
OG N°7	Observación General N°7, de 20 de mayo de 1997 del Comité de Derechos Económicos, sociales y Económicos
PERTE	Proyecto Estratégico para la Recuperación y Transformación Económico
PIB	Producto Interior Bruto
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PIDESC	Pacto Internacional Derechos Económicos, Sociales y Culturales
POUM	Plan de Ordenación Urbanística Municipal
Proyecto LDV	Proyecto de la Ley estatal por el derecho a la vivienda
PRTR	Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia
REF	Reglamento de 26 de abril de 1957 que desarrolla la LEF
RLUC	Decreto 305/2006, de 18 de julio, que aprueba el Reglamento de la Ley de Urbanismo de Cataluña
RSVPO	Registro Solicitantes de Vivienda de Protección Oficial
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
TC	Tribunal Constitucional
TS	Tribunal Supremo
TRLCAP 2000	Real decreto legislativo 2/2000, de 16 de junio de 2000, que aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas
TRLCSP 2011	Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público
TRLS	Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, que aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana
TRLUC	Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, que aprueba el Texto refundido de la Ley de Urbanismo
UE	Unión Europea
VPO	Vivienda de Protección Oficial
VPP	Vivienda de Protección Pública
WCO	Woningcorporaties, asociaciones de vivienda de los Países Bajos

INTRODUCCIÓN

El derecho a la vivienda ha sido uno de los derechos más olvidados en el Estado Social y Democrático de Derecho. Todos los esfuerzos y recursos que los poderes públicos han destinado, durante décadas, a obtener una sanidad y educación públicas de calidad no se han dirigido a obtener un parque público de vivienda amplio y adecuado. Han sido años y años de silencio (y de omisión) los que han precedido a la situación de emergencia que vive nuestro país en relación con el sector de la vivienda.

Actualmente, España dispone de uno de los parques públicos más bajos de la Unión Europea (2,5% aproximadamente en contraposición a la media de los países miembros de la Unión Europea, que se sitúa alrededor del 9,3%). Sin embargo, los ciudadanos demandantes de vivienda no paran de aumentar. Además, muchas familias de nuestro país destinan más del 40% de sus ingresos a sufragar los gastos derivados de vivienda. Esto significa que mientras una parte de la población lucha por acceder a una vivienda pública, otra parte vive ahogada por préstamos hipotecarios o por los altos precios de los alquileres.

Todo ello ha ocurrido, además de por la falta de inversión y actuación por parte de las Administraciones Públicas, porque tradicionalmente la vivienda ha sido tratada como un bien de consumo, como algo que puede comprarse y venderse sin más, lo que ha dado lugar – en muchas ocasiones – a la especulación y al fraude económico. Y es que el derecho a la vivienda ni puede ni debe entenderse como una mercancía.

El acceso a la vivienda es un derecho básico y universal que ha de protegerse, fomentarse y garantizarse por parte de los poderes públicos. Así lo señala el artículo 47 de la Constitución que emite un mandato claro que la Administración Pública ha descatado durante años. En suma, debemos tener en cuenta que el derecho a la vivienda tiene carácter poliédrico, es decir, incide de forma directa en un amplio abanico de derechos pues no podemos concebir el derecho a la intimidad o el derecho a la salud sin una vivienda.

Por todo lo anterior, en los últimos años y de forma abrupta y desordenada, las distintas Administraciones Públicas autonómicas han ido aprobando normas para intentar remediar la situación. El resultado ha sido la promulgación de normas que han introducido medidas de dudosa constitucionalidad (prueba de ello son las Sentencias del Tribunal Constitucional núm. 16/2021, de 28 de enero o núm. 37/2022, de 10 de marzo) y con objetivos poco (o nada) realistas que no consiguen incrementar el parque público de vivienda.

Todo lo anterior ha supuesto la motivación para la realización de esta tesis cuya **hipótesis** consiste en determinar si la reserva de suelo en suelo urbano consolidado aprobada en Cataluña para comprobar constituye una medida adecuada para incrementar el parque público de vivienda y, en caso negativo, arrojar luz sobre posibles soluciones a adoptar en base a la evolución del derecho a la vivienda en nuestro país y en los países de la Unión Europea.

Para poder llevar a cabo la presente investigación se han pautado 3 **objetivos** claramente diferenciados pero muy vinculados entre sí y que coinciden con los 3 capítulos en que se estructura esta tesis, a saber:

1. Realizar un examen exhaustivo sobre el marco jurídico del derecho a la vivienda a nivel internacional, estatal y autonómico que nos permita, por un lado, ordenar y estructurar el caos normativo existente en la actualidad y, por otro lado, mostrar una fotografía de los parques públicos de vivienda estatal y catalán, con la ayuda de estadísticas y datos objetivos y oficiales, además de analizar el régimen jurídico de las viviendas de protección oficial.
2. Examinar la adecuación de la reserva de suelo en suelo urbano consolidado como medida para incrementar el parque público de vivienda en Cataluña.
3. Valorar mecanismos administrativos alternativos para incrementar el parque público de vivienda a través de la colaboración público – privada como la adjudicación de contratos de concesión de obra pública, la constitución de sociedades de economía mixta o el fomento de la *covivienda (cohousing)*.

Por lo tanto, esta tesis va a tratar de cumplir estos tres objetivos en cada uno de los capítulos correspondientes y, por ello, se centra en la parte más pública de la vivienda. En contraposición, esta tesis **no trata** sobre materias como la limitación de los alquileres, las viviendas vacías o la figura del alquiler social obligatorio, aunque el carácter multidisciplinar del derecho a la vivienda nos lleve a referirnos a estas cuestiones en determinados aspectos.

Todo ello sin olvidar lo más importante: que no existe una medida única que resuelva el problema de la vivienda, sino que los poderes públicos deben implantar una política de actuación global, caracterizada especialmente por una fuerte y estable inversión económica y por la colaboración de la Administración Pública con el sector privado, que debe dejar a un lado sus intereses mercantiles en beneficio de la sociedad.

CAPÍTULO PRIMERO. EL ORIGEN DEL PROBLEMA DEL DERECHO A LA VIVIENDA: UN MARCO JURÍDICO CONFUSO Y UN PARQUE PÚBLICO ESCASO.

I. EL MARCO JURÍDICO DEL DERECHO A LA VIVIENDA

1. Marco jurídico internacional y europeo del derecho a la vivienda

1.1. Breve aproximación histórica

Contrariamente a lo que podamos pensar hoy en día, la escasez de vivienda no supone una novedad en nuestra historia como sociedad. Ya desde finales de siglo XIX, la falta de vivienda se implantó como uno de los retos más importantes para los Estados.

En parte, la necesidad de vivienda aumentó debido al fenómeno de la revolución industrial que atraía a la ciudad a trabajadores del campo, lo que supuso un crecimiento de población urbana considerable¹. Sin embargo, el problema no era únicamente la escasez de vivienda. El verdadero reto era conseguir que la población obrera pudiera acceder a viviendas adecuadas y dignas, teniendo en cuenta su bajo nivel de ingresos. El acceso a la vivienda se planteaba como una “cuestión social” ya que afectaba a la calidad de vida de la mayor parte de la población.

Así pues, a finales del siglo XIX, el acceso a la vivienda se convirtió en una de las principales preocupaciones de todos los países, que asumieron su responsabilidad en la materia y empezaron a regular distintas leyes nacionales intentando coordinar su actuación con el planeamiento urbanístico. La vivienda

¹ Sobre el factor poblacional y su incidencia en el urbanismo (y en la vivienda) ver: Salom Parets, A. (2011). *Las limitaciones al crecimiento poblacional y espacial establecidas por la normativa territorial y urbanística*. Instituto Nacional de Administración Pública; Salom Parets, A. (2012). Reflexiones en torno a la limitación del crecimiento urbanístico: la importancia del factor poblacional. Referencias al urban sprawl en el marco del derecho urbanístico de los Estados Unidos de Norteamérica. *Revista de urbanismo y edificación*, n. 25, pp. 165-196

se convirtió en “un elemento indispensable para garantizar la paz social y el desarrollo económico y urbano”.²

Tanto es así que ya en 1889 se celebró el primer Congreso Internacional de vivienda en París. En este primer congreso se puso de manifiesto la necesidad de reconstruir las ciudades y de promover la vivienda social como motor de cambio de una sociedad rural a una sociedad moderna.

Podemos decir que fue a partir de este momento cuando, debido a las ofertas laborales surgidas en las fábricas y empresas y a la distancia existente entre el lugar de trabajo y la residencia de los trabajadores que provenían del campo surgieron las denominadas “ciudades dormitorio”. Estas “ciudades dormitorio” tenían poca actividad comercial y económica ya que sus residentes eran los trabajadores que realizaban su actividad laboral en otra ciudad.

Fueron pasando los años con los Estados haciendo malabares entre sus intentos de garantizar el acceso a la vivienda, los precarios sueldos de los trabajadores y la crispación social hasta que llegaron las décadas de los años 80 y 90.

A nivel europeo e incluso mundial, la economía de la década de los años 80 se caracteriza por la crisis del mercado de petróleo surgida tras la guerra del Golfo y su consiguiente aceleración del proceso de integración económica. Así pues, a lo largo de los 90, el reto que se implantó fue el de establecer una política económica de mercado más coordinada y centrada en los sistemas financieros³. Toda esta crisis económica y sus diferentes factores obligaron a los Estados a redefinir su política en vivienda que sufrió diferentes reveses: los gobiernos empezaron a retirar las ayudas públicas para el acceso a la vivienda,

² Arends Morales, L. N. (2012), *Vivienda social en la Unión Europea* [archivo PDF]. Recuperado de https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2117/18210/report1_LENIMAR_VIVIENDA+SOCI+AL+EN+LA+UNI%D3N+EUROPEA.pdf;jsessionid=29DACDC2262D677FD94228195D77D6DC?sequence=1

³ Pérez de Villarreal González, J. M. (1991). La economía mundial en los años ochenta y política económica de los noventa. *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, núm. 20, pp. 200-217.

se recortaron los presupuestos y se privatizó el sector. Es a partir de este momento cuando la vivienda empieza a entenderse como una política económica.

En la actualidad, las políticas de vivienda de la mayoría de los Estados europeos han dado un giro importante. Ahora ya no se crean programas dirigidos a la clase trabajadora que había emigrado del campo para integrarse en la urbe y dormir en las “ciudades dormitorio”. Ahora las políticas de vivienda van enfocadas a atender las distintas realidades sociales que se presentan en todo el mundo con el principal objetivo de evitar la exclusión social y la discriminación en el acceso a la vivienda. Para ello, gran parte de los países de la Unión Europea tienen en cuenta a los colectivos socialmente más vulnerables como, por ejemplo, la población de mayor edad, los jóvenes que no pueden emanciparse o las personas discapacitadas a la hora de definir su política de acceso a la vivienda pública.

A pesar del paso del tiempo, en muchos casos sigue habiendo una escasez de vivienda pública o social que permita garantizar el derecho de acceso a una vivienda a gran parte de la población. Parece que ha pasado el tiempo, pero el problema sigue siendo el mismo.

1.2. La vivienda social en el ámbito internacional y europeo

1.2.1. La vivienda social en el ámbito jurídico internacional

A nivel internacional existen distintos documentos que persiguen la protección y la garantía de todo tipo de derechos. En concreto, en este trabajo nos centraremos en analizar aquellos documentos que recogen previsiones sobre el derecho a la vivienda.

El primer documento que debemos señalar es la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948⁴ que reconoce el derecho de toda persona a tener

⁴ Asamblea General de Naciones Unidas. (1948). *Resolución 217ª (III), de 10 de diciembre, por la que se adopta la Declaración Universal de los Derechos Humanos* [archivo PDF]. Recuperado de <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/046/82/PDF/NR004682.pdf?OpenElement>

un nivel de vida adecuado que le asegure, junto a su familia, la vivienda (art. 25.1). A pesar de que esta Declaración constituye una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas que carece de valor jurídico obligatorio, cabe tener presente que, en conjunto, la Declaración es uno de los primeros documentos que recoge un compendio de derechos económicos, sociales y culturales que inciden en la población mundial y, por lo tanto, su impacto y transcendencia es indiscutible.

En este punto, es imprescindible manifestar que la Declaración ya señala en su artículo 22 que toda persona tiene derecho a la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, siempre teniendo en cuenta la organización y los recursos de cada Estado. Por lo tanto, ya en el año 1948 se lanza un órdago internacional a los distintos estados: deben proteger, fomentar y garantizar el cumplimiento de estos derechos, en la medida que les sea posible.

Posteriormente, en el año 1966, se aprueban el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante, PIDESC) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante, PIDCP)⁵ que, junto con la Declaración de 1948, forman la Carta Internacional de Derechos Humanos vigente en la actualidad.

En lo que a este trabajo concierne, el PIDESC recoge en su artículo 11.1 las previsiones necesarias para garantizar el nivel de vida adecuado, entre los que destaca el criterio de la vivienda. En relación con la obligación de los estados en asegurar ese nivel de calidad de vida, el art. 2.1 del PIDESC también establece que cada estado parte debe comprometerse a adoptar medidas, económicas y técnicas para garantizar la plena efectividad de los derechos sociales.

⁵ Asamblea General de las Naciones Unidas. (1966). *Resolución 2200 (XXI), de 16 de diciembre de 1966 por la que se adopta el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* [archivo PDF]. Recuperado de: <https://www.refworld.org/es/docid/4c0f50bc2.html> . La entrada en vigor de ambos documentos se produjo en momentos distintos: el PIDCP entró en vigor el 3 de enero de 1976 mientras que el PIDESC lo hizo el 23 de marzo de 1976.

A raíz de la creación en 1985 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Económicos⁶ (en adelante, el Comité), como órgano que controla el cumplimiento de los mencionados pactos, se han ido estableciendo recomendaciones u orientaciones sobre cada derecho que nos permiten interpretar correctamente el contenido y el sentido de estos.

En relación con el derecho a la vivienda, es imprescindible destacar dos Observaciones Generales del Comité. Por un lado, la Observación General N°4, de 13 de diciembre de 1991⁷ (en adelante, OG N°4), que recoge cuál debería ser la interpretación adecuada del derecho a la vivienda. Y, por otro lado, la Observación General N°7, de 20 de mayo de 1997⁸ (en adelante, OG N°7), que se emite, fundamentalmente, para priorizar la problemática de los desalojos forzosos. Es la primera de las observaciones mencionadas, la N° 4, la que aquí interesa para poder analizar el contenido del derecho a la vivienda.

Así pues, la OG N°4 pretende concretar “algunas de las principales cuestiones que el Comité considera importantes en relación con este derecho”. En palabras del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el derecho a la vivienda debe regularse en los diferentes Estados teniendo en cuenta las siguientes características:

- 1) El derecho a una vivienda adecuada debe ser válido para todas las personas y sus familias. Tal y como indica la propia Observación, lo que en el año 1966 podía entenderse de la referencia al derecho a la vivienda de las personas “para sí y su familia”, como una serie de “actitudes preconcebidas en cuanto al papel de los sexos y a las

⁶ Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. (1985). Resolución 1985/17, de 28 de mayo, que crea el Comité y señala sus funciones. <https://www.refworld.org/es/publisher,CESCR,,,57f5091351,,0.html>

⁷ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1991). *El derecho a una vivienda adecuada (art. 11, párr.1): 13/12/91, Observación general N° 4* [archivo PDF]. Recuperado de: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3594.pdf>

⁸ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1997). *El derecho a una vivienda adecuada (art. 11, párr.1): desalojos forzosos, Observación general N° 7* [archivo PDF]. Recuperado de: <https://esnuestralaciudad.org/wp-content/uploads/2016/07/CDESC-OBSERVACI%C3%93N-GENERAL-N%C2%BA-7-1.pdf>

estructuras y actividad económica”, no puede considerarse, ya en el año 1991, como una “limitación de algún tipo sobre la aplicabilidad de ese derecho a las personas o los hogares en los que la cabeza de familia sea una mujer, o cualesquiera otros grupos”. Por tanto, en este sentido, el concepto de familia debe entenderse de forma amplia y en sentido lato. Todas las personas, independientemente de su edad, de su situación económica, de su posición social o de cualquier otro tipo de factores tienen derecho a acceder a una vivienda y, por lo tanto, el disfrute y la garantía de este derecho no pueden estar sujetos a ningún tipo de discriminación.

- 2) El derecho a la vivienda, según indica el Comité, debe considerarse, no solo como la estructura física que conforman las paredes y el techo para crear una habitación donde vivir, sino que debe considerarse como “el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte”. Esto es así porque, en primer lugar, se trata de un derecho muy vinculado a otros derechos humanos como “la dignidad inherente a la persona humana” y la “no discriminación”. Y, en segundo lugar, porque el derecho a la vivienda debe ir siempre acompañado del adjetivo “adecuada” que *“significa disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable”*⁹.
- 3) Ahora bien, para entender exactamente, qué debe entenderse por “vivienda adecuada”, el Comité establece una serie de factores a tener en cuenta para asegurar la adecuación de la vivienda. Entre estos factores encontramos los siguientes:
 - La seguridad jurídica de la tenencia, es decir, la forma (alquiler público o privado, la propiedad, la vivienda en cooperativa y otros tipos) de tenencia de la vivienda que garantice “protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas”.

⁹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1991). *El derecho a una vivienda adecuada (art. 11, párr.1): 13/12/91, Observación general N° 4...* Op. Cit.

- Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructuras para garantizar la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición.
- Los gastos personales o del hogar deben ser soportables, lo que quiere decir, que no deben impedir la satisfacción de otras necesidades básicas. En este sentido, los estados deben potenciar la política de fomento para crear ayudas públicas de vivienda o financiar parcialmente el coste de las necesidades relacionadas con la vivienda.
- La vivienda debe cumplir con una serie de requisitos relacionados con la habitabilidad. En otras palabras, tal y como indica el Comité, *“una vivienda debe ser habitable, en sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y vectores de enfermedad”*¹⁰.
- Para garantizar el derecho a la vivienda adecuada esta debe ser, además, asequible. Los Estados deben crear programas y planes de ayuda a los grupos “en situación de desventaja” para asegurarles “un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda”. Por tanto, en términos generales, la vivienda no debe ser solo adecuada, sino también asequible y se debe tener muy en cuenta las necesidades de los grupos de la sociedad que requieren de una especial atención como, por ejemplo, las personas mayores o las personas discapacitadas que puedan necesitar recursos económicos para adaptar sus viviendas o las personas con bajos ingresos económicos que necesiten de ayudas públicas para acceder a este derecho.

¹⁰ Organización Mundial de la Salud. (1990), *Principios de higiene de la vivienda* [archivo PDF]. Recuperado de https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/38629/9243561278_spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y

- Otro de los aspectos clave para garantizar la adecuación de la vivienda es el lugar donde esta debe encontrarse. La ubicación de la vivienda es importante que “permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales”. En este sentido, se hace referencia, a un entorno y a una ciudad multifuncional en que se puedan distinguir distintas zonas (residenciales, comerciales, sociales y de ocio) que es el prototipo de ciudad actual, en contraposición al monofuncionalismo de antaño (ciudades dormitorio o zonas totalmente industrializadas).
- Y, además, la vivienda debe construirse con una serie de materiales y en base a unas políticas que permitan la adecuación de ese tipo de viviendas en la identidad cultural y la diversidad del lugar donde esté ubicada.

Por lo tanto, la OG N°4 de 1991 constituye uno de los documentos internacionales más completos en relación con la interpretación que los Estados deberían dar al derecho a la vivienda para dotarlo de una protección segura y eficaz. También en el año 1991, se encarga una relatoría especial a Rajindar Sachar sobre el derecho a la vivienda adecuada¹¹ que proporciona una serie de ítems que identifica como “causas de la crisis mundial de la vivienda”. Años más tarde, en 2001, se elabora otra relatoría especial por parte de Miloon Kothari que trata, especialmente, todo lo relacionado con los desalojos forzosos¹². Finalmente, en el año 2006, el Relator Especial en

¹¹ Comisión de Derechos Humanos. (1993). *El derecho a una vivienda adecuada: informe sobre la marcha de los trabajos presentado por el Sr. Rajindar Sachar, Relator Especial designado en virtud de la resolución 1992/26 de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías y de la decisión 1993/103 de la Comisión de Derechos Humanos* [archivo PDF]. Recuperado de: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G93/140/91/PDF/G9314091.pdf?OpenElement>

¹² Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. (2001). *Informe del Relator Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, Sr. Miloon Kothari, presentado de conformidad con la resolución 2000/9 de la Comisión* [archivo PDF]. Recuperado de: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G01/105/90/PDF/G0110590.pdf?OpenElement>

materia de vivienda, Miloon Kothari, visita España del 20 de noviembre al 1 de diciembre con el objetivo de examinar la situación en el sector y emitir un informe al respecto. Es en este informe¹³ donde se identifican los principales problemas en materia de vivienda que perjudican a España y que, desgraciadamente, siguen azotando a la sociedad española. El informe destaca, entre otros, los siguientes puntos preocupantes: aumento progresivo de precios (ya sea por subida de intereses hipotecarios o por el incremento de las rentas de los alquileres), preferencia del régimen de tenencia en propiedad sobre el régimen de alquiler y el bajo porcentaje de vivienda pública.

En definitiva, el informe de la Misión a España del año 2006 identifica con claridad los principales problemas de nuestro país en relación a la vivienda e incluso concluye que “a pesar de que en las disposiciones de la Constitución se reconoce que la vivienda es un derecho básico, en la práctica es considerada un simple bien de consumo, que se compra y se vende”. Tal y como hemos indicado, a raíz de las distintas crisis económicas acusadas a nivel mundial, la política de vivienda se ha instaurado como una política económica y, en consecuencia, la vivienda es un bien con el que se negocia y en el que se invierte.

1.2.2. La vivienda social en Europa

A nivel europeo, aquellos instrumentos que nos permiten articular el derecho a la vivienda y su configuración son los que se analizan a continuación.

El 4 de noviembre de 1950 se adopta el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales que guarda silencio en relación con los derechos económicos y sociales y, por lo tanto, no dice nada al respecto del derecho a la vivienda, aunque algunos autores señalan que en el art. 8 se recoge una especie de protección indirecta de esos derechos.

¹³ Naciones Unidas. Asamblea General. (2008). *Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado*, Sr. Miloon Kothari. Adición Misión a España [archivo PDF]. Recuperado de: <https://www.refworld.org/es/docid/47c7d4b82.html>

Más adelante, en 1961, la Carta Social Europea¹⁴, adoptada por el Consejo de Europa en Turín y ratificada por España¹⁵, recoge la protección del derecho a la vivienda en sus artículos 16 y 31. En estos artículos, se reconoce la importancia de la vivienda para conseguir las condiciones de vida necesarias para el desarrollo de la familia y la obligación que tienen los estados europeos de garantizar este derecho adoptando las medidas necesarias.

En el origen de la Unión Europea, por tanto, los derechos fundamentales – y mucho menos los derechos sociales - no reciben un gran tratamiento por parte de los Tratados constitutivos.

En 1989 se aprueba en Estrasburgo la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores que ya hace una referencia expresa a la vivienda en su artículo 26, cuando recoge las previsiones para mejorar la vida de las personas discapacitadas.

Más adelante, en el año 1996, se revisa la Carta Social Europea¹⁶ y se recoge el derecho a la vivienda adecuada en el artículo 31 con los objetivos de promover el acceso a la vivienda en estándares adecuados, prevenir y reducir la situación de las personas sin hogar y hacer accesible el precio de la vivienda a quienes no dispongan de los recursos adecuados.

¹⁴ Consejo de Europa. (1961). *Carta Social Europea* [archivo PDF]. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1934.pdf?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1934>.

¹⁵ Gobierno de España. (1980). *Instrumento de Ratificación de 29 de abril de 1980, de la Carta Social Europea, hecha en Turín de 18 de octubre de 1961* [archivo PDF]. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/pdf/1980/BOE-A-1980-13567-consolidado.pdf>. España ratifica esta Carta el 29 de abril de 1980, entra en vigor el 5 de junio de 1980 y se publica en el BOE N°153, de 26 de junio de 1980.

¹⁶ Gobierno de España. (2021). *Instrumento de Ratificación de la Carta Social Europea (revisada), hecha en Estrasburgo el 3 de mayo de 1996* [archivo PDF]. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/pdf/2021/BOE-A-2021-9719-consolidado.pdf>. La revisión de la Carta Social Europea se adopta por el 3 de mayo de 1996. España ratifica la revisión de la Carta el 29 de abril de 2021, entra en vigor el 1 de julio de 2021 y se publica en el BOE N°139, de 11 de junio de 2021.

Pero no es hasta el año 2001, con la aprobación en Niza de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que se obtiene un verdadero documento de derechos a este nivel. En concreto, el art. 7 de esta Carta señala una especie de protección al derecho de la vivienda cuando trata el respeto a la vida privada y familiar. Además, en su art. 34.3 dispone la necesidad de que los estados reconozcan una ayuda social a la vivienda que garantice una existencia digna del ser humano.

Esta Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea adopta fuerza normativa con la aprobación de la reforma del Tratado de la Unión Europea aprobado en 2007¹⁷ y que fue firmado por los estados miembros el 13 de diciembre de 2007. El artículo 6 de este texto definitivo otorga el mismo valor jurídico que los Tratados a los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta del año 2001.

A todo lo anterior hay que añadir que, en el año 2007, se establecieron una serie de principios europeos que deben regir en todas las políticas de vivienda de los Estados Miembros de la Unión Europea y que quedaron recogidos en el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo¹⁸ sobre “la vivienda y la política regional” y que tienen mucho que ver con los criterios ya establecidos en el año 1991 en la Observación General n. 4 del Comité internacional de Derechos Económicos, Sociales y Económicos. De entre estos principios podemos destacar:

- La Unión Europea reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza.

¹⁷ Unión Europea. (2007). *Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea* [archivo PDF]. Recuperado de <https://www.boe.es/doue/2007/306/Z00001-00271.pdf>. Este Tratado se firma por los Estados Miembros el 13 de diciembre de 2007, entra en vigor el 1 de diciembre de 2009 y se publica en el Diario Oficial de la Unión Europea de 17 de diciembre de 2007.

¹⁸ Comité Económico y Social Europeo. (2007). *Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre “La vivienda y la política regional”* [archivo PDF]. Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:161:0017:0022:ES:PDF>

- La competencia sobre vivienda no es europea pero el Comité Económico y Social señala que, dada la urgencia social y la escasez existente de vivienda, las políticas europeas en este sentido deberían tener más peso en las legislaciones nacionales.
- La vivienda es una de las piedras angulares del modelo social europeo y, en consecuencia, Europa debe fijarse unos objetivos en las políticas de viviendas. Entre ellos, destaca el reto de garantizar el acceso a una vivienda digna y adecuada a los sectores más desfavorecidos como la población anciana, los jóvenes con bajos ingresos, las personas discapacitadas y los inmigrantes.

Para cumplir con estos principios, los distintos países de la Unión Europea deben disponer de una oferta de vivienda suficientemente diversificada garantizando, a su vez, la mixtura social, tanto en lo referente al régimen de tenencia de las viviendas y los barrios donde están ubicadas como en la diversidad e inclusión social. Con este término, el Comité Económico y Social Europeo se está refiriendo a la necesidad de crear ciudades multifuncionales y plurigeneracionales ya que constituyen, tal y como indica en un informe del año 2011¹⁹, “el ideal de espacio público para tener en cuenta las necesidades de las personas de edad avanzada y ser acogedor para los niños”, sin olvidarnos de aquellos más jóvenes. Además, tal y como indica el informe ya citado, la mezcla de funciones en edificios o espacios públicos también favorece la comunicación y la oferta de “oportunidades de negocio y de innovación”.

Además, en el mismo año 2007, el Parlamento Europeo elabora un nuevo Informe sobre la política de vivienda y la política regional²⁰ partiendo de la base de que “la falta de viviendas decentes a precios asequibles influye de manera

¹⁹ Unión Europea. (2011). *Ciudades del Mañana. Retos, visiones y caminos a seguir* [archivo PDF]. Recuperado de https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_final_es.pdf

²⁰ Parlamento Europeo. (2007). *Informe sobre la política de vivienda y la política regional (2006/2108(INI))* [archivo PDF]. Recuperado de <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2007-0090+0+DOC+PDF+V0//ES>

directa en la vida de los ciudadanos, limitando sus posibilidades de inserción social y de movilidad tanto en las zonas urbanas como en las rurales” y que la exclusión social es contraria al derecho europeo establece una necesidad doble. Por un lado, deben identificarse, a nivel europeo, una serie de indicadores de calidad mínima que definan la noción de “vivienda adecuada” y, en segundo lugar, debe reforzarse el derecho a la ayuda a la vivienda.

En este sentido, el informe centra la reflexión en la vivienda en torno a tres ejes clave que son la dimensión social, la dimensión ambiental y energética y la dimensión de coordinación.

En cuanto a la dimensión social, el Parlamento Europeo destaca que los problemas de acceso a la vivienda y la calidad de la misma generan problemas de segregación social: *“los más desfavorecidos siguen afluyendo a las zonas problemáticas, mientras los más favorecidos se trasladan a otros barrios. En este marco, se inscribe también la cuestión de las personas que viven en la calle y los problemas de inserción social de los inmigrantes”*. Dado que la exclusión social es, como decimos, contraria al modelo social europeo, el Informe impulsa a los estados a garantizar una mayor cohesión social y favorecer, en concreto, la inserción de los jóvenes y las personas de edad avanzada.

En relación con la dimensión medioambiental y energética, el Informe señala que los problemas de vivienda están *“altamente influidos por una mala planificación urbana que hace que determinados barrios, afectados por la degradación medioambiental y el mal funcionamiento a nivel de los servicios públicos, de la accesibilidad, de la seguridad, etc., resultan cada vez menos atractivos y se hundan en la pauperización”*. Todo esto genera, además, problemas energéticos debiendo al aumento de los precios de la energía y a los deficientes sistemas de calefacción y aislamiento de muchas viviendas. Es imprescindible contar con un sistema de infraestructuras de distribución de electricidad y de gas seguras, que lleguen a todos los hogares y que su coste sea accesible para el mayor número de viviendas posibles.

Y, finalmente, en la dimensión de coordinación, el Informe resalta que es necesario poner en práctica no solo una coordinación horizontal (todas las

políticas relativas a vivienda) sino también vertical (entre los distintos niveles: europeo, nacional y local que inciden en la materia de vivienda) y mixto (conseguir una coordinación entre las autoridades públicas, los actores privados económicos y la participación de la sociedad).

El seguimiento de los principios establecidos por el Comité Económico y Social Europeo y por el Parlamento Europeo implica un cambio, no solo en la política de vivienda, sino en el derecho urbanístico y en el derecho a la ciudad²¹. Implica el paso de la ciudad monofuncional a un lugar socialmente mixto y de carácter multifuncional que disponga de todos los servicios públicos (incluida la vivienda) sin necesidad de tener que desplazarse a otro lugar. También implica la necesidad de colaboración entre los distintos poderes públicos, entre ellos, y junto con los actores económicos privados con el firme objetivo de garantizar el derecho de acceso a la vivienda a toda la población.

En definitiva, a nivel europeo no existe un marco normativo común a todos los Estados Miembros, sino que cada uno de ellos trata la vivienda desde su punto de vista y con unas herramientas concretas. Es por este motivo que existe, como decíamos, una disparidad de actuaciones en materia de vivienda alrededor de la Unión Europea. Porque cada país regula la vivienda – en particular, la vivienda pública o social - atendiendo a diferentes criterios como,

²¹ Sobre el derecho a la ciudad ver: Lefevre, H. (1968). *Le droit à la Ville*. Éditions Anthropos; Aalberts, M.B., & Gibb, K. (2014). "Housing and the right to the city: introduction to the special issue". *International Journal of Housing Policy*, vol. 14, núm. 3, pp. 207-213; Guillen Lanzarote, A. (2011). El dret a la ciutat, un dret humà emergent, *Institut de Drets Humans de Catalunya*, Sèrie Drets Humans Emergents 7, pp. 16-27; Aguado i Cudolà, V., Parisio, V. & Casanovas, O. (2018). *El derecho a la ciudad: el reto de las smart cities*, Atelier; Ponce Solé, J. (2019). El derecho a la Ciudad y la Nueva Agenda Urbana; una aproximación integrada y sistemática a los derechos en la Ciudad con referencia al derecho a la vivienda. En *El derecho, la ciudad y la vivienda en la nueva concepción del desarrollo urbano: desafíos transnacionales y transdisciplinarios de la gobernanza en la Nueva Agenda Urbana*. Atelier, pp. 115-151; Araguàs Galcerà, I. (2020). El derecho a envejecer en la ciudad. En *La ciudad del siglo XXI. Transformaciones y retos: actas del XV Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*.

por ejemplo, la población a atender, los criterios de adjudicación o el régimen de tenencia, entre otros.

1.2.3. El distinto enfoque que dan los países de la Unión Europea al derecho a la vivienda: especial referencia a la política de la vivienda de los Países Bajos

A. La escasa evolución del derecho a la vivienda en Europa: más de 25 años en el punto de salida

En el año 1996, el Parlamento Europeo elabora un informe²² que analiza la política de vivienda en los Estados Miembros de la Unión Europea con el fin de tratar, en concreto, tres cuestiones:

- 1) ¿contribuyen las políticas de vivienda al bienestar de los europeos más pobres?,
- 2) ¿hay innovaciones que mejoren las directrices y aplicación práctica?,
- 3) ¿cuál ha sido la influencia de la Unión Europea en los resultados para la vivienda?

Para poder dar respuesta a estas preguntas, el informe del Parlamento Europeo examina cuáles han sido las tendencias normativas en materia de vivienda de los distintos Estados y, en conclusión, se expone que la regulación de esta materia se ha dado de forma mínima y, a la vez, de forma muy diversa en los distintos países. Para ello, hace hincapié en dos cuestiones: las formas de intervención de los Estados en materia de vivienda y las tendencias de los sectores de viviendas en cada país.

En primer lugar, para analizar las formas de intervención estatal, el propio informe realiza una clasificación de los Estados miembros en cuatro grupos, en función de las políticas de vivienda que han ido desarrollando:

²² Parlamento Europeo. (1996). *Política de vivienda en los Estados Miembros de la Unión Europea*. https://www.europarl.europa.eu/workingpapers/soci/w14/summary_es.htm

- Intervención estatal **intensa**: Países Bajos, Suecia y Reino Unido. Estos países dedican más del 3% del PIB a la política de vivienda y disponen de unos parques de vivienda social en alquiler muy extensos.
- Intervención estatal **adecuada**: Austria, Dinamarca, Francia y Alemania. El gasto en vivienda de estos países es de entre un 1 y un 2% del PIB. En este caso, los países mantienen unos sectores de vivienda pública amplios.
- Intervención estatal **baja**: Irlanda, Italia, Bélgica, Finlandia, Luxemburgo. El gasto en vivienda es de un 1% del PIB. Existen sectores amplios de viviendas en propiedad y los sectores de alquileres sociales son reducidos.
- Intervención estatal **mínima y de poca calidad**: Portugal, España, Grecia. El gasto del PIB en la materia es inferior al 1% y los sectores de viviendas en propiedad son amplísimos, en contraposición a las viviendas sociales que son de baja calidad y se encuentran en declive.

Con esta clasificación, el Informe constata que las vías aplicadas por los distintos Estados para garantizar el derecho a una vivienda adecuada son muy distintas y que, además, los niveles y modalidades de apoyo y fomento son muy variados.

En segundo lugar, para poder examinar los tipos de sectores que predominan en los distintos Estados, el Informe realiza un análisis sobre el régimen de posesión y tenencia. En este sentido, el Parlamento Europeo indica que, en el año 1996, el 56% de la vivienda en la Unión Europea era en régimen de propiedad. Por su parte, el sector del alquiler privado empezó a despuntar en el año 1990 pero es un sector que no era habitual en la mayoría de los países europeos (representaba tan solo a 1/5 parte de las familias de la Unión Europea), salvo en el caso de Alemania que, debido a un apoyo fiscal amplio y generoso, mantenía el sector de alquiler privado con bastante calidad. Y, finalmente, el sector social de alquiler también representaba a otra quinta parte de las familias europeas y, generalmente, estaba muy relacionado con asociaciones de vivienda, cooperativas o sociedades municipales.

Teniendo en cuenta estos dos aspectos, el informe concluye que las políticas de vivienda de los distintos países de la Unión Europea deberían avanzar en las siguientes direcciones:

- 1) Fomentar la creación de viviendas asequibles a través de ayudas a los alquileres privados y sociales.
- 2) Mejorar las condiciones del sector privado y social del alquiler. En este sentido, el Parlamento Europeo tiene en cuenta, no solo las ayudas y financiación públicas, sino también el lugar donde está ubicada la vivienda, el espacio que se ofrece y las condiciones en las que se encuentra la vivienda.
- 3) Garantizar el acceso a las viviendas, en especial, al sector de viviendas sociales.
- 4) Analizar la falta de vivienda como una de las formas más clave en la exclusión social y fomentar la inclusión de las personas sin techo en programas de vivienda social.

Más de 25 años después del Informe del Parlamento Europeo, podemos afirmar que, desgraciadamente, la situación en relación con el derecho a la vivienda en los distintos países de la Unión Europea no ha cambiado tanto.

En efecto, recientemente, en un informe de fecha 21 de enero de 2021²³, sobre el acceso a una vivienda digna y asequible para todos, el Parlamento Europeo ha reiterado la importancia de que “el derecho a una vivienda adecuada sea reconocido y ejecutable como un derecho humano fundamental mediante disposiciones legislativas europeas y nacionales aplicables” y para ello establece una serie de objetivos que no son muy distintos a los ya establecidos en el año 1996, a saber:

- 1) Lograr una vivienda adecuada, eficiente desde el punto de vista energético y salubre

²³ Parlamento Europeo (2021). *Resolución de 21 de enero de 2021 sobre el acceso a una vivienda digna y asequible para todos* (2019/2187(INI)). https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-01-21_ES.html#sdocta6

- 2) Luchar contra el problema de las personas sin hogar y contra la discriminación
- 3) Realizar un enfoque integrado en materia de vivienda social, pública y asequible a escala de la Unión
- 4) Garantizar la seguridad de la tenencia y unos mercados de vivienda inclusivos
- 5) Invertir en viviendas sociales, públicas, asequibles y eficientes desde el punto de vista energético

Para la consecución de estos objetivos anima, literalmente, a los Estados miembros a impulsar la colaboración público – privada para tratar de resolver los problemas en vivienda. En concreto, manifiesta que los Estados miembros deben *“colaborar en la financiación de inversiones sociales destinadas a resolver problemas de vivienda con los interlocutores sociales, la sociedad civil y el sector privado, muchos de los cuales desempeñan y pueden desempeñar un papel esencial en el desarrollo y el mantenimiento de soluciones de vivienda adecuadas”*.

Este Informe surge en pleno inicio de la recuperación económica y social de la crisis mundial ocasionada por la pandemia del coronavirus. A raíz de las consecuencias económicas que la crisis sanitaria ha hecho estallar en todo el mundo, la Unión Europea aprobó la figura de los Fondos Next Generation y, en concreto, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia como herramienta de impulso para *“mitigar el impacto económico y social de la pandemia del coronavirus”*. Con la aprobación de este pacto, cada Estado Miembro recibe una cantidad económica determinada para hacer cumplir los objetivos del mismo, que veremos en la segunda parte de este trabajo de investigación y entre los que se incluye un Plan para la rehabilitación de vivienda y regeneración urbana, mediante fórmulas de colaboración público-privada.

En definitiva, como ya indicó el Parlamento Europeo en su Informe del año 1996, los Estados miembros de la Unión Europea han seguido vías distintas para proteger y garantizar el derecho a la vivienda. En este sentido, como hemos visto, los niveles y las clases de apoyo y fomento de las viviendas públicas y, en especial, en régimen de alquiler han sido muy variados. No

obstante, el reciente Informe del Parlamento Europeo nos permite reafirmarnos en la idea de que la situación actual es casi peor que la del año 1996. Veamos, a continuación, cuál es la situación actual del derecho a la vivienda en los distintos estados miembros de la UE, en particular con todo lo relacionado con la materia de vivienda pública en régimen de alquiler.

B. El tratamiento que los distintos ordenamientos jurídicos europeos dan al derecho a la vivienda: similitudes y notas discordantes

El respaldo a la afirmación anterior sobre la precaria situación del derecho a la vivienda en la Unión Europea conlleva la necesidad de analizar cuál es la situación en la actualidad. Para ello, se van a examinar distintos factores relacionados con el derecho a la vivienda en los distintos países europeos. En concreto, se analiza el parque público de viviendas existente, el régimen de tenencia (propiedad o alquiler), el gasto público por habitante en materia de vivienda, el coste que la vivienda supone en relación con los ingresos de todo el hogar y el riesgo de pobreza o exclusión residencial de cada uno de los países.

En este sentido, ponemos el foco de atención en la postura de España respecto de aquellos otros países europeos que disponen de un mayor parque de vivienda social y, en consecuencia, dotan de una mayor garantía al derecho de la vivienda.

1. Parque de vivienda social

La media del parque de vivienda social de los 28 países que conformaban la Unión Europea en el año 2020 (en adelante, UE 28) es de 9,3%. Este porcentaje se calcula teniendo en cuenta el número total de viviendas principales del que dispone cada país y el número de viviendas destinadas a políticas públicas y sociales. En este sentido, en la UE 28 encontramos distintas situaciones:

- Países que no disponen de parque social de vivienda: Chipre, Grecia, Letonia, Lituania y Malta
- Países con un parque social de vivienda inferior al 10%: Alemania, Bélgica, Bulgaria, Chequia, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, España,

Estonia, Hungría, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Polonia, Portugal y Rumania

- Países con un parque social de vivienda de entre un 11 y un 20%: Finlandia, Francia, Reino Unido y Suecia
- Países con un parque social de vivienda superior al 20%: Austria, Dinamarca, Países Bajos

Como podemos observar, los tres países con un mayor parque social de vivienda son Países Bajos (30%), Austria (24%) y Dinamarca (20,9%), porcentajes que quedan muy alejados del arrojado para España (2,5%)²⁴.

2. Régimen de tenencia

En España el 75% de la población tiene una vivienda en propiedad, mientras que únicamente un 24,9% opta por el régimen en alquiler. Sin embargo, otros países como Alemania o Austria dividen a la población casi de forma equitativa. En el caso de Austria, el 55,3% de la población vive en régimen de propiedad mientras que el 44,7% lo hace en alquiler²⁵.

Dinamarca también reparte a su población casi de forma equitativa: 59,3% vive en propiedad y el 40,7% en alquiler. Mientras que los Países Bajos dispone de un 69,1% de las viviendas en propiedad y un 30,9% en alquiler.

Otro de los países que dispone de una gran acogida del sistema del alquiler es Alemania. El 50,4% de los alemanes disponen de una vivienda en propiedad mientras que el 49,6% de la población ostenta una vivienda en régimen de alquiler, puesto que la oferta de este tipo de viviendas ha crecido exponencialmente en los últimos años²⁶.

²⁴ Observatorio de Vivienda y Suelo. Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. (2020). *Boletín Especial vivienda social* [archivo PDF]. Recuperado de <https://apps.fomento.gob.es/CVP/handlers/pdfhandler.ashx?idpub=BAW072>

²⁵ EUROSTAT. (2020). *Régimen de tenencia de los hogares*. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_lvho02/default/table?lang=en

²⁶ Delegación del Gobierno para Migración, Refugiados e Integración, Oficina Igualdad de Trato de los Trabajadores de la UE. (2022). *Vivienda*. <https://www.eu-gleichbehandlungsstelle.de/eugs-es/ciudadanos-de-la-ue/infoteca/vivienda>

En la decisión de optar por una vivienda en propiedad o una vivienda en alquiler influyen muchos factores como, por ejemplo, la protección que el Estado otorga a los propietarios y a los inquilinos, la regulación de los alquileres, los precios establecidos para las rentas o los requisitos que solicitan las entidades bancarias para otorgar una hipoteca.

En el caso español, los precios desorbitados de los alquileres²⁷ o las pocas ayudas por parte de las Administraciones Públicas competentes en la materia empujan a los jóvenes a quedarse en casa de sus padres o a emanciparse compartiendo piso. Todo gira, entonces, entorno a la actitud que el Estado ha tomado frente a la materia de vivienda y, en concreto, en el régimen del alquiler.

Ahora bien, no solo el precio es el problema, pues el verdadero obstáculo recae en la falta de vivienda pública puesta a disposición por parte de los poderes públicos a los ciudadanos. En el caso de Austria, como hemos visto, dispone de un total de 24% de parque social y, en consecuencia, tiene viviendas públicas que ofrecer a precios asequibles. Esto también ocurre con Dinamarca y Países Bajos que disponen de un parque público de vivienda del 20,9% y del 30%, respectivamente. Sin embargo, en el caso de España el parque residencial social es, tan solo, de un 2,5%.

A pesar de lo anterior, los datos demuestran que en la mayoría de países de la Unión Europea el régimen de tenencia preferente es la propiedad. En términos generales, la media de la UE 28 es de un 69,2% para el régimen de propiedad y un 30,8% en el caso del alquiler. Es por este motivo – y por los que veremos a continuación – que el Parlamento Europeo, en su informe del año 2021 – señala la escasez de viviendas de alquiler como una “razón imperiosa de interés general” que debe, por tanto, ser protegida e impulsada desde los poderes públicos.

3. Coste dirigido a vivienda superior al 40% de los ingresos totales del hogar

²⁷ IDEALISTA. (2022). *Informe de precios en alquiler en España*. <https://www.idealista.com/sala-de-prensa/informes-precio-vivienda/alquiler/report/>

Para enero de 2022, el precio medio del m2 en España era de 10,6€.

Ya hemos señalado anteriormente que uno de los aspectos más preocupantes entorno al derecho a la vivienda es su elevado coste. Esto ocurre porque, durante años, la vivienda no ha sido tratada como un bien de interés general, básico y necesario para satisfacer las condiciones de vida mínimas de los ciudadanos, sino como un bien de mercado, un bien de consumo.

El derecho a la vivienda debe entenderse como un derecho fundamental, de carácter internacional, puesto que abarca libertades, contiene la protección de otro tipo de derechos y satisface las condiciones mínimas de vida de los ciudadanos²⁸.

Por eso uno de los aspectos que señala la OG N° 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es que para garantizar el derecho a la vivienda adecuada esta debe ser **asequible** en términos económicos y, por ello, los Estados deben facilitar recursos – en especial a la parte de la población más desfavorecida – para que puedan acceder a este derecho.

No parece que este aspecto se cumpla demasiado en España cuando un 17,3% de la población destina más del 40% de los ingresos totales del conjunto del hogar a sufragar el gasto que supone la vivienda. No obstante, la media de la UE 28 en este sentido es de un 24,7% y, en consecuencia, el estado español se encuentra por debajo de la media mientras que otros países, con mayor fuente de inversión en vivienda y unos parques sociales más elevados, cuentan con unos porcentajes peores (38,3% para Dinamarca o 29,9% para Países Bajos).

Es necesario que el precio de la vivienda, tanto en propiedad como en alquiler, no sea excesivo y para ello es necesario que el Estado ponga a disposición de los ciudadanos todos los recursos posibles para garantizar este derecho. Concretamente, mediante la potestad de fomento y de urbanismo, los Estados pueden conseguir el incremento del parque público de vivienda y ofertar, de esta manera, viviendas a un bajo coste donde los

²⁸ Organización de las Naciones Unidas. ONU HABITAT. (2009). *El derecho a una vivienda adecuada*, Folleto Informativo, núm. 21 [archivo PDF]. Recuperado de https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_sp.pdf

gastos del hogar sean soportables (no solo para el sector más desfavorecido, sino también para la ciudadanía en general).

4. Riesgo de pobreza o exclusión residencial

Todo lo señalado hasta el momento, es decir, la escasez de un parque público de vivienda adecuado y suficiente junto con el elevado coste de la vivienda, tanto en régimen de propiedad como en alquiler, tienen una consecuencia práctica grave: el aumento de la ciudadanía en situación de riesgo de pobreza o exclusión residencial.

La media de la UE 28 de la población en esta situación es del 21,2% y los países que disponen de un parque público de vivienda potente y eficiente obtienen los menores porcentajes de población en riesgo de pobreza o exclusión residencial, esto es, Austria (17,05%), Dinamarca (15,9%) o Países Bajos (16,1%). Por el contrario, España dispone de un 26,4% de población en esta grave situación.

A pesar de lo anterior, los porcentajes son muy elevados en todos los casos y, por tanto, los Estados deberían adoptar medidas para proteger a la población que se encuentre en riesgo de pobreza o exclusión residencial (y social) y para ayudar a estos ciudadanos a salir de esa situación y disponer de una vivienda pública, adecuada y asequible a bajo coste.

En definitiva, hemos podido ver que la situación de los distintos países de la Unión Europea en relación con el derecho a la vivienda es muy dispar, puesto que mientras algunos Estados han optado por proteger y garantizar la vivienda pública, otros se han olvidado de ella.

No obstante, en general, la situación en Europa es preocupante. Por este motivo, el Parlamento Europeo²⁹ insta a los Estados a, por un lado, convertir la vivienda en una de las piedras angulares del plan de acción sobre el Pilar Europeo de Derechos Sociales y, por otro lado, a gestionar las políticas, los programas de financiación y los instrumentos financieros de la Unión de forma

²⁹ Parlamento Europeo (2021). *Resolución de 21 de enero de 2021 sobre el acceso a una vivienda digna y asequible para todos (2019/2187(INI))*. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-01-21_ES.html#sdocta6

debida y adecuada puesto que tienen un importante impacto en los mercados de la vivienda, en la calidad del parque de viviendas y en la vida de los ciudadanos;

Y, además, el Parlamento también pide a la Comisión Europea que desarrolle *“urgentemente una estrategia integrada a escala de la Unión de vivienda social, pública, no segregada y asequible, creando un marco que propicie que las autoridades nacionales, regionales y locales garanticen una vivienda de calidad para todos que sea segura, saludable, accesible y asequible”* y que “en el marco de esta estrategia, mejore su acción para implicar a todos los niveles de gobierno en la aplicación plena y coherente del derecho a una vivienda digna para todos.”

Por todo lo anterior, y en atención a las peticiones del Parlamento Europeo, a continuación, vamos a analizar la política de vivienda existente en los Países Bajos, puesto que es el Estado miembro de la Unión Europea que dispone del parque público de vivienda más elevado.

C. La política de vivienda social en los Países Bajos: la clave reside en la colaboración público - privada

La elección de los Países Bajos como país europeo para realizar el análisis sobre su política de vivienda se basa, fundamentalmente, en dos motivos.

Por un lado, tal y como hemos podido cerciorar anteriormente, porque los Países Bajos es uno de los Estados de la Unión Europea con uno de los **mayores parques de vivienda social**.

En efecto, una de las características más destacables de la política de vivienda de los Países Bajos es que dispone de un alto porcentaje de vivienda pública en relación con el número de viviendas existentes en todo el país (30%, siendo el porcentaje más alto de toda la UE 28). Se trata, por lo tanto, de uno de los países que, junto con Dinamarca y Austria disponen de un número de vivienda social más elevado.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (en adelante, OCDE³⁰) señala que estos países han tenido, tradicionalmente, una política en vivienda de carácter universalista (destinado a toda la población, aunque con especial atención a los sectores más vulnerables) y que, en consecuencia, no es casualidad que sean estos países los que dispongan de mayores parques de vivienda social³¹.

Y, por otro lado, como veremos en este apartado, porque su política de vivienda se basa en un **modelo de colaboración público – privada** que se articula mediante las denominadas *woningcorporaties*.

Se trata de entidades privadas sin ánimo de lucro que tienen como objetivo principal la construcción, gestión y promoción de vivienda social. En países como Austria, Francia, Finlandia o los propios Países Bajos, estas entidades – más comúnmente conocidas como “asociaciones de vivienda” – gestionan y proporcionan la mayoría de la vivienda social disponible³². Junto a ellas, también existen otro tipo de proveedores de vivienda social como las autoridades regionales y municipales para la creación y promoción de la vivienda social, las entidades con ánimo de lucro o las cooperativas de vivienda³³.

Por lo tanto, resulta evidente que la política de vivienda de los Países Bajos está marcada por una fuerte privatización de la materia. De acuerdo con

³⁰ OCDE. (2022). *Quiénes somos*. <https://www.oecd.org/acerca/>. Las siglas OCDE hacen referencia a “Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”. Se trata de una organización internacional cuya misión es diseñar mejores políticas para una vida mejor.

³¹ OCDE. (2020). *Social housing: A key part of past and future housing policy*, *Employment, Labour and Social Affairs Policy Briefs*, París, p. 5 [archivo PDF]. Recuperado de <https://www.oecd.org/social/social-housing-policy-brief-2020.pdf>

³² OCDE. (2020). *Social housing: A key part of past and future housing policy*, *Employment, Labour and Social Affairs Policy Briefs*, París, p. 8 [archivo PDF]. Recuperado de <https://www.oecd.org/social/social-housing-policy-brief-2020.pdf>

³³ OCDE. (2020), *Affordable Housing Database - OECD*, www.oecd.org/social/affordable-housingdatabase.htm

ELSINGA, STEPHENS y KNOWW-SIEDOW³⁴, la privatización es un concepto bastante reciente que surgió en la década de los años 80 en Reino Unido cuando la Administración Pública vendió empresas estatales al sector privado. Este concepto de privatización no solo hace referencia a la venta de empresas públicas al sector privado, sino que también se refiere al traspaso de actividades de interés público o social al mercado privado, reduciendo la intervención o control de los poderes públicos.

No obstante, a raíz de la Decisión de la Comisión Europea del año 2009³⁵, las autoridades de los Países Bajos recuperaron parte del control en el sector de la promoción de la vivienda social puesto que, desde este momento, las ayudas estatales debían limitarse única y exclusivamente a la prestación de servicios sociales y, en consecuencia, a la promoción de viviendas asequibles para los ciudadanos desfavorecidos. Por lo tanto, en este sentido, la Comisión Europea solicita a los Países Bajos que cambien su política de vivienda de carácter universalista y pasen a tener una política de vivienda social más controlada y focalizada en aquellos sectores que más lo necesitan.

Teniendo en cuenta lo anterior, a continuación, veremos algunos de los puntos clave de la política de vivienda que han permitido a los Países Bajos posicionarse a la cabeza en todos los ránquines y estadísticas de vivienda en relación con los países que forman parte de la UE y es que el sistema de vivienda holandés destaca por su amplia oferta de vivienda pública y su alta protección a la mayor parte de los ciudadanos.

En concreto, se examinan dos cuestiones fundamentales: en primer lugar, el marco jurídico neerlandés en materia de vivienda con especial referencia a la regulación relacionada con las *woningcorporatives* y, en segundo lugar, la vivienda social en mano de las *woningcorporatives*, puesto que esta

³⁴ Elsinga, M., Stephens, M. y Knorr-Siedow, T. (2014). The privatisation of social housing: three different pathways. En Scanlon, K., Whitehead, C. & Fernández Arrigoitia, M. (Ed.), *Social housing in Europe* (pp. 389-413). Wiley-Blackwell

³⁵ Comisión Europea. (2009). *State aid No E 2/2005 and N 642/2009 – The Netherlands. Existing and special project aid to housing corporations*, Brussels, C (2009) 9963 [archivo PDF].

Recuperado de https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/197757/197757_1155868_173_2.pdf

colaboración público – privada ha sido el modelo por el que han apostado los Países Bajos.

1) *El derecho de acceso a la vivienda en los Países Bajos. Especial atención al régimen jurídico de las woningcorporaties*

En los Países Bajos, el derecho a la vivienda y su íntima vinculación con los poderes públicos está recogido como derecho fundamental ya desde la Constitución de 1814³⁶. En efecto, ya en el texto de 1814 revisado en 2008 se recogía la vivienda pública en el artículo 22³⁷, ubicado en el Capítulo 1 destinado a los derechos fundamentales:

Artículo 22

1. *Los poderes públicos tomarán medidas para promover la salud pública.*
2. *Los poderes públicos fomentarán una política orientada a que haya suficientes viviendas.*
3. *Los poderes públicos crearán las condiciones favorables para el desarrollo social y cultural y para la ocupación del tiempo libre.*

Este artículo 22 se mantiene vigente en la actualidad y ha sobrevivido a las enmiendas realizadas al texto constitucional en los años 2017 y 2018.

En consecuencia, el ordenamiento jurídico neerlandés en materia de vivienda no solo se caracteriza por la “regulación homogénea y de ámbito nacional”³⁸ que ha existido desde que en el año 1901 se promulgó la primera Ley de la Vivienda sino que también debe destacarse el reconocimiento constitucional que desde el año 1814 se otorga al derecho a la vivienda.

³⁶ Países Bajos. (1814). *Constitution of the Kingdom of the Netherlands of 1814 (Grondwet)* [archivo PDF]. Recuperado de https://www.constituteproject.org/constitution/Netherlands_2008.pdf?lang=en

³⁷ Países Bajos. (2008). *Constitución del Reino de los Países Bajos de 1814 (Grondwet). Revisión del año 2008* [archivo PDF]. Recuperado de https://www.constituteproject.org/constitution/Netherlands_2008.pdf?lang=es

³⁸ Muñoz Gielen, D., & Korthals Altes, W. (2005). Países Bajos: Pequeña historia del urbanismo de los Países Bajos. *Estudios territoriales*, vol. XXXVII, núm. 144, pp. 543-546.

Como decimos, en el año 1901 se aprobó la primera Ley de Vivienda de los Países Bajos (en adelante, Woningwet 1901), que puso “la vivienda popular en el centro de la cuestión de la transformación y el crecimiento de la ciudad”³⁹. En efecto, la Woningwet 1901 fue aprobada para intentar dar respuesta a las necesidades de vivienda por parte de la población y para solventar las pésimas condiciones de habitabilidad a las que la sociedad estaba sometida.

Se trata de una Ley sin precedentes en Europa que configuró una política global favorable a la vivienda social mediante tres aspectos: el planeamiento urbanístico municipal, el control de las condiciones de las viviendas y la financiación de estas mediante sociedades privadas sin ánimo de lucro⁴⁰.

En efecto, con la Woningwet 1901 se creó la figura de las *woningcorporaties* como una forma de fomentar la “organización de cooperativas que a través de préstamos del gobierno serían las encargadas de la construcción de viviendas para los trabajadores”⁴¹.

Se trata de una Ley que, entre otras cuestiones⁴², fija los requisitos que las entidades privadas deben cumplir para poder dedicarse a la construcción y promoción de vivienda social y ser reconocida como *toegelaten instellingen* (institución admitida por parte del Gobierno neerlandés para actuar en el ámbito de la vivienda social).

Posteriormente, la Woningwet 1901 ha sido modificada diversas veces y no es hasta entrados los años 90, cuando empieza a obtenerse una regulación más

³⁹ Beltrán Abadía, R. (2002). De aquellos barro, estos lodos. La política de vivienda en la España franquista y postfranquista. *Acciones e Investigaciones Sociales*, núm. 16, pp. 25-67.

⁴⁰ Sáinz Guerra, J.L. (2008). Breve historia. En Moya González, L. (Dir.), *La vivienda social en Europa. Alemania, Francia y Países Bajos desde 1945* (pp. 15-37). Mairela Libros

⁴¹ Aparicio Lardies, S., & Alonso, J. (2010). *Vivienda social en Holanda*. <http://www.revistavivienda.com.ar/destacadas/vivienda-social-en-holanda>

⁴² Con la Ley de 1901 y sus posteriores modificaciones en 1921 y 1931, también se fijó la obligación de crear distintos planes para desarrollar y urbanizar la ciudad: el Plan de Ensanche Global y el Plan Regional. El primero de ellos, era aprobado por el Estado mientras que el segundo exigía la aprobación por parte del gobierno provincial. Así fue hasta que el año 1965 se aprobó la Ley de Urbanismo y Ordenación Territorial que, con modificaciones, sigue estando vigente: *Wet ruimtelijke ordening* / Ley de ordenación del territorio.

concretada y detallada puesto que con el estallido de la Segunda Guerra Mundial, los países no disponían de los recursos suficientes para atender las necesidades sociales de la población.

Más adelante, en el año 1991 se aprobó la *Wet tot herziening van de Woningwet*⁴³ o, lo que es lo mismo, la Ley revisada de vivienda que junto con el Decreto de gestión de la vivienda social de 1992⁴⁴ concretaba el marco de actuación y la responsabilidad de las *woningcorporaties*.

Sin embargo, la modificación más importante fue la introducida con la *Woningwet* del año 2015, que se desarrolla por el Decreto sobre instituciones admitidas para vivienda pública del mismo año⁴⁵. Es este Decreto el que regula de forma más pormenorizada la actuación por parte de estas instituciones admitidas (*woningcorporaties*) para la creación de vivienda social. En este sentido, el Decreto de 2015 regula las cooperativas de vivienda (arts. 2 a 4), las disposiciones generales sobre las instituciones autorizadas (arts. 5 a 18f), la forma jurídica y organización de estas (arts. 19 a 33), las actividades que pueden realizar (arts. 34 a 110), la rehabilitación y el apoyo a los proyectos para este tipo de instituciones (arts. 111 a 119) y los mecanismos de control o supervisión establecidos por parte de los poderes públicos (arts. 120 a 123).

Finalmente, además de esta normativa básica en materia de vivienda social, existen múltiples normas en conexión, más o menos estrecha, con la política de vivienda de los Países Bajos. Sirva a modo de ejemplo la *Leegstandswet* o Ley de viviendas vacías de 1981⁴⁶, la *Wet op het overleg huurders verhuurder* o Ley

⁴³ Wettenbank. (1991). *Wet tot herziening van de Woningwet (Ley de revision de la vivienda)*. <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005181/2022-01-01>

⁴⁴ Wettenbank. (1992). *Besluit Beheer Social Huursector (Decreto sobre la gestión del sector del alquiler social)*. <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005686/2015-01-01>

⁴⁵ Wettenbank (2015). *Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015 (Decreto sobre instituciones admitidas para vivienda pública)*. <https://wetten.overheid.nl/BWBR0036702/2022-01-01>

⁴⁶ Wettenbank (1981). *Leegstandswet (Ley de viviendas vacías)*. <https://wetten.overheid.nl/BWBR0003403/2018-06-13>

de consulta de arrendadores e inquilinos de 1998⁴⁷ o la Huisvestingswet o Ley de adjudicación de vivienda de 2014⁴⁸.

2) Características de la política de vivienda social en los Países Bajos

Teniendo en cuenta, entonces, que la regulación en materia de vivienda social existe desde el año 1901 en los Países Bajos, de acuerdo con el estudio realizado por el Ayuntamiento de Barcelona en el año 2016⁴⁹, podemos señalar que los puntos clave de la política de vivienda en los Países Bajos son los siguientes:

1. Marco jurídico concreto que dota al sistema de vivienda de la seguridad jurídica que requiere.
2. Inversión económica pública fuerte y estable en el tiempo. En este sentido, se destina más de un 3% del PIB a la protección y garantía del derecho a la vivienda.
3. Obtención de un parque de vivienda público suficiente y adecuado. En concreto, como hemos visto, en el año 2020 el porcentaje del parque de vivienda público en los Países Bajos era del 30%. Dentro de este parque público de vivienda, más del 50% de la misma se destina a alquiler social con una renta limitada de hasta 710,68€ mensuales.
4. Disposición de un número de viviendas pertenecientes a asociaciones (un total de más de 400 asociaciones que disponen de casi 200.000 viviendas).
5. Regulación del límite de las rentas de los alquileres del mercado privado.
6. Desarrollo de la política de vivienda en base a todas las potestades administrativas disponibles, esto es, construcción de viviendas, rehabilitación y renovación urbana o la colaboración público – privada.

⁴⁷ Wettenbank (1998). *Wet op het overleg huurders verhuurder (Ley de consulta de arrendadores e inquilinos)*. <https://wetten.overheid.nl/BWBR0009810/2022-01-01>

⁴⁸ Wettenbank (2014). *Huisvestingswet (Ley de adjudicación de vivienda)*. <https://wetten.overheid.nl/BWBR0035303/2022-01-01>

⁴⁹ Ajuntament de Barcelona. (2016). *Políticas comparadas de vivienda. Cuestiones de vivienda*, núm. 20, p. 38 [archivo PDF]. Recuperado de https://www.habitatge.barcelona/sites/default/files/questions_dhabitatge_20_esp.pdf

7. Posesión de la titularidad de la mayor parte del suelo. En los Países Bajos, el 80% del suelo es público y de titularidad municipal. Además, la normativa establece reservas de suelo para la creación de vivienda social.
8. Creación de un escenario fiscal favorable para la creación de vivienda pública. En este sentido, se establecen distintos tipos de ayuda, tanto a la producción de vivienda (exenciones en los impuestos del IVA y Patrimonio, además de deducciones en la cuota por la adquisición de suelo) como al acceso (deducciones tanto en compra como en régimen de alquiler).
9. Establecimiento de ayudas y subvenciones mediante la potestad de fomento en materia de vivienda. Así, por ejemplo, se regula una subvención destinada a la rehabilitación de viviendas que se encuentren ubicadas en barrios con planes de renovación global. También se destinan recursos económicos a renovar aquel sector del parque de vivienda que se encuentre abandonado o vacío.
10. Creación de una potente actuación en materia de vivienda por parte de todas las Administraciones y, en especial, por parte de las entidades locales puesto que son las administraciones más cercanas al ciudadano y a los problemas existentes en la ciudad. Por eso, es el gobierno local el que desarrolla los planes de vivienda, gestiona las ayudas y supervisa los organismos en la materia, además de determinar las rentas de alquileres admisibles en el territorio.

De todos estos puntos clave, interesa resaltar la importancia de configurar mecanismos que permitan diversificar la oferta de vivienda asequible y, por lo tanto, disponer de tantos proveedores de vivienda como sea posible. En efecto, esta idea solo es posible mediante la colaboración público – privada y la conjugación, por tanto, de intereses privados y públicos. Esta es la manera más

rápida y efectiva de estimular “el crecimiento del stock y la calidad de la vivienda social”⁵⁰.

Veamos pues cuál ha sido el sistema de colaboración público – privada por el que ha optado los Países Bajos: las *woningcorporaties* o más comúnmente conocidas como asociaciones de vivienda o instituciones admitidas por el poder público para construir vivienda social o asequible.

3) La vivienda social en mano de las woningcorporaties: el modelo adoptado por los Países Bajos

Las *woningcorporaties*⁵¹ (en adelante, WCO) de los Países Bajos son “sociedades sin ánimo de lucro, *non profit*, algunas privadas, con beneficios limitados y sujetas a rendir cuentas de su actividad, gasto y reinversión de beneficios”⁵² a los poderes públicos correspondientes.

Se trata, esencialmente, de combinar la construcción y gestión de la vivienda social en mano privada con un control por parte de los poderes públicos. Es la conjugación perfecta entre la esfera pública y privada para obtener un beneficio común: un parque público de vivienda amplio, seguro y efectivo.

Así lo señala también el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en distintas sentencias, entre las que destacamos la Sentencia de 27 de febrero de 2014⁵³, que manifiesta que las WCO “son entidades sin ánimo de lucro cuyo objeto es la adquisición, construcción y arrendamiento de viviendas destinadas fundamentalmente a personas y a colectivos socialmente desfavorecidos”.

Este tipo de entidades se caracterizan por las siguientes notas definitorias:

⁵⁰ Ajuntament de Barcelona. (2016). *Políticas comparadas de vivienda. Cuestiones de vivienda*, núm. 20, p. 34 [archivo PDF]. Recuperado de https://www.habitatge.barcelona/sites/default/files/questions_dhabitatge_20_esp.pdf

⁵¹ A nivel internacional, las *woningcorporaties* neerlandesas se conocen como *housing associations*.

⁵² Ajuntament de Barcelona. (2016). *Políticas comparadas de vivienda. Cuestiones de vivienda*, núm. 20, p. 38... Op. Cit.

⁵³ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea, de 27 de febrero de 2014 (Asunto C132/12P).

- a) Su **objeto** consiste en construir, administrar y alquilar espacios residenciales; viviendas.
- b) Las viviendas resultantes de su actividad tienen un **destino** determinado y es que deben dirigirse a vivienda social o asequible. Es por este motivo que se requiere que las entidades lleven a cabo su función sin ánimo de lucro. No obstante, para dotar de una mayor libertad a las WCO, también se les permite la construcción de otro tipo de viviendas. Así lo reconoce también el Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea en la sentencia anteriormente mencionada cuando indica que las WCO “ejercen asimismo otras actividades como la construcción y el arrendamiento de apartamentos a precios más elevados, la construcción de apartamentos destinados a la venta y la construcción y arrendamiento de inmuebles de interés general”. Ahora bien, desde la Decisión de la Comisión Europea del año 2009⁵⁴, las ayudas estatales deben limitarse única y exclusivamente a la prestación de servicios sociales y, en consecuencia, a la promoción de viviendas asequibles para los ciudadanos desfavorecidos. Por lo tanto, aunque las WCO puedan construir otro tipo de viviendas, las ayudas estatales solo pueden ir destinadas a la construcción de vivienda social⁵⁵.
- c) Para poder llevar a cabo su función, este tipo de entidades tienen que ser **reconocidas y admitidas por el Gobierno neerlandés**. Una vez que obtienen este reconocimiento formal, las WCO se convierten en *toegelaten instellingen* o instituciones admitidas y pueden beneficiarse de las ayudas públicas para la construcción de vivienda social. En este sentido, la autoridad neerlandesa podrá admitir “asociaciones con plena

⁵⁴ Comisión Europea. (2009). *State aid No E 2/2005 and N 642/2009 – The Netherlands. Existing and special project aid to housing corporations*, Brussels, C (2009) 9963 [archivo PDF]. Recuperado de

https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/197757/197757_1155868_173_2.pdf

⁵⁵ Comisión Europea. (2011). *Decisión, de 20 de diciembre de 2011, relativa a la aplicación de las disposiciones del artículo 106, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas estatales en forma de compensación por servicio público concedidas a algunas empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general*. C(2011)9380. [archivo PDF]. Recuperado de <https://www.boe.es/doue/2012/007/L00003-00010.pdf>

capacidad jurídica y fundaciones cuyo objeto sea operar exclusivamente en el campo de la vivienda pública y que pretendan utilizar sus recursos financieros exclusivamente en interés de la vivienda pública como instituciones, únicamente en interés público”⁵⁶.

- d) Una vez declarada como institución admitida, la WCO debe realizar otro paso más: **inscribirse en el Registro** de instituciones admitidas que, en la actualidad, está controlado por el Ministerio del Interior y de Relaciones del Reino (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties). La inscripción en este Registro tiene un efecto doble: por un lado, las instituciones admitidas se obligan al cumplimiento de la normativa aplicable en la materia y, por otro lado, es a partir de la inscripción registral cuando pueden empezar a ser beneficiarias de las ayudas públicas para construir y promover vivienda social.
- e) El Registro de instituciones admitidas sirve como **mecanismo de control** por parte del Ministerio correspondiente. De esta manera, la autoridad neerlandesa puede, no solo conocer cuántas instituciones admitidas existen, sino también obtener información sobre sus proyectos y sobre las viviendas construidas. En definitiva, sobre el uso y destino de las ayudas otorgadas que se conforman con el dinero público de todo el país. Además de este control oficial, pueden existir otros tipos de control a las instituciones admitidas, ya sea por parte de organismos privados externos o por parte del órgano interno de supervisión de la propia institución.
- f) Otro de los aspectos que debemos destacar es que las viviendas gestionadas por estas instituciones deben formalizarse mediante **contratos de arrendamiento de duración indefinida**. Por su parte, los contratos de duración determinada⁵⁷ están previstos en el ordenamiento

⁵⁶ Artículo 19. 1 Woningwet 2015.

⁵⁷ Este tipo de contratos se regulan en el Código Civil neerlandés, en concreto, en el Libro 7 (Burgerlijk Wetboek Boek 7). De acuerdo con sus previsiones, los contratos de alquiler de duración determinada tienen una duración máxima de 2 años si las viviendas disponen de acceso y servicios propios (art. 234 del Código Civil neerlandés) y de 5 años si las viviendas tienen estancias que deben compartirse (art. 271 del Código Civil neerlandés).

jurídico pero las WCO, como instituciones admitidas y beneficiarias de ayudas públicas, los tienen restringidos⁵⁸.

- g) Además de la duración de los contratos de alquiler, las WCO pueden vincular sus viviendas a renta regulada o no. Ahora bien, deberán ser de renta regulada aquellas viviendas que hayan sido construidas con las ayudas estatales. Para diferenciarse de estas, las viviendas **no sujetas a renta regulada** deben diferenciarse de las anteriores en la superficie habitable, en la existencia de calefacción o en el tipo de construcción. Todos estos factores permiten asignar más puntos a este tipo de viviendas y, en función de los puntos obtenidos⁵⁹, pueden ofertarse en renta no regulada.
- h) Respecto a la **financiación de las WCO**⁶⁰, debemos tener en cuenta que los fondos económicos pueden provenir de distintos ámbitos. Por un lado, este tipo de instituciones se financia a través de sus propios recursos, ya sea obtenidos por el alquiler social que pagan los inquilinos o por otras actividades llevadas a cabo por la misma. Además, las WCO también pueden poner a la venta su parque de vivienda social y obtener préstamos bancarios y créditos. Y, por otro lado, estas instituciones

⁵⁸ De acuerdo con la Regeling van de Minister voor Wonen en Rijksdienst van 21 juni 2016, nr. 2016-0000342462, houdende wijziging van de Regeling toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015 teneinde daarin een aantal technische wijzigingen en een aantal wijzigingen met beperkte beleidsmatige gevolgen aan te brengen (Decreto del Ministerio de Vivienda y la Agencia del Gobierno Central de 21 de junio de 2016, n.º 2016-0000342462, por el que se modifica el Decreto sobre instituciones autorizadas para la vivienda pública de 2015 con el fin de realizar una serie de cambios técnicos y una serie de cambios con implicaciones políticas limitadas), las instituciones admitidas solo pueden determinar la duración de sus contratos de alquiler cuando el inquilino se encuentre en situación de desplazamiento por trabajo o estudios de carácter temporal o cuando exista una necesidad habitacional inmediata, entre otras situaciones.

⁵⁹ Huur Commissie. (2022). *Huurprijscheck en punten (Consultar precio de alquiler y puntos)*. <https://www.huurcommissie.nl/onderwerpen/huurprijs-en-punten/huurprijscheck-en-puntentelling>
Este sistema es el denominado Rent check que permite a los ciudadanos neerlandeses consultar el valor de sus viviendas en base a una serie de factores que otorgan puntos (tamaño habitaciones, instalaciones o valor WOZ).

⁶⁰ Sobre la financiación de las WCO, ver Lambea Llop, N. (2022). *La gestión de la vivienda social en clave europea*. Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 209 a 237.

disponen de la financiación pública. Ahora bien, en los Países Bajos, las ayudas públicas no van directas a la construcción de viviendas, sino que se otorgan a la población. Así pues, las ayudas públicas se basan en la venta del suelo a un precio moderado o incluso en la oferta de préstamos a tipos de interés muy bajo.

- i) Finalmente, este tipo de instituciones deben cumplir con unos **requisitos y un procedimiento a la hora de adjudicar** las viviendas sociales obtenidas y, en concreto, deben valorarse el tiempo que el ciudadano lleva en la lista de espera para obtener una vivienda, su situación familiar o los ingresos económicos del núcleo familiar⁶¹, todo ello sujeto al control por parte de las autoridades públicas competentes.

Todo este conjunto de características es el que conforma el interesante modelo de gestión de la vivienda social a través de este tipo de entidades ya que, como señala TRILLA BELLART⁶², existen dos razones por las que es importante tener en cuenta este modelo de colaboración público – privada:

- 1) Una de ellas es que permite la construcción de vivienda social con financiación externa, además de la promovida por los poderes públicos mediante los presupuestos correspondientes.
- 2) Y la segunda es que la experiencia europea permite demostrar que este tipo de asociaciones desarrolla vivienda de mayor calidad e implica de una forma más activa al inquilino.

En la actualidad, bajo este sistema de las WCO, los Países Bajos dispone de un total de 2,2 millones de viviendas en manos de las asociaciones de vivienda⁶³ y más de un millón y medio de estas viviendas están destinadas a

⁶¹ Así lo señala la Huisvestingswet o Ley de adjudicación de vivienda de 2014 en los artículos 12 y ss.

⁶² Trilla Bellart, C. (2001). *La política de vivienda en una perspectiva europea comparada*. Barcelona: Fundación La Caixa, p. 75.

⁶³ Rijksoverheid. (2018). *Cijfers over Wonen en Bouwen. Hoofdstuk7: Woningcorporaties (Cifras sobre vivir y construir, capítulo 7: asociaciones de vivienda)*. https://datawonen.nl/jive/jivereportcontents.ashx?report=cowb_framework_report_preview&chaptercode=2019_cowh7

vivienda asequible⁶⁴. En términos comparados, como hemos señalado, los Países Bajos dispone del mayor parque público de vivienda en la Unión Europea (30% sobre el número de viviendas totales).

En consecuencia, las WCO constituyen el mayor proveedor de vivienda de los Países Bajos puesto que las sociedades municipales de vivienda neerlandesas han ido desapareciendo progresivamente, aunque todavía sobreviven unas pocas en algunas ciudades pequeñas⁶⁵. Está claro, entonces, que el objetivo del Gobierno neerlandés ha consistido en trasladar la responsabilidad de la construcción y gestión de vivienda social a este tipo de entidades, sin perder el control público sobre las mismas. Se trata de un modelo de gestión de vivienda que puede resultar interesante – e incluso suponer un ejemplo – para el estado español que busca, desesperadamente, incrementar el parque público de vivienda y, en especial, el régimen de alquiler social (o, en términos nacionales, asequible o regulado).

Veamos cuál es la configuración del derecho a la vivienda en España, cuál ha sido su evolución y cómo se configura, en la actualidad, el parque público de vivienda español, con especial referencia a la situación de Cataluña.

1.3. La vivienda social como concepto clave en Europa

Como hemos comprobado a lo largo de este primer apartado, en el ámbito internacional y europeo, a la hora de definir ese tipo de vivienda digna, adecuada y asequible para los ciudadanos menos favorecidos, se hace referencia al concepto de **vivienda social**.

A continuación, se analiza el concepto de vivienda social y se realiza una distinción de otros conceptos también clave en el ámbito de la vivienda como la **vivienda pública** o la **vivienda asequible**. Además, también se detallan los rasgos característicos que se desprenden del concepto de vivienda social. Finalmente, se comprueba que en el ámbito de la Unión Europea no siempre

⁶⁴ Rijsoverheid. (2018). *Cifers over Wonen en Bouwen. Hoofdstuk7: Woningcorporaties...* Op. Cit.

⁶⁵ Elsinga, M., Stephens, M. y Knorr-Siedow, T. (2014). *The privatisation of social housing: three different pathways....* Op. Cit.

se utiliza el término de vivienda social para hacer referencia a este tipo de viviendas y, en concreto, se examina el caso español en relación con el concepto de **vivienda protegida**. El nombre no hace la cosa.

1.3.1. El concepto de vivienda social en el ámbito europeo

En efecto, siempre que se hace referencia a la política pública de vivienda en el ámbito internacional y europeo se menciona continuamente la expresión **vivienda social**.

A nivel jurídico, no existe ningún instrumento internacional ni europeo que defina, con precisión y detalle, qué debemos entender por vivienda social. Esto ocurre por un motivo y es que, especialmente a nivel europeo, no hay un consenso ni una línea de actuación marcada en política de vivienda. Por eso, “cada país enfoca su política de vivienda bajo diferentes criterios, donde no solo cambia la población o colectivos a atender sino también el régimen de tenencia, el tamaño de las viviendas, entre otros factores”⁶⁶ y, en consecuencia, utiliza distintos conceptos para hacer referencia a situaciones más o menos parecidas.

No obstante, son numerosas las instituciones y los documentos que han probado de definir este concepto teniendo en cuenta que “se asocia, generalmente, con vivienda en alquiler a precio por debajo del mercado, destinada por lo general a familias o individuos que no tienen ingresos suficientes para acceder a una vivienda en condiciones de mercado”.⁶⁷

De esta manera, el Observatorio Europeo de Vivienda Social⁶⁸ señala que, en efecto, no existe una definición única para este concepto porque se utiliza como una palabra clave (*key word*) y permite a los gobiernos de los distintos

⁶⁶ Arends Morales, L.N., & Garcia – Almirall, M.P. (2014). Una visión comparada de la vivienda social en Europa. El caso de Barcelona y Londres. *ACE: architecture city and environment*, Vol. 26, núm. 9, p. 179

⁶⁷ Pareja Eastaway, M., & Sánchez Martínez, T. (2016). El alquiler privado como vivienda social en España. *Ciudad y Territorio. Estudios territoriales*, núm. 189, pp. 383-397.

⁶⁸ Housing Europe. (2022). *Observatorio de la vivienda*. <https://www.housingeurope.eu/section-135/housing-observatory> El Observatorio Europeo de Vivienda Social forma parte de la Federación Europea de vivienda social (*Housing Europe*).

estados miembros tener una flexibilidad mayor a la hora de gestionar su política de vivienda. No obstante, el Observatorio considera que es un tipo de vivienda que tiene como objetivo principal satisfacer la necesidad de esa clase de vivienda, financiada por el estado y adjudicada mediante procedimientos administrativos⁶⁹.

Por su parte, la OCDE⁷⁰ relaciona la vivienda social con la política de bienestar social y con la oferta de vivienda asequible e indica que la misma representa más de 28 millones de viviendas (aproximadamente el 6% del stock total de viviendas en países que miembros y no miembros de la OCDE). La OCDE utiliza la definición de SALVI DEL PERO⁷¹ respecto a vivienda social e indica que se trata de aquel alojamiento residencial de alquiler proporcionado a precios inferiores al mercado que es focalizado y asignado de acuerdo a reglas específicas como, por ejemplo, las necesidades identificadas en la persona solicitante o las listas de espera. Ya en este mismo documento, la OCDE también apunta que, en los diferentes países europeos, la vivienda social dispone de distintas denominaciones⁷².

El Observatorio Europeo de Sinhogarismo de FEANTSA también ha aportado su definición de vivienda social mediante un conjunto de características como, por ejemplo, que se trata de un tipo de vivienda destinado a la población con

⁶⁹ Traducción propia. Naciones Unidas. (2015). *Social Housing in the UNECE region. Models, Trends and Challenges*, p. 14 [archivo PDF]. Recuperado de https://unece.org/DAM/hlm/documents/Publications/Social_Housing_in_UNECE_region.pdf

⁷⁰ Traducción propia. OCDE. (2020). *Social housing: a key part of past and future housing policy* [archivo PDF]. Recuperado de <https://www.oecd.org/social/social-housing-policy-brief-2020.pdf>

⁷¹ Traducción propia. Salvi del Pero, A., Adema, W., Ferraro, V. et al. (2016). Políticas to promote acces to Good-quality affordable housing in OECD countries. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, núm. 176, OECD Publishing, París, p. 36

⁷² Así, por ejemplo, se denomina vivienda subvencionada en Australia, Canadá y Alemania; vivienda pública en Australia; vivienda protegida en España. Traducción propia. OCDE. (2020). *Social housing: a key part of past and future housing policy* [archivo PDF]. Recuperado de <https://www.oecd.org/social/social-housing-policy-brief-2020.pdf>

menos recursos o que se ofrece sin ánimo de lucro, entre otros⁷³. Veremos, en el siguiente apartado, cuáles son las características de la vivienda social.

En definitiva, se trata de una clase vivienda que, por un lado, debe ofertarse a precio asequible y, por tanto, va dirigida al sector de la población más desfavorecido que no puede acceder a una vivienda del mercado libre y que, por otro lado, se otorga siguiendo unas normas previamente fijadas en la legislación aplicable y mediante un procedimiento de adjudicación determinado. En efecto, en el caso de España, el concepto de vivienda social se asimila, como veremos, al de **vivienda protegida**.

1.3.2. Las características que se desprenden del concepto de vivienda social

Una vez definido, con más o menos acierto, el concepto de vivienda social es necesario examinar cuáles son las características de este tipo de vivienda para acabar de detallar el concepto.

En este sentido, Naciones Unidas⁷⁴ recoge de forma muy didáctica y organizada los distintos rasgos que se desprenden del concepto de vivienda social, a saber:

- 1) Respecto a la **forma de tenencia**, se señala que, en la mayoría de los países, la vivienda social se destina al régimen de alquiler. No obstante, este tipo de vivienda también puede estar disponible para adquirir en propiedad a bajo coste o para otro tipo de usos como, por ejemplo, la propiedad compartida. El estudio también destaca la posibilidad de obtener vivienda “social” a través de las cooperativas de vivienda que permiten compartir espacios comunes entre los miembros de una misma cooperativa que disponen, a la vez, de espacios privados.

⁷³ Pleace, N., Teller, N., & Quilgars, D. (2011). *Social Housing Allocation and Homelessness*. *EOH Comparative Studies on Homelessness*, p. 16 [archivo PDF]. Recuperado de <https://eprints.whiterose.ac.uk/75093/1/>

⁷⁴ Traducción propia. Naciones Unidas. (2015). *Social Housing in the UNECE región. Models, Trends and Challenges*, pp. 15 a- 18 [archivo PDF]. Recuperado de https://unece.org/DAM/hlm/documents/Publications/Social_Housing_in_UNECE_region.pdf

- 2) En relación con los **promotores de vivienda**, existe una gran variedad de agentes que destinan su actividad a la construcción, promoción y gestión de vivienda social. Lógicamente, este sistema de vivienda se encuentra estrechamente vinculada a las Administraciones Públicas que, en muchas ocasiones, necesitan financiación y colaboración del sector privado para cubrir las necesidades de vivienda de la población. No obstante, la actuación privada en el ámbito de la vivienda social está siempre controlada por el poder público y debe seguir los límites establecidos en las normas de aplicación.
- 3) Teniendo en cuenta lo anterior, la vivienda social puede **financiarse** de distintas formas. La financiación pública puede otorgarse en dos sentidos: por un lado, mediante ayudas a las personas demandantes de vivienda (normalmente se trata de una asignación económica para ayudarles a pagar el alquiler) y, por otro lado, mediante ayudas a las entidades que construyen y ofertan la vivienda (las denominadas ayudas a la construcción o ayudas al ladrillo). Además, también existen métodos de financiación privados.
- 4) Como regla general, la vivienda social debe ir destinada al sector de la población más desfavorecido. En concreto, normalmente las **personas o núcleos familiares beneficiarios** de la vivienda social deben cumplir con una serie de requisitos fijados por la normativa aplicable (ingresos económicos de la unidad, miembros vinculados a la unidad, circunstancias personales, etc.). Además, en determinados países se exige que las personas demandantes de vivienda social se inscriban en el registro correspondiente.

Teniendo en cuenta lo anterior, todas aquellas viviendas que cumplan con las características mencionadas deberían considerarse **vivienda social**. No obstante, como veremos en el siguiente apartado, dado que no existe una visión única en la política de vivienda en Europa, los distintos países utilizan

distintos nombres, distintas clases y distintos requisitos de acceso para referirse a este tipo de vivienda⁷⁵.

1.3.3. La vivienda social en los distintos Estados europeos. Especial referencia al régimen de España: la vivienda de protección oficial

En efecto, como decimos, no existe a nivel internacional ni europeo una definición única de **vivienda social** y, en consecuencia, los distintos países han creado una política de vivienda propia que, si bien es similar en contenido al concepto de vivienda social, responde a otro tipo de concepto e incluso denominaciones.

Un claro ejemplo de buenas prácticas es, como hemos visto, los Países Bajos. La política de vivienda de los Países Bajos gira entorno al concepto de vivienda social que, en su mayoría, se encuentra en manos de las WCO (instituciones admitidas por el Gobierno para llevar a cabo la construcción, gestión y promoción de vivienda social). Además, aunque no existe a nivel nacional una definición exacta de vivienda social, la Constitución neerlandesa recoge el derecho a la vivienda en su artículo 22⁷⁶. No obstante, otros países vinculan la figura de la vivienda social únicamente al régimen de alquiler (es el caso de Hungría) o utilizan el término de vivienda pública para referirse a un tipo de vivienda que, en esencia, se asimila a la vivienda social en clave europea (es el caso de Suecia y España).

En este sentido, en el caso español, es evidente que **la vivienda de protección oficial** (en adelante, VPO) es el equivalente al concepto de vivienda social en Europa. Así lo señalan PITTINI y LAINO⁷⁷ cuando indican

⁷⁵ Traducción propia. Naciones Unidas. (2015). *Social Housing in the UNECE región. Models, Trends and Challenges*, pp. 7 y 8 [archivo PDF]. Recuperado de https://unece.org/DAM/hlm/documents/Publications/Social_Housing_in_UNECE_region.pdf

⁷⁶ Ver apartado 1.2.3 del primer capítulo de este trabajo de investigación.

⁷⁷ Pittini, A. & Laino, E. (2012). *The nuts and bolts of European social housing systems*, p. 75 [archivo PDF]. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/236144096_Housing_Europe_Review_2012_The_nuts_and_bolts_of_European_social_housing_systems

que el derecho a la vivienda está garantizado en la CE y que la vivienda social en España se denomina VPO⁷⁸.

Respecto a la política de vivienda en España, el estudio citado señala que se trata de una política basada en la vivienda en propiedad, ya que el parque de viviendas en alquiler es uno de los más pequeños de Europa. En concreto, respecto al parque de vivienda social en alquiler, el estudio lo cifra en un 2%. Además, también indica que la VPO está abierta a todo tipo de promotores, tanto públicos como privados y que puede destinarse a régimen de propiedad, alquiler u otro tipo de uso. La financiación de la vivienda se gestiona, normalmente, a través de recursos públicos recogidos en los Planes estatales de vivienda, pero también dispone de los créditos y préstamos por parte de las entidades de crédito privadas. Y, finalmente, los beneficiarios a las VPO deben cumplir una serie de requisitos y deben estar inscritos en el Registro correspondiente. Por lo tanto, la VPO en España es el equivalente a la vivienda social en el ámbito internacional y europeo ya que responde a todas las características anteriormente señaladas.

Para poder profundizar un poco más en el parque público de viviendas español y, en concreto, en régimen de VPO es necesario que, previamente, se realice un análisis sobre el derecho a la vivienda en el ordenamiento jurídico español y cómo ha ido evolucionando la protección de este derecho con el paso de los

⁷⁸ También lo indica el artículo 74 de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda en Cataluña cuando define las viviendas destinadas a políticas sociales y señala las de protección oficial: "A efectos de lo establecido por el artículo 73, se consideran viviendas destinadas a políticas sociales todas las acogidas a cualquiera de las modalidades de protección establecidas por la presente ley o por los planes y programas de vivienda, los cuales pueden incluir, además de las viviendas de protección oficial de compra o alquiler o de otras formas de cesión de uso, las viviendas de titularidad pública, las viviendas dotacionales públicas, los alojamientos de acogida de inmigrantes, las viviendas cedidas a la Administración pública, las viviendas de inserción, las viviendas de copropiedad, las viviendas privadas de alquiler administradas por redes de mediación social, las viviendas privadas de alquiler de prórroga forzosa, las viviendas cedidas en régimen de masovería urbana, las viviendas de empresas destinadas a sus trabajadores y las demás viviendas promovidas por operadores públicos, de precio intermedio entre la vivienda de protección oficial y la vivienda del mercado libre pero que no se rigen por las reglas del mercado libre."

años. Además, dado que, como veremos, la vivienda es una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, también es necesario examinar el ordenamiento jurídico autonómico catalán, cuyo parque público de viviendas es objeto de nuestro estudio.

2. La configuración del derecho a la vivienda en el ordenamiento jurídico español

2.1. El derecho a la vivienda en la Constitución de 1978 y en los distintos Estatutos de Autonomía

El Estado español, adherido a la Carta Social Europea y a los demás pactos internacionales mencionados, recoge el derecho a la vivienda en el artículo 47 de la Constitución:

*“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”.*

En la Constitución, el derecho a la vivienda se matiza con el adjetivo digno y adecuado. Nada se dice del concepto de asequibilidad, aspecto que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas considera un “aspecto clave del derecho a una vivienda adecuada”.⁷⁹

En el ámbito catalán, la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (en adelante, EAC) recoge el derecho a la vivienda como un derecho del ámbito civil y social⁸⁰. Así, el artículo 26 determina:

⁷⁹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1991). *El derecho a una vivienda adecuada (art. 11, párr.1): 13/12/91, Observación general N° 4* [archivo PDF]. Recuperado de: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3594.pdf>

⁸⁰ Se trata de un precepto que, a pesar de encontrarse ubicado sistemáticamente en el catálogo de derechos del EAC, no puede considerarse un derecho subjetivo y básico, sino que debe entenderse como un principio y un mandato a los poderes sociales (Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 31/2010, de 28 de julio de 2010).

“Artículo 26. Derechos en el ámbito de la vivienda.

Las personas que no disponen de los recursos suficientes tienen derecho a acceder a una vivienda digna, para lo cual los poderes públicos deben establecer por ley un sistema de medidas que garantice este derecho, con las condiciones que la ley determine”.

Así como el artículo 47 de la Constitución manifiesta que todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, el artículo 26 del EAC parece hacer mayor hincapié en aquellos sectores de la población que, debido a sus recursos insuficientes, pueden ser considerados como sectores vulnerables. En este sentido, el EAC incluye un mandato directo a los poderes públicos para que establezcan las medidas que sean necesarias para garantizar una vivienda a todos los ciudadanos. Este mandato queda reflejado también el artículo 47 del EAC:

“Artículo 47. Vivienda.

Los poderes públicos deben facilitar el acceso a la vivienda mediante la generación de suelo y la promoción de vivienda pública y de vivienda protegida, con especial atención a los jóvenes y los colectivos más necesitados”.

Este artículo 47 del EAC también queda recogido como un principio rector, de igual manera que lo hace la Constitución. De esta forma, los poderes públicos de Cataluña deben promover y adoptar las medidas necesarias para garantizar su plena eficacia.

Los Estatutos del resto de Comunidades Autónomas también consagran el derecho a la vivienda. Igual que lo hace el Estatuto catalán, la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía recoge en su artículo 25 la obligación de los poderes públicos a fomentar la promoción pública de vivienda:

“Artículo 25. Vivienda.

Para favorecer el ejercicio del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada, los poderes públicos están obligados a la promoción pública de la vivienda. La ley regulará el acceso a la misma en condiciones de igualdad, así como las ayudas que lo faciliten.”

De la misma forma lo señala la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears en su artículo 22 bajo la rúbrica del derecho de acceso a una vivienda digna:

“Artículo 22. Derecho de acceso a una vivienda digna.

Las Administraciones públicas de las Illes Balears garantizarán el derecho de acceso a una vivienda digna de los ciudadanos de las Illes Balears. Por ley se regularán las ayudas para promover este derecho, especialmente a favor de los jóvenes, de las personas sin medios, de las mujeres maltratadas, de las personas dependientes y de aquellas otras en cuyo caso estén justificadas las ayudas.”

O, como último ejemplo, la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana que refleja el derecho a una vivienda digna en su artículo 16:

“Artículo 16.

La Generalitat garantizará el derecho de acceso a una vivienda digna de los ciudadanos valencianos. Por ley se regularán las ayudas para promover este derecho, especialmente en favor de los jóvenes, personas sin medios, mujeres maltratadas, personas afectadas por discapacidad y aquellas otras en las que estén justificadas las ayudas.”

Como hemos podido comprobar, en la mayoría de los Estatutos de las distintas comunidades autónomas del territorio nacional se recoge el derecho a una vivienda digna – tal y como lo define la Constitución en su artículo 47 -, y en todos estos preceptos se recoge un mandato a los poderes públicos de los distintos territorios para que estos promuevan el acceso digno a la vivienda y lo fomenten a través de las ayudas correspondientes, especialmente, a los sectores más desfavorecidos.

En definitiva, el derecho a la vivienda está reconocido a nivel internacional y también a nivel nacional y autonómico en nuestro país. Sin embargo, el hecho de que esté reconocido como derecho a todos los niveles y en las distintas normativas como un derecho básico y pleno no quiere decir que goce de la máxima protección que el ordenamiento jurídico le pueda otorgar, puesto que

solo puede alegarse ante la Jurisdicción ordinaria en el contexto de la existencia de leyes que lo desarrollen⁸¹.

2.2. Reconocimiento legal del derecho de acceso a la vivienda

Respecto a la protección del derecho a la vivienda se deben tener en cuenta las diferentes posturas que la doctrina ha adoptado a lo largo del tiempo.

En cuanto a la protección del derecho a la vivienda, la doctrina mayoritaria suele señalar que el artículo 47 de la Constitución no reconoce ningún derecho subjetivo. En efecto, el derecho a la vivienda se ubica en el Capítulo tercero que regula los principios rectores de la política social y económica. En consecuencia, no nos encontramos ante un derecho fundamental como los de la Sección 1ª del Capítulo segundo que tienen una protección preferente y sumaria ante los tribunales ordinarios e, incluso, los ciudadanos pueden recabar la tutela de esos derechos a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, tal y como indica el artículo 53 del propio texto constitucional.

En el caso del derecho a la vivienda nos encontramos ante un principio rector de la política social y económica que podrá ser alegado únicamente ante la Jurisdicción ordinaria y al cual se le conceden las garantías del reconocimiento, respeto y protección en la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, tal y como indica el artículo 53.3 de la Constitución.

No obstante, el derecho a la vivienda constituye un eje fundamental en el ordenamiento jurídico. Por ello, son muchos los autores que consideran que, a pesar de su ubicación constitucional, el derecho a la vivienda genera consecuencias de carácter normativo que no deben obviarse⁸².

⁸¹ Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de abril de 2000.

⁸² Así lo señalan García Macho, R. (1982). *Las aporías de los derechos fundamentales sociales y el derecho a una vivienda*. Instituto de Estudios de Administración Local; Bassols Coma, M. (1983). Consideraciones sobre el derecho a la vivienda en la Constitución Española de 1978. *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 85, pp. 13-42.

En primer lugar, para MUÑOZ CASTILLO⁸³, la eficacia del derecho a la vivienda depende, en esencia, del desarrollo normativo que se le otorgue. Por lo tanto, el carácter de derecho básico, esencial y fundamental lo otorga, prácticamente, la normativa de desarrollo.

Y, en segundo lugar, para JARIA MANZANO el derecho a la vivienda dispone de una necesidad prestacional abismal “que lo hace dependiente de la distribución del gasto público, y de las políticas públicas destinadas a incidir en el mercado inmobiliario”⁸⁴.

Por lo tanto, para la gran mayoría de autores que consideran que los principios rectores “no son directamente aplicables” reconocen que estos principios “pueden operar como canon de constitucionalidad de las leyes”, debido a la fuerza normativa de la que goza el texto constitucional⁸⁵, pero que necesitan, inevitablemente, de la actuación de los poderes públicos y, en consecuencia, de las potestades y políticas públicas.

Así lo indica también ARIAS MARTÍNEZ⁸⁶: “*Aunque la ubicación en el texto constitucional del derecho a la vivienda (art. 47CE) no nos permite afirmar que estemos ante un derecho fundamental sino ante un principio rector, ello no significa que se trate de una norma sin contenido o una simple declaración de intenciones, sino que, como en reiteradas ocasiones ha sostenido el Tribunal Constitucional [en adelante, TC] se trata de una previsión que vincula la actuación de los distintos poderes públicos*”.

⁸³ Muñoz Castillo, J. (2003). *Constitución y vivienda*. Centro de Estudios Políticos Constitucionales, p. 20; Muñoz Castillo, J. (2000). *El derecho a una vivienda digna y adecuada. Eficacia y ordenación administrativa*. Constitución y Leyes, COLEX.

⁸⁴ Jaria Manzano, J. (2011). El derecho a una vivienda digna en el contexto del estado social. En Simón Moreno, H. & Nasarre Aznar, S. (Coord.), *El acceso a la vivienda en un contexto de crisis* (pp. 53-88). Edisofer

⁸⁵ Díez Picazo, L. M. (2008). *Sistema de derechos fundamentales*, (3.ª ed.). Cizur Menor, Navarra, Aranzadi, colección Thomson – Civitas; Cano Bueso, J. (2014). El derecho constitucional a una vivienda digna, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 291, pp. 143-171.

⁸⁶ Arias Martínez, M. A. (2019). Las competencias autonómicas en materia de vivienda frente a las competencias estatales de carácter transversal en la reciente jurisprudencia constitucional. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 11, pp. 106-121.

Todo lo anterior lo señala también el TC en muchas de sus sentencias. Respecto a la importancia de la materia ya ha indicado que “por su íntima conexión con la esfera individual de la persona y el libre desarrollo de la personalidad, es de máxima relevancia”⁸⁷ y ha remarcado que “*el destino efectivo de la vivienda al uso residencial [...] no es un deber del propietario sino un objetivo que persigue el poder público mediante su política de vivienda*”⁸⁸. También ha reconocido, como decimos, que “*la protección del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada es la dispensada por el art. 53.3 CE, pues no se trata de un derecho subjetivo exigible, sino un mandato constitucional pragmático*”⁸⁹.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, este trabajo pretende señalar la necesidad de reconocer el derecho a la vivienda como un derecho subjetivo, pleno y básico que la Administración Pública debe garantizar a todos los ciudadanos. Así lo considera LÓPEZ RAMON⁹⁰ cuando señala que “el reconocimiento legal del derecho a la vivienda es ya imposible de eludir”, que “el derecho a la vivienda está garantizado por la tutela judicial” o cuando reconoce que el derecho a la vivienda “no está dentro del catálogo de derechos fundamentales, pero sí participa de la cercanía a las garantías constitucionales”.

2.3. Las competencias transversales del Estado y las Comunidades Autónomas en esta materia, sin olvidar el papel de los municipios

Como vemos, el derecho a la vivienda goza de configuración legal a distintos niveles territoriales. Es necesario analizar, por tanto, la distribución territorial de las competencias públicas en materia de vivienda.

El artículo 148.3 de la CE determina que la vivienda es una competencia autonómica. El Estatuto de Autonomía de Cataluña lo recoge en el artículo 137

⁸⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 93/2015, de 14 de mayo

⁸⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 16/2018, de 22 de febrero

⁸⁹ Sentencias del Tribunal Constitucional núm. 32/2019, de 28 de febrero y núm. 152/1988, de 20 de julio.

⁹⁰ López Ramón, F. (2014). El derecho subjetivo a la vivienda. *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 102, pp. 49-91; López Ramón, F. (2020). El reconocimiento legal del derecho a disfrutar de una vivienda. *Revista de Administración Pública*, núm. 212, pp. 297-308.

al manifestar que la vivienda es una competencia exclusiva de la Generalitat. Así se configura también en otros Estatutos de Autonomía como, por ejemplo, en el artículo 56 del Estatuto de Autonomía andaluz, el artículo 30.3 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears o el artículo 49.9 del Estatuto de Autonomía valenciano.

Por lo tanto, nos encontramos ante un derecho de competencia exclusivamente autonómica que permite a las Comunidades Autónomas, en palabras del Tribunal Constitucional, *“desarrollar una política propia en dicha materia, incluido el fomento y promoción de la construcción de viviendas, que es, en buena medida, el tipo de actuaciones públicas mediante las que se concreta el desarrollo de aquella política”*⁹¹.

Sin embargo, que nos encontremos ante una competencia exclusiva autonómica, no quiere decir que la vivienda sea una materia que no pueda verse limitada por determinadas competencias del Estado. Así lo indica SOUVIRÓN MORENILLA⁹² *“aunque el Estado no tiene, pues, una competencia material directa sobre vivienda, dispone de otros títulos constitucionales de competencia confluyentes o concurrentes (los del art. 149.1.1, 6, 13, 16, 21 CE, etc.) que le permiten regular o actuar como tal poder público en este sector”*.

Y así lo reconoce también el Tribunal Constitucional en distintas sentencias. Ya en Sentencia núm. 152/1988, de 20 de julio, en un litigio promovido por el Gobierno Vasco contra el Real Decreto 3280/1983, de 14 de diciembre de 1983, sobre tramitación de las actuaciones de financiación en materia de vivienda, el Alto Tribunal indicó que, a pesar de que *“es indiscutible que la Comunidad Autónoma del País Vasco ostenta la titularidad de la competencia en materia de vivienda (...) tanto el artículo 149 de la Constitución como los Estatutos de Autonomía dejan a salvo las facultades de dirección general de la*

⁹¹ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 152/1988, de 20 de julio.

⁹² Souvirón Morenilla, J. M. (2018). El derecho a la vivienda y su garantía pública: entre el servicio público y la protección social. En González Ríos, I. (Dir.), *Servicios de interés general y protección de los usuarios: educación, sanidad, servicios sociales, vivienda, energía, transportes y comunicaciones electrónicas* (pp. 181-224). Dykinson

economía y, por tanto, de cada uno de los sectores productivos, que han de quedar en poder de los órganos centrales del Estado”.

En concreto, respecto a la vivienda, la misma Sentencia manifiesta que *“este razonamiento es también aplicable al sector de la vivienda, y en particular, dentro del mismo, a la actividad promocional, dada su muy estrecha relación con la política económica general, en razón de la incidencia que el impulso de la construcción tiene como factor del desarrollo económico y, en especial, como elemento generador de empleo”.*

En el caso concreto de Cataluña, la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 59/1995, de 17 de marzo recoge en su fundamento jurídico cuarto que *“la tarea estatal de fomento en materia de vivienda, por más que el artículo 9.9 EAC la atribuya a la competencia exclusiva de la Generalidad sin sujeción a competencia alguna del Estado, se encuentra, en este caso, respaldada por el título competencial a que se refiere el art. 149.1.13 CE”* que es, concretamente, el relativo a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

Y es que, de acuerdo con PONCE SOLÉ, parece que la distribución competencial en esta materia se haya *“caracterizado por una resistencia estatal a aceptar el cambio de papel que el modelo descentralizado supone, amparada por su mantenimiento de recursos financieros”*⁹³.

Sin embargo, que el Estado pueda intervenir en algunos aspectos en materia de vivienda respaldándose en los títulos competenciales del artículo 149.1 CE no quiere decir que su actuación pueda extenderse hasta abarcar cualquier tipo de acción. Así lo explica el Tribunal Constitucional en Sentencia núm. 36/2012, de 15 de marzo: *“dicha competencia estatal (la del artículo 149.1.13 CE) no puede extenderse hasta incluir cualquier acción de naturaleza económica, si no posee una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica*

⁹³ Ponce Solé, J. (2008). La competencia en materia de vivienda a la luz del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña y de la ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda. *Revista d'estudis autonòmics i federals*, núm. 7, pp. 145-195

*general, pues, de no ser así, se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico*⁹⁴.

En conclusión, y atendiendo a la doctrina del Tribunal Constitucional, el Estado puede intervenir en el sector de la vivienda en virtud de las facultades de planificación y dirección general de la economía, pero no queda legitimado *“para fomentar cualquier actividad en materia de vivienda, regulándola directamente, sino en tanto y en cuanto las medidas de fomento se justifiquen por razón de sus atribuciones sobre las bases de planificación y la coordinación de la actividad económica”*. Y es que *“si se admitiera una competencia general e indeterminada de fomento de las actividades productivas por parte del Estado se produciría, junto a la indicada alteración del sistema competencial, una distorsión permanente del sistema ordinario de financiación autonómica”*.⁹⁵

Además de lo anterior, no podemos obviar a la administración local. En efecto, los municipios también tienen competencia en materia de vivienda, tal y como se establece en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante, LBRL). El artículo 25.2.a) de la LBRL manifiesta:

2. El municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:

a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación.

La Administración municipal puede, como decimos, intervenir en ciertas actividades económicas, pero debemos atender a la existencia de distintos tipos de intervención. Según FERNÁNDEZ GONZÁLEZ⁹⁶, la intervención municipal puede clasificarse en distintas modalidades: la primera cuando el ente local tiene capacidad de legitimación en la intervención; la segunda

⁹⁴ Véase también Sentencias del Tribunal Constitucional núm. 186/1988, de 17 de octubre; núm. 133/1997, de 16 de julio o núm. 112/1995, de 6 de julio.

⁹⁵ Sentencias del Tribunal Constitucional núm. 152/1988, de 20 de julio y núm. 36/2012, de 15 de marzo.

⁹⁶ Fernández González, F. J. (1995). *La intervención del municipio en la actividad económica. Los títulos que la legitiman*. Civitas, Madrid, pp. 24 a 28.

cuando existe una efectiva atribución de competencias al municipio y, finalmente, la tercera cuando existe titularidad en el desarrollo de la actividad municipal⁹⁷.

Teniendo en cuenta que el artículo 25.2.d) de la LBRL hace referencia a la “promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera” podemos entender que reciben una atribución competencial en este sentido y que, por tanto, el ente local puede ejecutar actuaciones en esta materia. Ahora bien, las competencias atribuidas a los municipios responden a dos características básicas. En primer lugar, no se trata de competencias exclusivas, sino que son competencias híbridas que requieren de la colaboración entre las distintas administraciones territoriales para su correcto desarrollo. Así pasa exactamente con la competencia en materia de vivienda. Y, en segundo lugar, que este tipo de competencias deben ser desarrolladas por el legislador sectorial, estatal o autonómico y el municipio siempre deberá estar presente en la gestión de las materias reguladas en el art. 25.2 LBRL para asegurar, de esta forma, los intereses de las entidades locales.

Además, en el caso del artículo 25.2.d) LBRL la competencia municipal en materia de vivienda queda limitada en dos sentidos⁹⁸. Desde un punto de vista objetivo, el artículo 25.2.d) LBRL solo permite a los municipios actuar en la “promoción y gestión de vivienda de protección pública”. Y, desde un punto de vista ejecutivo, el precepto añade que esta promoción debe realizarse con “*criterios de sostenibilidad financiera*”.

⁹⁷ Así lo indica también Iglesias González, F. (2005). *Administración Pública y vivienda*. Editorial Montecorvo, Madrid.

⁹⁸ Pérez Mira, J.M., & Bueso Guirao, E. (2016). *Efectos en el sector público local de la Ley para la Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL)*. Dykinson.

A pesar de ello, “se puede afirmar que las materias enumeradas en el art. 25.2 LBRL constituyen verdaderos títulos competenciales municipales para cuyo efectivo ejercicio no se precisa de desarrollo normativo estatal o autonómico”⁹⁹.

Así lo ha indicado también el Tribunal Supremo (en adelante, TS) en varias de sus sentencias. Sirva a modo de ejemplo la Sentencia de 17 de junio de 1999 que indica en su Fundamento Jurídico 3º que: “*El artículo 25.2.d) de la Ley de Bases, de 2 de abril de 1985, hace figurar entre los temas de neta competencia municipal no solamente la gestión y disciplina urbanística, sino también la promoción y gestión de la vivienda, como servicio público que puede contribuir a satisfacer las aspiraciones generales de la comunidad vecinal, y el artículo 88.1 de la misma norma reconoce la facultad que corresponde a los Entes Locales para ejercer la iniciativa pública en materia de actividades privadas, previa la formación del correspondiente expediente, de acuerdo con el artículo 128 de la Constitución*”.

En este sentido, el artículo 85 LBRL señala que los servicios públicos locales sobre los que las entidades locales tienen competencia pueden prestarse mediante gestión directa (por la propia entidad local, por un organismo autónomo local, por una entidad pública empresarial local o por una sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública) o mediante gestión indirecta (a través de las distintas fórmulas previstas en la legislación de contratos del sector público).

En el ámbito de la vivienda es importante señalar que los Ayuntamientos pueden promover y gestionar la vivienda protegida y puede acudir a las fórmulas de colaboración público – privada previstas en nuestro ordenamiento jurídico para prestar ese servicio, aunque sea mediante una gestión indirecta. De esta manera, el Ayuntamiento puede adjudicar el servicio a un ente propio o adjudicarlo a una sociedad de economía mixta o a una sociedad cooperativa de viviendas a través de las fórmulas contractuales adecuadas.

⁹⁹ Iglesias González, F. (2005). *Administración Pública...* Op. Cit.; Ortega Álvarez, L. (1988). *El régimen constitucional de las competencias locales*. Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 59, 60 y 101; Sosa Wagner, F. (1987). *Manual de Derecho Local*, Tecnos, p. 108.

En conclusión, tanto en la normativa como en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, se configura la materia de vivienda como una competencia concurrente o híbrida. Bien es cierto que la vivienda es competencia exclusiva de las comunidades autónomas y, por tanto, son los entes autonómicos quienes deben regularla y gestionarla. No obstante, existen competencias transversales de titularidad estatal que permiten al Estado regular la materia de vivienda respaldando sus actuaciones en competencias propias. De igual forma, los entes locales también pueden promover y gestionar la vivienda sin saltarse, eso sí, los términos establecidos por la legislación estatal y autonómica.

3. Marco jurídico estatal: la convivencia de planes vivienda y la normativa en esta materia

3.1. La política pública estatal en materia de vivienda y su evolución histórica: de las normas de principios de s. XX al Plan estatal 2018-2021

En la historia de la política de vivienda española podemos observar diferentes fases. Por un lado, los primeros pasos que se dieron para crear una política de vivienda se basaban en la necesidad de construir casas para alojar a la población que llegaba a las ciudades en busca de trabajo. Por otro lado, años más tarde, se produjo un cambio de modelo en la política de vivienda que se centró en garantizar el acceso a una vivienda digna y adecuada de aquellas familias que tenían unos recursos limitados.

Vemos, por lo tanto, que existen dos fases distintas marcadas cada una de ellas por el contexto social, económico y cultural en el que sucedieron. Desde principios de siglo XX las normas en materia de vivienda se han ido sucediendo unas a otras e, inevitablemente, han ido adaptándose a las circunstancias de cada momento.

En este apartado se va a realizar un análisis desde los orígenes hasta la actualidad de la política de vivienda, desde las primeras normas que preveían la construcción de casas baratas hasta la llegada del instrumento de coordinación por excelencia en la materia: el plan de vivienda.

3.1.1. Normas anteriores a los planes de vivienda

Ya a principios de siglo XX se tomaron en España las primeras medidas en materia de vivienda. El objetivo primordial no era otro que fomentar la construcción de viviendas para dar cobijo a toda la población trabajadora que se concentraba en las ciudades.

A. Primera Ley de Casas Baratas (1911)

Después de la pérdida de las colonias en 1898, en España se instaló un clima pesimista a todos los niveles. Sin embargo, la consagración de la revolución industrial a finales de siglo XIX generó un crecimiento demográfico que hizo necesaria la urbanización de las ciudades, pasando por la necesidad de aumentar el parque público de viviendas fomentando su construcción.

En este momento de la historia, el proyecto político del gobierno apostaba por la “regeneración democrática”. El programa político concebía al Estado como “principal agente modernizador del país” y, por lo tanto, se propuso abordar todos los problemas del momento, entre los que destacaba la denominada “cuestión social”.

La “cuestión social” pasaba por asegurar la intervención del Estado en el ámbito económico, social y cultural con el objetivo de favorecer a los sectores más desfavorecidos. En el caso de la vivienda, el interés primordial radicaba en construir viviendas respetando las condiciones higiénicas y sanitarias que fueran necesarias.

En 1908, el Instituto de Reformas Sociales¹⁰⁰ redactó un proyecto de Ley sobre Casas Baratas que fue aprobado definitivamente el 12 de junio de 1911, para ser posteriormente desarrollado a través del Reglamento correspondiente. La vivienda se erigía como una necesidad imperiosa del momento y así se destaca en la doctrina:

¹⁰⁰ El Instituto de Reformas Sociales fue un organismo autónomo creado en 1903 que tenía como objetivo estudiar cuestiones sociales y proponer leyes y decretos para mejorar la calidad de vida y las condiciones de trabajo de las clases obreras. El Instituto fue eliminado en 1924 con la Dictadura de Primo de Rivera.

Para GÓNZALEZ POSADA¹⁰¹ “La cuestión de la habitación es, sin duda, capital en este movimiento de reforma social que agita al mundo: una casa alegre, aireada, con vistas risueñas es la condición de una vida equilibrada, racional, de una vida que pueda concentrarse en la familia, para irradiar luego con influjos de paz y de concordia y de amor al prójimo, por todas las clases sociales. Nada puede sugerir, nada sugiere, de seguro, el odio de clases, la oposición de intereses, la lucha como el contraste entre el palacio suntuoso, de lujo espléndido, y la pocilga inmundada, que tan a menudo presentan las aglomeraciones urbanas; o sencillamente, las barriadas que se construyen alrededor de una fábrica, muy cerca de la morada señorial del director y alto personal de la empresa”.

En palabras de JIMÉNEZ RIESCO¹⁰², la Ley de Casas Baratas de 1911 no nace “por un interés humanitarista; sino por el deseo común de la permanencia del orden social”. Para BASSOLS COMA¹⁰³, “la acción municipal configurada por la Ley de Casas Baratas será la plataforma sobre la que se articulará la iniciativa pública urbanizadora y el cauce a través del cual se introducirán la mayoría de los conceptos urbanísticos modernos”.

Como decimos, la Ley, de 12 de junio, de Casas Baratas de 1911 se irguió como la primera norma con rango legal en regular la materia de vivienda. La Ley estaba dividida en 4 capítulos: “De las Juntas para el fomento y mejora de las casas baratas”, “Medios para fomentar la construcción de habitaciones baratas”, “La intervención de los Ayuntamientos” y, finalmente, “La sucesión hereditaria en las casas baratas”.

¹⁰¹ González Posada, A. (1905). Las habitaciones baratas. *La España Moderna*, núm. 196, pp. 69-82.

¹⁰² Jiménez Riesco, M. A. (2007). La vivienda como problema social en España: del control ideológico a la lucha contra el paro (1883-1936). *Huarte de San Juan, Revista de la Facultad de Ciencias Humanas y Sociales, Geografía e Historia*, núm. 2007, pp. 359-371 [archivo PDF]. Recuperado de https://academica-e.unavarra.es/bitstream/handle/2454/9096/HSJ_GH_14_2007.pdf?sequence=1&isAllowed=y

¹⁰³ Bassols Coma, M. (1973). *Génesis y evolución del Derecho Urbanístico Español (1812-1956)*. Montecorvo, Madrid.

La Ley definía las casas baratas como aquellas que *“persigan fines análogos, las construidas o que se intentan construir por particulares o colectividades para alojamiento exclusivo de cuantos perciben emolumentos modestos como remuneración de trabajo”*. Además de esta definición, en el artículo 2 se establecían las características que debía tener una vivienda para acogerse al régimen de casas baratas:

- Las viviendas podían ser casas aisladas, en poblado o en campo, casas de vecinos o en barriadas para alojamiento de familias o bien casas a recibir para personas solas, con habitaciones independientes.
- Las viviendas no podían subarrendarse ni destinarse a establecimientos de bebidas alcohólicas.
- Cuando las casas se otorgaban en alquiler, el precio de renta máximo era el fijado por las Juntas en el momento de la construcción.
- Las casas que se construían debían acomodarse a las condiciones generales higiénicas y de capacidad y distribución que el Reglamento determine.
- Las casas se someterían a examen y aprobación de las respectivas Juntas de fomento y mejora de habitaciones baratas.

Eran casas destinadas a familias con ingresos bajos que necesitaban una vivienda. Los precios de venta y renta de alquiler eran fijados a través de las Juntas de Fomento y Mejora y los promotores eran sociedades benéficas, cooperativas o particulares que quisieran participar en la “causa social”. Por su parte, los Ayuntamientos ostentaban una posición de cooperación y colaboración con las Juntas de Fomento y Mejora. Cuando estas Juntas consideraban que una o varias casas necesitaban de rehabilitación para cumplir con las medidas de higiene y seguridad, el Ayuntamiento debía acordar si procedía o no a realizar las obras de demolición o reforma necesarias para adaptar esas viviendas (artículos 28 y siguientes Ley Casas Baratas 1911).

Con la posterior aprobación del Reglamento correspondiente, aparece ya la figura de la calificación administrativa que, en este caso, podía ser condicional cuando la vivienda estaba a la espera de aprobación del proyecto o definitiva cuando el Ministerio correspondiente certificaba el cumplimiento de la

construcción con la normativa vigente. Esta norma también preveía un régimen de ayudas bastante amplio destinado a los interesados en la construcción de este tipo de viviendas como, por ejemplo, exenciones tributarias, subvenciones o cesiones gratuitas de terreno.

En términos generales, la Ley de Casas Baratas de 1911 no obtuvo buenos resultados. El estallido de la I Guerra Mundial en 1914 no propició un ambiente adecuado para tratar la “cuestión social” del país ni, en concreto, para dedicar los esfuerzos económicos a la construcción de viviendas ni a la rehabilitación y mejora de las ya construidas.

Además, tampoco pudieron construirse demasiadas casas debido a la escasa participación de las Cajas de Ahorros españolas, tal y como recoge BARREIRO PEREIRA¹⁰⁴: *“Las críticas, tanto a la Ley como a su Reglamento, fueron numerosas desde el primer momento. En general se habló mucho de los escasos frutos obtenidos [...] Los préstamos de créditos a las viviendas no funcionaron debido a la escasa participación de las Cajas de Ahorros de las distintas provincias españolas, a excepción de las vascas”*.

Y, por lo que se refiere al grado de ejecución de los objetivos de la norma, a pesar de que *“las reformas urbanísticas sanitarias satisfacían los problemas de higiene en los centros de las grandes ciudades y el número de concesiones para la construcción de colonias obreras de nueva planta había crecido”*¹⁰⁵, la ejecución de los *“proyectos urbanos de ciudades satélite o colonias obreras eran tan lentos que, a finales de esta segunda década, muchas obras apenas habían comenzado”*¹⁰⁶.

¹⁰⁴ Barreiro Pereira, P. (1992). *Casas baratas: la vivienda social en Madrid, 1900-1939*. Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid.

¹⁰⁵ Azpiri Albistegui, A. (2003). De la Ley de Casas Baratas de 1911 a la de 1921. En Sambricio, C. (Ed.), *Un siglo de vivienda social: 1903-2003 [Catálogo de la exposición organizada por el Ministerio de Fomento, el Ayuntamiento de Madrid-EMV y el Consejo Económico y Social (CES)]* (pp. 54-57). Nerea.

¹⁰⁶ Rodrigo Álvarez-Sala, F.J. (2019). *Movimiento o estilo: las colonias madrileñas de principios del siglo XX*. Proyecto Fin de Carrera / Trabajo Fin de Grado, E.T.S. Arquitectura (UPM) [archivo PDF]. Recuperado de https://oa.upm.es/54019/1/TFG_Rodrigo_Alvarez_Sala_Francisco_Javier.pdf.pdf

B. Segunda Ley de Casas Baratas (1921)

En 1921, diez años después de la promulgación de la primera Ley de Casas Baratas, se aprobó la Ley, de 10 de diciembre de 1921, de Casas Baratas y, posteriormente, el Real Decreto que aprobaba el Reglamento provisional para la aplicación de esta Ley.

Estas normas fueron aprobadas en un momento de plena convulsión económica, social y política del país. La segunda Ley de Casas Baratas intentó mejorar los aspectos de la primera norma que se consideraban insuficientes y para ello incluyó las recomendaciones del Instituto de Reformas Sociales que pasaban por obtener una mayor participación de las Corporaciones Locales, aumentar las ayudas concedidas a los promotores que construían este tipo de viviendas o establecer la garantía de renta a los propietarios para impulsar el arrendamiento.

Esta segunda Ley tenía como objetivo principal la inversión económica para la construcción de viviendas en régimen de propiedad. Por ello, la Ley de 1921 contó con mayor apoyo presupuestario que la primera y, además, pretendía fomentar la cooperación de las Juntas con los Ayuntamientos. Además, los promotores (entidades constructoras y también particulares) debían someter sus Estatutos y Reglamentos al control del Instituto de Reformas Sociales.

En cuanto a los destinatarios, igual que en la primera norma, debían cumplir con un límite máximo de ingresos y los precios de venta y renta estaban fijados. La calificación de este tipo de viviendas se mantiene igual que en la Ley predecesora, esto es, calificación condicional y definitiva. Las casas podían construirse para ser vendidas o para ser destinadas a régimen de alquiler. Además, las casas en propiedad ya pagadas solo podían transmitirse por herencia o donación al heredero directo del propietario.

La parte más positiva de la Ley de 1921 era que regulaba las condiciones técnicas de construcción haciendo hincapié en las condiciones estructurales e higiénicas de las viviendas e incorporando, por primera vez, condiciones de accesibilidad (como, por ejemplo, ascensores) a aquellas casas que así lo requirieran.

En cuanto al grado de ejecución de la norma, prácticamente, los mismos obstáculos que surgieron en la ejecución de la Ley de 1911 se volvieron a producir diez años más tarde. La falta de apoyo por parte de las Cajas de Ahorro y el lento ritmo de construcción de los proyectos propiciaron el fracaso de esta segunda norma. Así, entre 1921 y 1924 solo se construyeron 129 casas baratas ubicadas en Madrid, Barcelona, Valencia y Sevilla¹⁰⁷.

C. Tercera Ley de Casas Baratas (1924)

La política de vivienda de casas baratas continuó a lo largo de la Dictadura de Primo de Rivera (1923-1930). Tanto fue así que, en 1924, se aprobó el Real Decreto – Ley, de 10 de octubre de 1924, relativo a las Casas Baratas.

Esta nueva norma se fundamentó en las ideas de la Conferencia Nacional de la Edificación que tuvo lugar del 28 de mayo al 4 de junio de 1924 y en los diferentes análisis realizados por el Instituto de Reformas Sociales.

La Ley de Casas Baratas de 1924 siguió, en parte, la estela de la norma de 1921 introduciendo algunas novedades, entre las que destacan el alcance de la calificación condicional ya que no solo se establecía el control del proyecto, sino que también se concretaba los beneficios que debía aportar el Estado a cada promotor. También se prevé la substitución de ciertas ayudas por una prima fija sobre la construcción y se recoge la inembargabilidad de las viviendas durante 5 años, excepto cuando se dejen de pagar las cuotas correspondientes, así como un derecho de retracto por parte del constructor durante 20 años.

Posteriormente, la Ley de 1924 fue desarrollada por un Decreto de 30 de octubre de 1925 en relación con los préstamos del Estado con garantía hipotecaria, la concesión de primas a la construcción y el abono de intereses de préstamos o de obligaciones. Y, por otro lado, se aprobó el Decreto Ley de 15 de agosto de 1927 mediante el que se ampliaron las ayudas y beneficios existentes aumentando hasta 30 años todas las exenciones tributarias.

¹⁰⁷ Van-Halen Rodríguez, J. (2017). *La política de la vivienda en España: una aproximación histórica*. Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos, parecía evidente que la política de casas baratas no se había asentado y cuando la cantidad de viviendas construidas empezó a descender, surgió la necesidad de reorientar la política de vivienda.

D. La Ley de Casas Económicas de 1925

En pleno régimen de Primo de Rivera, el concepto de “casas baratas” se amplió al de “casas económicas” ya que surgieron diferentes problemas a tratar. En primer lugar, la necesidad de crédito. En los planes anteriores, la inversión económica de las Cajas de Ahorro y del sector privado en la construcción de las casas baratas había sido escasa y, por tanto, con esta nueva Ley se buscaba la aportación pública y privada de capital. En segundo lugar, se consideraba necesario que las viviendas construidas fuesen destinadas a aquellas personas que carecían de recursos económicos propios o cuando estos resultaren insuficientes. Y, finalmente, se fijó como objetivo el establecimiento de alquileres módicos y accesibles en viviendas adecuadas y que cumplieran con todas las condiciones sanitarias e higiénicas.

Con la Ley de casas económicas de 1925 el concepto de “casas baratas” se sustituyó por el de “casas económicas” para que el término tuviera una mejor aceptación¹⁰⁸ en la clase social media a la que también iban destinadas estas viviendas.

La Ley de casas económicas siguió la estela de la legislación anterior sobre casas baratas, pero introduciendo una novedad fundamental: destinó la construcción de este tipo de viviendas únicamente a las capitales de provincia o a las ciudades de más de 30.000¹⁰⁹ habitantes con el fin de ganarse el favor de las clases medias y los trabajadores intelectuales de la ciudad. Además, la

¹⁰⁸ Avendaño Pereda, F. J., & De las Heras y Fernández, M. (2008). Evolución histórica de la vivienda de protección pública en Madrid. En *II Jornada de Investigación en Edificación*. Escuela Universitaria de Arquitectura Técnica de la Universidad Politécnica de Madrid [archivo PDF]. Recuperado de https://oa.upm.es/4196/1/INVE_MEM_2008_58987.pdf

¹⁰⁹ En aquel momento, estas características las cumplían las ciudades de Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Málaga, Zaragoza, Murcia, Bilbao y Granada.

construcción de las casas económicas iba destinada, mayoritariamente, al régimen de propiedad y los precios de venta eran fijados por el Estado.

Otra de las novedades introducidas por la Ley de 1925 pasaba por mantener la calificación de la casa económica, a pesar de tener distinto beneficiario. Este cambio permitía que los propietarios de las viviendas pudieran venderlas o incluso ponerlas en régimen de alquiler, siempre que no se aumentaran los precios de venta o de renta fijados en la calificación.

En general, la Ley de casas económicas de 1925 tuvo buena acogida entre la sociedad y obtuvo buenos resultados, ya que la situación económica general notó una mejoría y, además, los Ayuntamientos colaboraron con mayor intensidad en las actuaciones.

Apenas dos años más tarde, en 1927, se aprobó un Decreto Ley destinado a la construcción de casas que iban destinadas a los “funcionarios del Estado, de los organismos autónomos que de él dependan y de los empleados de la Real Casa”, de las que gozarían durante treinta años con todos los beneficios que ya se recogían para las casas económicas. Con esta nueva norma, la apuesta era clara: intentar ganarse el apoyo y el favor de los funcionarios estatales, igual que se había hecho dos años antes con la clase media.

E. La Ley Salmón de 1935

Con la crisis económica internacional de 1929, se produjo una fuerte retirada de capitales que provocó, inevitablemente, una recesión económica en el territorio nacional. Debido a las altas tasas de paro que esta crisis generó, se aprobó la Ley de la Previsión contra el Paro, de 26 de junio de 1935, conocida comúnmente como “Ley Salmón”.

El objetivo principal de la Ley Salmón era bajar las altas tasas de paro a través del fomento del sector de la construcción. Para ello, se creó un régimen de construcción de viviendas destinadas, no solo a clases modestas, sino también a la burguesía. De esta manera, a través de la promoción de la construcción, se podía dar oportunidades de negocio a las empresas y combatir el paro.

Mediante la aprobación de la Ley Salmón, se quiso llamar la atención de las empresas constructoras que se encontraban prácticamente en quiebra para darles trabajo. Para ello, se reguló un amplio abanico de beneficios fiscales y en la edificación para conseguir atraer a los distintos empresarios. Entre estos beneficios destacaban, por un lado, la exención total de la contribución urbana durante 5 años y, por otro lado, la elusión del pago de las tasas de licencias de obras, entre otros.

Sin embargo, para poder llevar a cabo esta política de fomento e impulso de la construcción, se necesitaba una inversión económica importante. Por ello, como novedad, se buscaba involucrar a las entidades de seguro para garantizar el capital.

En general, la Ley Salmón obtuvo unos resultados aceptables. Consiguió los objetivos que perseguía que era contratar a trabajadores del sector de la construcción para hacer casas. Los problemas llegaron cuando el aumento de la construcción conllevó una elevación en el precio de viviendas que, debido a la mano de obra poco cualificada que había sido contratada, no eran entregadas en perfectas condiciones.

Posteriormente, durante la II República Española se mantuvieron, en cierta manera, las políticas socioeconómicas de vivienda. El estallido de la Guerra Civil en 1936 y su continuidad hasta 1939, además de la terrible postguerra sucedida después, supuso un frenazo a todos los proyectos legislativos en materia de vivienda y a la construcción de casas para garantizar el acceso a una vivienda a todas las familias.

3.1.2. Viviendas de protección pública

Con el final de la Guerra Civil española hay que tener en cuenta el desalentador escenario social y económico que se instaló en todo el territorio nacional. Por un lado, se produjo la fuerte caída del sector primario (agricultura) y secundario (industria) que habían supuesto, hasta el momento, la entrada de capital en la sociedad para la gran mayoría de las familias. Por otro lado, el panorama en todas las ciudades era desolador: durante la guerra se habían

producido grandes daños en las infraestructuras principales y se habían destruido, aproximadamente, unas 250.000 viviendas.

En consecuencia, el parque de viviendas se vio drásticamente reducido en contraposición al rápido crecimiento de la población española (aumentó en 4,5 millones de habitantes entre 1930 y 1950) y la política de vivienda se vio forzada a resurgir mediante la regulación de distintos regímenes de viviendas.

A. Régimen de viviendas protegidas

Con el final de la Guerra Civil española, es necesario tener en cuenta el escenario social y económico que quedó alrededor del país. Por un lado, se produjo la fuerte caída del sector primario (agricultura) y secundario (industria) que habían supuesto, hasta el momento, la entrada de capital en la sociedad para la gran mayoría de las familias. Por otro lado, el panorama en todas las ciudades era desolador: durante la guerra se habían producido grandes daños en las infraestructuras principales y se habían destruido, aproximadamente, unas 250.000 viviendas. En consecuencia, el parque de viviendas se vio drásticamente reducido en contraposición al rápido crecimiento de la población española (aumentó en 4,5 millones de habitantes entre 1930 y 1950).

Con el objetivo de construir un tipo de vivienda higiénica y alegre para las clases sociales más humildes, acuñando el concepto de “justicia social”, se aprobó la Ley de 19 de abril de 1939 que establece el régimen de protección a la vivienda de renta reducida y la creación del Instituto Nacional de Vivienda, encargado de su aplicación.

En la exposición de motivos de la propia Ley se recoge que el objetivo es la *“construcción con una visión unitaria de las necesidades nacionales por planes comarcales, dentro de un plan de conjunto a cuya elaboración colaborarán todas ellas, sin olvidar que el problema de la vivienda no se resuelve solamente con la edificación de la casa, sino que se necesitan los servicios complementarios y las comunicaciones precisas que son fundamentales para la vida de los que hayan de habitarlas”*.

Para cumplir este objetivo, la Ley de 1939 acuña, por primera vez, el concepto de “viviendas protegidas” y crea un término nuevo entorno a este tipo de

viviendas. Además, a través de la norma, el Estado crea el Instituto Nacional de Vivienda que, con personalidad independiente, deberá *“dictar normas de construcción, seleccionar tipos de viviendas y materiales, ordenar y orientar las iniciativas de los constructores y contribuir, otorgando determinados beneficios, a la edificación de casas de renta reducida, procurando que se atienda, en primer término, a las necesidades de los más humildes y que las casas reúnan las más exigentes condiciones de higiene y de calidad de construcción”* (Exposición de Motivos Ley de 19 de abril de 1939).

El término de “viviendas protegidas” queda recogido en el artículo segundo y se define como aquellas viviendas que *“estando incluidas en los planes generales formulados por el Instituto Nacional de Vivienda, se construyan con arreglo a proyectos que hubiesen sido oficialmente aprobados por éste, por reunir las condiciones higiénicas, técnicas y económicas determinadas en las Ordenanzas comarcales que se dictarán al efecto”*. Por lo tanto, las viviendas debían cumplir con tres requisitos esenciales: estar incluidas en los planes generales del Instituto Nacional de Vivienda; tener un proyecto oficialmente aprobado por el Instituto y reunir las condiciones higiénicas, técnicas y económicas necesarias.

Podían construir “viviendas protegidas” y gozar de los correspondientes beneficios los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales, los Sindicatos, las Organizaciones del Movimiento, las empresas para sus propios trabajadores, las Sociedades benéficas de construcción y las Cajas de Ahorro, los particulares que hayan de habitar su propia casa y las Cooperativas de Edificación, además de las entidades y particulares que construyesen, a título lucrativo, casas de renta destinando pisos, en cierta proporción, a viviendas de alquiler reducido (artículo tercero). Los beneficios que se concedían para la construcción de viviendas protegidas eran exenciones tributarias, anticipos sin interés (reintegrables a largo plazo), primas a la construcción y derecho a la expropiación forzosa de terrenos edificables, todos ellos regulados en los artículos cuarto a noveno de la Ley de 1939.

En otro orden de cosas, el Instituto Nacional de Vivienda debía formular el Plan general y los planes comarcales para la construcción de las viviendas,

contando con la colaboración de las Corporaciones y entidades constructoras (artículo décimo). Es en este momento cuando aparece, por primera vez, la remisión al Plan en materia de vivienda para usarlo como guía en las actuaciones de construcción. Se trata de una aportación muy relevante en materia de instrumentos de gestión de ayudas públicas en vivienda cuya aplicación ha llegado hasta nuestros días.

Esta obligación legal da lugar a la creación del Plan de Vivienda 1944-1954 que partía con una necesidad nacional de 1.396.257 viviendas pero que se limitaba a designar unos mínimos obligatorios de construcción en cada localidad.

Siguiendo con la Ley de 1939, una vez terminadas las obras de construcción, el Instituto Nacional de Vivienda debía otorgar la calificación definitiva de las “viviendas protegidas”, siempre que la construcción de estas se hubiera ajustado al proyecto aprobado previamente. Se trataba de una calificación temporal de 20 años y la Ley permitía, además, la descalificación voluntaria a solicitud de los propietarios de las casas, que habrán de reintegrar todas las cantidades que hubieran recibido por parte del Instituto Nacional de Vivienda (artículo decimosegundo).

El uso de régimen de las viviendas también quedaba regulado en el artículo decimotercero que recogía que estas podían ser dadas en alquiler, cederse gratuitamente o venderse al contado o mediante amortización. Además, los propietarios de las casas quedaban obligados a mantenerlas en buen estado de conservación y “cuidarán de su policía e higiene, quedando sometidos a la vigilancia superior del Instituto, el cual podrá llegar, si preciso fuere, hasta realizar las obras necesarias por cuenta de ellos”.

En términos generales, se trata de una Ley que centra todo el sistema en el Instituto Nacional de Vivienda en colaboración con las entidades provinciales y locales. Sin embargo, teniendo en cuenta el contexto social y económico en que se aprueba la norma, podemos deducir que las ayudas económicas eran muy inferiores a las de legislaciones anteriores y, por tanto, fueron los organismos públicos quienes debieron aportar la mayoría del capital.

B. Las viviendas bonificadas

Además de las viviendas protegidas, se aprobó la Ley de 25 de noviembre de 1944 sobre viviendas bonificadas (posteriormente modificada por Decreto Ley de 19 de noviembre de 1948) que tenía unos objetivos similares a los de la Ley Salmón de 1935: reducir el paro y reconstruir los daños generados por la guerra a través del sector de la construcción.

Por ello y debido a la escasez de recursos a causa del aislamiento internacional y de la pobre situación económica del país, el objetivo de la Ley pasaba por construir casas de renta limitada para la clase media, las denominadas “viviendas bonificadas”. El objetivo último era la “creación de riqueza y un sensible alivio del problema de la vivienda”.

En un principio, la Ley de 1944 se promulgó con una vigencia de 4 años, pero se alargó a través de los Decretos – Leyes correspondientes en 1948 y 1953. Con la vigencia de esta Ley, desde 1944, en materia de vivienda convivieron durante años dos sistemas de protección pública de viviendas: por un lado, las viviendas protegidas tuteladas por el Instituto Nacional de Vivienda y, por otro lado, las viviendas bonificadas.

Sin embargo, a pesar de que fueron regulaciones que convivieron durante varios años, existían diferencias sustanciales entre ambas normas. Una de ellas era el tipo de promotor que podía construir las viviendas obteniendo los beneficios establecidos legalmente. En el caso de la Ley de 1944, los promotores podían ser cualquiera sin necesidad de estar incluido en los Planes Estatales de Vivienda (como sí lo tenían que estar en el caso de las viviendas protegidas). Los beneficios que se otorgaban a los promotores podían ser de tipo fiscal, pero, debido a la delicada situación que atravesaba la economía del país, se fomentaron otro tipo de “beneficios” como la concesión de premios a construcciones ejemplares y rápidas. También quedaba recogida la expropiación forzosa cuando los propietarios de los solares dejasen transcurrir los plazos señalados sin iniciar la construcción o sin acogerse a los beneficios correspondientes y con arreglo al procedimiento fijado en la Ley de 7 de octubre de 1939, sobre procedimiento en las leyes de expropiación forzosa.

Además, la Ley de 1944 establecía distintos tipos de vivienda en función de la superficie, fijando para cada una de ellas una renta máxima:

- Primer grupo: viviendas de más de 110 m² de superficie útil
- Segundo grupo: viviendas con superficie útil superior a 80m² pero que no exceda de 110 m²
- Tercer grupo: viviendas con superficie útil superior a 60m² pero que no exceda de 80m²

Cada grupo de viviendas se clasificaba, a su vez, en viviendas de primera, segunda y tercera categoría. Cada categoría tenía marcadas unas características básicas en cuanto a su construcción (materiales utilizados y/o perfección instalaciones), pero todas tenían que cumplir con las condiciones higiénicas y de seguridad establecidas en las Ordenanzas correspondientes. Además, también se fijaban las rentas máximas de las viviendas en función de su categoría y grupo.

En general, la Ley de 1944 recogió una buena idea: construir viviendas “con cierta bonificación” pero sin que estén sujetas al régimen de protección del Instituto Nacional de Vivienda, dando así más libertad (pero menos beneficios) a los promotores y propietarios. Sin embargo, la convergencia de estos dos tipos de regulaciones, junto con la coincidencia en el tiempo de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1946 (que imponía el control sobre las rentas), crearon tensiones y discrepancias entre los distintos tipos de viviendas y, de forma inevitable, se impuso la tendencia a “unificar” todo el sistema y centralizar la política de vivienda en el Instituto Nacional de Vivienda.

C. El último intento: viviendas de tipo social, viviendas de renta reducida, de renta mínima y de renta limitada

En el año 1954, una vez constatado el fracaso del Plan de Vivienda 1944-1954 que se activó con la Ley de 19 de abril de 1939 se crearon distintos tipos de vivienda pública con el objetivo de garantizar el acceso a la vivienda a toda la población.

En primer lugar, se aprobó el Decreto – Ley de 14 de mayo de 1954 mediante el cual se encargaba al Instituto Nacional de Vivienda la ordenación de un plan de viviendas de “tipo social”. En segundo lugar, se aprobó el Decreto – Ley de 29 de mayo de 1954 para construir 20.000 viviendas al año para productores de la organización sindical que recoge dos tipos de vivienda “de renta reducida” y “de renta mínima”. Y, finalmente, con la Ley de 15 de julio de 1954 se creó un régimen de protección para las denominadas “viviendas de renta limitada”.

a) Viviendas de tipo social

El Decreto – Ley de 14 de mayo de 1954 se marcó como objetivo solventar los problemas de vivienda que sufrían las familias que se hacinaban en las ciudades al no tener una vivienda digna y que vivían en condiciones deficientes. Así se indicaba en el preámbulo de la norma: *“El problema de la vivienda afecta con especial gravedad sobre aquellas familias que atraídas por las grandes concentraciones urbanas e industriales han provocado en el perímetro de las ciudades un hacinamiento urbano que, al no tener necesario acomodo, viven en condiciones extremadamente deficientes”*.

En consecuencia, el Decreto – Ley de 1954 impulsó la construcción de viviendas con características especiales, por razones de orden moral, social y sanitario, denominadas viviendas “de tipo social”. El Instituto Nacional de Viviendas debía encargarse de gestionar la construcción de 10.000 casas al año que tenían el carácter de “absoluta necesidad nacional”.

Este tipo de viviendas no podían tener una superficie útil de más de 42m² y su composición debía ser de tres dormitorios, cocina-comedor-estancia y cuarto de aseo, tal y como se indica en el artículo segundo. En ningún caso, el precio de cada una de las viviendas de “tipo social” podía exceder de veinticinco mil pesetas (150 euros).

Este tipo de viviendas las podían construir todas las entidades constructoras reconocidas como tal en la Ley de 19 de abril de 1939 y su ubicación debía establecerse en aquellos lugares donde ya existieran (o fuera de fácil acceso) servicios viarios de transporte, de agua, alcantarillado, etc. A cambio los promotores podían obtener ciertas ayudas como anticipos reintegrables sin intereses o algunas bonificaciones fiscales.

b) Viviendas de renta reducida y renta mínima

Con la aprobación del Decreto – Ley de 29 de mayo de 1954 se intentó gestionar un Plan de construcción de 20.000 viviendas al año para los productores de la Obra Sindical del Hogar. Este tipo de viviendas también gozaban del carácter de “absoluta necesidad nacional”, como las viviendas de tipo social.

En esta norma se establecían dos tipos de vivienda: las de renta reducida y las de renta mínima. A su vez, se establecían 4 categorías en cada tipo de vivienda en función de su superficie.

c) Viviendas de renta limitada

La Ley de 15 de julio de 1954 creó un nuevo tipo de viviendas de protección pública: las viviendas de renta limitada. En el preámbulo de la Ley se reconoció que *“La Ley de 19 de abril de 1939 instauró el régimen legal de “viviendas protegidas” y puso al servicio de este propósito, con el ánimo de corregir las deficiencias observadas en la antigua legislación de casas baratas, un sistema de protección para que las Entidades que por su índole pudieran aportar mayores esfuerzos a la solución del problema, obtuvieran un apoyo económico que les permitiera acometer en gran escala aquella clase de construcciones”*.

Con la intención de “conceder un apoyo más intenso y eficaz a los particulares, facilitándoles una amplia movilización del crédito inmobiliario” se ordenó la elaboración de un Plan general de protección a la vivienda de renta reducida. Este plan se caracterizaba por simplificar los trámites para la concesión de los beneficios económicos; conceder una mayor amplitud y alcance de estos beneficios de orden fiscal otorgados a los constructores de viviendas; aumentar los plazos para la devolución al Estado de los anticipos concedidos y centralizar la dirección de las actuaciones en el Instituto Nacional de Vivienda junto con la creación del Consejo Nacional de Vivienda.

El artículo segundo de esta Ley recogía la definición de viviendas de renta limitada como aquellas que *“estando incluidas en los planes generales formulados al efecto, se construyan con arreglo a proyecto o anteproyecto aprobado por el Instituto Nacional de Vivienda por reunir las condiciones que se*

señalen en el Reglamento u Ordenanzas que se dicten". A la vez, las viviendas de renta limitada quedaban clasificadas en dos grupos:

- Primer grupo – Viviendas para cuya construcción no se soliciten auxilios económicos directos del Estado.
- Segundo grupo – Viviendas para las que se soliciten auxilios económicos. Este segundo grupo se dividía a su vez en tres categorías en función de su superficie y presupuesto por metro cuadrado de edificación.

Además, la Ley de 15 de julio de 1954 indicaba al Instituto Nacional de Vivienda que, bajo la guía del Consejo Nacional de Vivienda, debía gestionar, ordenar y fomentar la construcción de este tipo de viviendas.

Esta Ley quedó desarrollada posteriormente por el Decreto de 24 de junio de 1955 que aprobaba el Reglamento sobre protección de las viviendas de "renta limitada". Este Reglamento introdujo la necesidad, de nuevo, de elaborar planes generales de construcción de este tipo de viviendas donde se concretasen los detalles de cada actuación constructiva (número total de viviendas, distribución geográfica, suelo, beneficios económicos). Fue en este momento cuando se reunieron ya los principales elementos que configuran un plan de vivienda (estudio de necesidades, distribución de ayudas y recursos económicos y materiales) y que facilitaron la elaboración del Primer Plan Nacional de Vivienda (1956-1960).

3.1.3. Primeros planes estatales de vivienda

A. Planes preconstitucionales

Después de pasar por dos conflictos bélicos a nivel mundial y por una Guerra Civil, con su correspondiente postguerra, en los años 50 empezaron a notarse en España los primeros síntomas de mejora económica. En los años 60 se dio un gran crecimiento económico debido al desarrollo industrial y a la mejora de los servicios.

En términos generales, el nivel de vida aumentó en todos los sentidos. Sin embargo, la política de vivienda siguió fijado como uno de los ejes

fundamentales para el Estado ya que eran muchas personas las que inmigraron del campo a las ciudades para trabajar y, en consecuencia, necesitaban tener una vivienda con condiciones garantizadas de higiene y de seguridad.

En este punto, los planes de vivienda como instrumento de intervención estatal en la política de vivienda ya habían aparecido en algunos momentos clave como, por ejemplo, el Plan de Vivienda de 1944 – 1954. A pesar de existir este Plan de 1944, la doctrina considera que el Primer Plan Nacional de la Vivienda propiamente dicho es el de 1956 – 1960, que analizaremos a continuación.

Primer Plan Nacional de la Vivienda 1956 – 1960

Como hemos dicho, a pesar de la existencia del Plan de Vivienda de 1944-1954, en el preámbulo del Decreto de 1 de julio de 1955 por el que se autorizaba al Instituto Nacional de Vivienda para la creación del Plan Nacional de Vivienda 1956-1960, es el propio legislador quien reconoció en 1955 que se encontraba ante el “primer Plan Nacional” que permitía gestionar las ayudas públicas en materia de vivienda.

Este Decreto de 1 de julio de 1955 quedó desarrollado por la Orden de 12 de julio de 1955 que aprobó el Plan de Vivienda y la Orden de 12 de julio de 1955 que aprobó el texto de las Ordenanzas técnicas y normas constructivas para las viviendas de renta limitada.

El objetivo del Decreto de 1 de julio de 1955 era autorizar la construcción de 550.000 viviendas de “renta limitada” en un plazo de cinco años (hasta 1960) “a razón de una media anual de 110.000 viviendas, distribuidas, según los grupos y categorías establecidos en el artículo segundo de la Ley de 15 de julio de 1954”. Ahora bien, este mismo Decreto establecía que las viviendas debían distribuirse geográficamente en Madrid, Barcelona, Sevilla, Vizcaya, Oviedo y su zona minera, Zaragoza, Campo de Gibraltar y Málaga. Para el resto de las provincias, la norma establece una serie de circunstancias que deberían ponderarse para valorar la necesidad de iniciar la construcción de este tipo de viviendas como, por ejemplo, “el crecimiento vegetativo a la vista de los indicadores del Instituto Nacional de Vivienda” o “el déficit actual de viviendas”.

En general, la valoración que realiza la doctrina respecto a la ejecución y al cumplimiento de este primer Plan Nacional de Vivienda es bastante dispar. Mientras algunos autores afirman que los resultados obtenidos fueron muy buenos, otros consideran que la ejecución del Plan fue un fracaso absoluto.

Lo que sí que es cierto es que en 1956 la situación económica era débil e inestable y, en consecuencia, este primer Plan pudo servir de impulso para la construcción de viviendas públicas. Se trataba de un Plan muy ambicioso¹¹⁰ que seguramente no pudo ser cumplido de forma completa, a pesar de que sirvió como motor y referencia para los planes posteriores.

Además de lo anterior, como principales novedades, destacaban, por un lado, la creación del Ministerio de Vivienda por el Decreto Ley de 25 de febrero de 1957 con el objetivo de resolver los “acuciantes problemas nacionales de la vivienda y el urbanismo”, a consecuencia del crecimiento población que estaban sufriendo las ciudades en aquel momento. Por otro lado, a través del Decreto de 22 de noviembre de 1957 se reguló una nueva categoría de vivienda pública denominada “vivienda subvencionada” y que se definía como “uno de los medios más eficaces que puede tener el Ministerio de Vivienda para cumplir su misión”.

Plan Nacional de la Vivienda 1961 – 1976

Ante el contexto de crecimiento total del desarrollo económico español gracias a la liberalización y a la apertura exterior del país, la Ley 84/1961, de 23 de diciembre, sobre el Plan nacional de la vivienda 1961-1976 pretendía fomentar “la política de tutela del derecho humano a la vivienda”¹¹¹.

Esta Ley fue desarrollada posteriormente por el Decreto 2131/1963, de 24 de julio, que aprobó el texto refundido de la Legislación de Viviendas de Protección Oficial. Fue en este momento cuando se volvió a acuñar el término

¹¹⁰ Muñoz Pérez, D. (2013). *La vivienda de protección pública como régimen de gestión*. Tesis doctoral, Universidad Carlos III de Madrid. [archivo PDF]. Recuperado de https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/17650/David_Mu%C3%B1oz_Perez_tesis.pdf?sequence=1&isAllowed=y

¹¹¹ Así reconocido en la Declaración VII del Fuero del Trabajo de 1938 y en el artículo 31 del Fuero de los Españoles de 1945.

de “viviendas de protección oficial” (en un sentido mucho más cercano al que conocemos en la actualidad) y se derogaron de forma expresa todas las disposiciones anteriores. Este Decreto sirvió de base normativa para el Plan Nacional de 1961-1976 que supuso la construcción de más de 2,8 millones de “Viviendas de Protección Oficial”.

Más adelante se aprobó el Decreto 2114/1968, de 24 de julio, que desarrollaba el Reglamento para la aplicación de la Legislación de Viviendas de Protección Oficial. Este Reglamento sigue vigente en la actualidad en alguno de sus aspectos como, por ejemplo, en lo que se refiere al régimen sancionador. Y, finalmente, por Orden de 20 de mayo de 1969 se aprobaron las nuevas Ordenanzas de Viviendas de Protección Oficial que fijaban las condiciones y características constructivas aplicables a este tipo de viviendas.

Este Plan que tenía una duración prevista de 15 años pretendía la construcción de 3713.900 nuevas viviendas¹¹², en función de las necesidades estimadas por los conceptos del déficit inicial de viviendas, del incremento demográfico y de las necesidades que tienen las personas migrantes entre las provincias. Así pues, el Plan debía construir 247.593 viviendas cada año para poder llegar a cumplir sus objetivos.

Además, recogía diferentes tipos de viviendas en función de la superficie y coste de ejecución de cada una. Los tipos de vivienda se clasificaban de la siguiente forma:

- Grupo primero – Viviendas de entre 50 y 200 m². Solo podían recibir préstamos con interés como forma de ayuda. Su coste no podía superar el módulo¹¹³ multiplicado por 1,5
- Grupo segundo: Viviendas de diferentes superficies que podían recibir primas, anticipos y préstamos con interés como ayudas. Este grupo se subdividía en 4 categorías:

¹¹² Bringas Trueba, J.M. (1962). El Plan Nacional de la Vivienda, 1961-1976. *Revista del Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid*, núm. 47, pp. 59-62.

¹¹³ El módulo constituía la forma de calcular el coste de construcción de las viviendas y resultaba de aplicar el coste de ejecución material por metro cuadrado.

- a) Primera categoría: entre 80 y 200m²
- b) Segunda categoría: entre 65 y 150m²
- c) Tercera categoría: entre 50 y 80m²
- d) Subvencionadas: entre 50 y 150m¹

El Plan consiguió llevar a cabo la construcción de más de 2,8 millones de viviendas de protección oficial, una cifra que, aunque no llegaba al objetivo principal del Plan que pretendía construir más de 3,5 millones de viviendas, supuso la ejecución del Plan en un 75%.

Política de vivienda social de 1976 – 1978

Tras la caída del régimen franquista, el país se sumió en una etapa de transición política no exenta de convulsiones políticas, sociales y económicas (crisis del petróleo de 1973). A esta caótica situación se le sumó la creciente reivindicación ciudadana de cuestiones sociales.

Fue en este momento cuando la Administración quiso dar un cambio a la política de vivienda y otorgarle un carácter más social. Hasta este momento los planes de vivienda iban encaminados a construir viviendas para aumentar el parque de viviendas y, por tanto, la oferta estaba bastante cubierta. La necesidad de este momento era fijarse en la demanda, es decir, centrar los esfuerzos y los beneficios de las viviendas públicas en las familias que tuvieran menores ingresos.

En un principio, esta idea de política social se desarrolló a través del Decreto Ley 13/1975, de 17 de noviembre, que aprobaba un programa especial de financiación de viviendas y otras medidas coyunturales. Tal y como se indica en el preámbulo del Decreto Ley, el objetivo de estas medidas no era otro que *“resolver los problemas de los sectores que se ven más afectados por la coyuntura desfavorable y con mayor nivel de desempleo y a solucionar algunos de los déficits estructurales graves de nuestra economía, tal como el déficit de las viviendas sociales”*.

Con la finalidad de fomentar la construcción de viviendas se aprobó un programa especial de financiación por importe total de 100.000 millones de

pesetas destinados a *“la construcción de Viviendas de Protección Oficial y de viviendas no acogidas a dicho régimen pero que reúnan las características que el Gobierno determine, con preferencia en las zonas geográficas de más elevado índice de desempleo y mayor déficit de aquellas”*.

Más adelante, se aprobó el Real Decreto Ley 12/1976, de 30 de julio, sobre inversión en vivienda que creaba la figura de las “viviendas sociales”, teniendo en cuenta que la nueva política estatal de vivienda iba encaminada a apoyar a las clases más necesitadas¹¹⁴. El objetivo de la norma pasaba por *“utilizar al máximo la capacidad de acción de la iniciativa privada en la construcción de viviendas sociales, para poder, en un plazo no superior a tres años, desarrollar una acción excepcional que permita cubrir las necesidades actuales”*. Por tanto, el objetivo era construir viviendas sociales para garantizar el acceso a una vivienda a las familias con menores recursos y, a su vez, disminuir el desempleo a través del fomento del sector de la construcción.

Este Real Decreto Ley fue desarrollado por el Real Decreto 2278/1976, de 16 de setiembre y el Real Decreto 2960/1976, de 12 de noviembre que aprobó un texto refundido de la Legislación de Vivienda de Protección Oficial. Además, por Orden de 24 de noviembre de 1976 se desarrolló el concepto de las viviendas sociales y se aprobaron sus normas técnicas de diseño y calidad.

En el Real Decreto Ley 12/1976 se mantenían las viviendas del Grupo Primero del Plan Nacional de la Vivienda 1961-1976, pero las del Grupo Segundo se sustituyen por “viviendas sociales”. Este tipo de viviendas tenían una superficie máxima de 36m² para 2 personas y de 96m² para familias de 8 personas. Por lo tanto, la superficie variaba en función del número de miembros de la familia que iba a acceder a esa vivienda.

En cuestiones de la calificación de la vivienda, se introduce, como novedad, la calificación subjetiva. El artículo 6 del Real Decreto 2278/1976, de 16 de setiembre, define este tipo de calificación como el reconocimiento del Instituto Nacional de Vivienda del derecho a disfrutar de beneficios fiscales y

¹¹⁴ Así se indica en el preámbulo de la norma al indicar que: *“Se impone, pues, la necesidad de incrementar la inversión en vivienda al tiempo que se facilita la solvencia económica de las familias de menor nivel de renta para acceder al mercado de las viviendas sociales”*.

económicos previstos en la normativa por parte de los beneficiarios que justificaran sus ingresos netos familiares no superiores a 2,5 veces SMI.

La normativa social en materia de vivienda del año 1976 no tuvo demasiado éxito. Como resultado de su aplicación, las viviendas se encarecieron y, en consecuencia, las familias con menos recursos no podían acceder a las mismas.

Una vez constatado el fracaso de las viviendas sociales¹¹⁵, se aprobó el Real Decreto – Ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre política de viviendas de protección oficial. Este Real Decreto – Ley fue la última norma con rango legal aprobada antes de la Constitución y antes de la descentralización de competencias en vivienda.

El Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre, que desarrolla el Real Decreto – Ley anterior sigue vigente en la actualidad como norma supletoria de los planes y normas en materia de vivienda, pues se trata de legislación estatal y ninguna Comunidad Autónoma tiene competencia para derogarla, a pesar de que, con la aprobación de la Constitución, la competencia en materia de vivienda se otorgó a las autonomías con carácter exclusivo.

La novedad del Real Decreto – Ley de 1978 fue la gran apuesta que realizó por la construcción de viviendas con destino a régimen de arrendamiento y la distinción que marcó entre la promoción de vivienda pública y privada dentro del mismo régimen de Vivienda de Protección Oficial.

Este Real Decreto – Ley *“establece una sola categoría y un único régimen legal para todas las viviendas de protección oficial; establece un procedimiento simplificado; articula un decidido estímulo a la dedicación de fondos de financiación en condiciones privilegiadas para promotores y adquirentes, como transición hacia una nueva concepción del sistema financiero de la vivienda basado en la creación de un amplio mercado secundario de hipotecas; establece una ayuda económica personal para el acceso a la vivienda de las*

¹¹⁵ En el preámbulo de la norma se indica que el fracaso se debe a *“la multiplicidad de regímenes aplicables, la minuciosa regulación sobre los distintos tipos de viviendas y la ausencia de un sistema financiero que respaldase ese intento legislativo”*.

familias con más bajos niveles de renta, y, en fin, regula el régimen de infracciones y de su sanción”.

El artículo primero definía las Viviendas de Protección Oficial como *“aquellas que, dedicadas a domicilio habitual y permanente, tengan una superficie útil máxima de noventa metros cuadrados y cumplan las condiciones, especialmente respecto a precios y calidad, que se señalen en las normas de desarrollo del presente Real Decreto – Ley y sean calificadas como tales”.* En este artículo también se indicaba que el régimen legal de estas viviendas duraría treinta años desde su calificación.

Una de las novedades que se introdujeron con la aprobación de esta norma era el establecimiento de una ayuda económica personal que garantizara el acceso a este tipo de viviendas a las personas que cumplieran los requisitos personales y de tipo de vivienda establecidas en la normativa de desarrollo. Además, las exenciones y bonificaciones tributarias de los promotores y adquirentes de las Viviendas de Protección Oficial también quedan recogidas en los artículos 11 a 15 del Real Decreto 2960/1976, de 12 de noviembre.

A pesar de que el Real Decreto – Ley de 1978 orientaba de una forma bastante acertada la política de vivienda, la construcción de viviendas protegidas terminadas fue en descenso desde 1974 (183.902) hasta 1984 (127.196).

B. La aprobación de la Constitución y los planes de transición en materia de vivienda

Con la aprobación de la Constitución de 1978 se produjo un cambio fundamental, no solo en la orientación de la política de vivienda, sino también en la gestión y distribución del sistema de competencias que se otorgaron en exclusiva a las Comunidades Autónomas (art. 148.1.3 CE).

En este período de cambios desapareció el Instituto Nacional de Vivienda que quedó substituido por el Instituto para la Promoción Pública de Viviendas y también desapareció el Banco de Crédito a la Construcción que se integró en 1982 con el Banco Hipotecario de España.

Con el fin de adecuar la normativa preconstitucional al sistema establecido en base a la aprobación de la Constitución, en materia de vivienda, se elaboraron una serie de planes trienales:

Plan 1981-1983

Se aprobó el Real Decreto 2455/1980, de 7 de noviembre, sobre financiación y seguimiento del programa 1981-1983 de construcción de viviendas de construcción oficial. Tal y como se indicaba en el preámbulo de la norma, entre los objetivos de este programa destacaban:

1. Superar la crisis económica generadora de la inflación y desempleo mediante el fomento del sector de la construcción de viviendas.
2. Iniciar la construcción de 571.000 viviendas, de las cuales 90.000 serán de promoción pública estatal y, el resto, de promoción privada.
3. Estimular al máximo la difusión del acceso a la vivienda de determinadas clases sociales.

Entre las principales novedades de esta norma se desmarcaba el establecimiento de convenios entre el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo con las entidades financieras públicas y privadas con el fin de “subvencionar, con cargo a sus consignaciones presupuestarias, el tipo de interés de los préstamos que dichas entidades concedan para la financiación de viviendas de protección oficial” (artículo 1). También destacó la creación de una Comisión de Seguimiento, integrada por un presidente y seis vocales, con el fin de elevar trimestralmente “un informe sobre la evolución y el grado de cumplimiento del programa 1981-1983 de construcción de viviendas de protección oficial” (artículo 4.2). También se regulaban ayudas destinadas a la rehabilitación de viviendas.

En este período se consiguieron financiar un total de 512.200 Viviendas de Protección Oficial y, por tanto, se cumplieron los objetivos del Plan en un 89,7%, aproximadamente. Ahora bien, todas las actuaciones que se llevaron a cabo consistían en iniciar la construcción de este tipo de viviendas que, a pesar de que era el objetivo clave de este Plan, no implicaba que esas viviendas estuvieran acabadas ni adjudicadas a las familias que lo necesitaran.

Plan 1984-1987

Ante la finalización del Plan anterior en fecha 31 de diciembre de 1983, se aprobó el Real Decreto 3280/1983, de 14 de diciembre, sobre financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda.

Esta nueva norma consideró que el régimen de protección oficial de las viviendas establecido en el Real Decreto – Ley 31/1978 había conllevado cambios positivos en el sector a la vez que ciertas disfunciones. El objetivo del Real Decreto 3280/1983¹¹⁶ consistió en modificar y sustituir aquellas disfunciones que se consideraban necesarias para el mejor funcionamiento del sistema. Así pues, se pretendió la “superación y mejora de la financiación actual” para seguir protegiendo y favoreciendo a aquellos adquirentes de menor nivel de renta acorde con el “espíritu de personalización de las ayudas del Estado”. Además de lo anterior, la norma también pretendía continuar con la inversión en rehabilitación de viviendas.

Las líneas estratégicas para seguir por el Plan 1984 – 1987 quedan resumidas de la siguiente forma:

1. Tal y como se establecía en el artículo 1, la financiación de las actuaciones protegibles se llevaba a cabo a través de préstamos cualificados, subsidiación de los tipos de interés y subvenciones personales a los adquirentes y usuarios. Por lo tanto, el Plan seguía con la idea anterior de personalizar las ayudas del Estado teniendo en cuenta los niveles de renta y el número de miembros que componían la unidad familiar que se regulaba en los artículos 8 a 10 de la norma.

¹¹⁶ Este Real Decreto fue desarrollado posteriormente por el Real Decreto 2329/1983, de 28 de julio; sobre protección a la rehabilitación del patrimonio residencial y urbano, en el Real Decreto 3280/1983, de 14 de diciembre, sobre financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda y en las Ordenes de desarrollo de ambos Reales Decretos; posteriormente, los Reales Decretos 1929/1984, de 10 de octubre; 2559/1985, de 27 de diciembre; 709/1986, de 4 de abril; 2569/1986, de 5 de diciembre y 223/1987, de 20 de febrero, modificarían algunos aspectos del Plan. Por otra parte, mediante el Real Decreto 462/1986, de 10 de febrero, se amplió la posibilidad para adquirentes de Viviendas de Protección Oficial del Plan Trienal de obtener, durante 1986 y bajo ciertas condiciones, subvenciones personales similares a las establecidas para el Plan Cuatrienal.

2. Se creó un programa específico de ayudas para proteger la rehabilitación del patrimonio residencial y urbano. Así lo indicaba la disposición adicional primera que se remite a lo establecido en el Decreto 2329/1983, de 28 de julio, ya citado.
3. La disposición adicional cuarta recogía, por primera vez, la posibilidad de otorgar subvenciones para sufragar parte del alquiler de las viviendas de protección oficial de promoción pública, siempre que el titular de la promoción o del contrato de arrendamiento fuera el organismo o ente territorial público. Se indicaba de forma expresa que la cuantía de la subvención no podía exceder del 50% de la renta que correspondía pagar en cada caso y, además, esta subvención podía ser disminuida o suprimida en caso de que cambiasen las circunstancias familiares.
4. Introducía una nueva unidad de referencia para el precio del metro cuadrado de las viviendas con el fin de fijar los precios de venta y de las rentas de alquiler. En este sentido, el artículo 3.2 indicaba que el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo determinaría cada año el módulo aplicable y su ponderación, en función de la ejecución de las obras y de la evolución económica general.

En términos generales, este Plan funcionó muy bien en todo lo relativo a la promoción privada de viviendas de protección oficial. Sin embargo, los objetivos en materia de construcción de viviendas de promoción pública, debido a los limitados recursos económicos de las Comunidades Autónomas, no pudieron llevarse a cabo. Hay que tener en cuenta que en este momento las diferentes autonomías acababan de recibir competencias en materia de vivienda y no estaban preparadas todavía para asumir el gasto y la gestión que ello conllevaba.

Programa 1988-1991

Debido también al fin del Plan de vivienda anterior, se aprobó el Real Decreto 1494/1987, de 4 de diciembre, sobre medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda. La propia norma reconocía que era aconsejable “establecer un marco general de actuaciones estatales de apoyo a la vivienda que tenga en cuenta la nueva situación jurídica y económica”

derivada de la experiencia acumulada con los Planes anteriores y de la evolución del entorno económico y financiero, en especial, el nuevo entramado institucional resultante del Estado de las Autonomías.

El objetivo, por tanto, era establecer un sistema que fuera coherente y que permitiese la colaboración de las distintas Administraciones Públicas con competencias en materia de vivienda, “tanto en su aspecto sustantivo como crediticio o económico”.

Este Real Decreto encontró su desarrollo normativo con la aprobación del Real Decreto 224/1989, de 3 de marzo, sobre medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda, para ajustar la gestión de las ayudas a la Sentencia núm. 152/1988, de 20 de julio, del Tribunal Constitucional, que fijó el sistema de reparto de competencias en materia de vivienda, y que conllevó la temprana derogación del Real Decreto de 1987.

Además de mantener las líneas estratégicas de los planes anteriores (en todo lo relativo a las actuaciones protegibles y a la financiación de estas), las principales novedades recogidas en el Real Decreto de 1987 se pueden sintetizar en:

1. Establecimiento de un doble régimen de protección oficial: general y especial. El artículo 3 indicaba que el régimen especial se dará “*cuando se trate de actuaciones llevadas a cabo por promotores públicos para beneficiarios con ingresos familiares ponderados que no excedan de dos veces el salario mínimo interprofesional*”. Además, especificaba que, para el caso de actuaciones de rehabilitación en viviendas arrendadas, “será suficiente que el 80 por 100 de los beneficiarios cumplan esta condición”.
2. Teniendo en cuenta lo anterior, se introducía una nueva unidad para calcular los ingresos de los adquirentes de viviendas protegidas y se recogía el concepto de ingresos familiares ponderados en el artículo 6, que indicaba que los mismos se determinarían en función de: nivel de ingresos brutos, número de miembros de la unidad familiar, número de miembros de la unidad familiar que genera ingresos (que aporte, al

menos, el 20% de los mismos), la cuantía del módulo vigente y la edad en unidades familiares constituidas por uno o dos miembros.

3. El nuevo plan mantenía el sistema de ayudas a la rehabilitación y así lo establecían los artículos 7 a 10 de la norma.
4. Se introdujo, en la disposición adicional novena, el sistema de convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas con el fin de fijar la distribución de los recursos, analizar la evolución de la demanda de viviendas de protección oficial y establecer un sistema de cofinanciación entre las partes para llevar a cabo la consecución del Plan.

Como veremos, la vigencia de este Plan fue rápidamente sustituida por el Real Decreto 224/1989, de 3 de marzo, debido a la publicación de la Sentencia núm. 152/1988, de 20 de julio, del Tribunal Constitucional que fijó el sistema de distribución de competencias en materia de vivienda entre el Estado y las Comunidades Autónomas y, en consecuencia, las normas vigentes hasta el momento debían adaptarse a la decisión del Tribunal.

C. Planes en la era de las autonomías

Contra el Real Decreto 3280/1983, de 14 de diciembre, sobre financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda y diversas Órdenes Ministeriales que desarrollaban la materia, el Gobierno Vasco interpuso un recurso ante el Tribunal Constitucional por entender que existía un conflicto positivo de competencia.

La fundamentación del recurso se apoyaba en las siguientes cuestiones:

1. El artículo 47 CE reconoce el derecho al disfrute de una vivienda digna y adecuada. Este artículo se encuentra relacionado con los principios constitucionales recogidos en los artículos 9.2, 43, 45, 46, 130.1 y 148.1.2 CE.
2. Este derecho constitucional debe hacerse extensivo tanto a las viviendas de tipo urbano como a las de tipo rural. Por lo tanto, hay que tener en cuenta que en las distintas Comunidades Autónomas – incluso aquellas

de carácter más industrial, la política de vivienda será totalmente diferente si se tienen en cuenta los distintos factores que pueden incidir como, por ejemplo, el medio ambiente, la calidad de vida, la conservación del patrimonio histórico – artístico o la ordenación del territorio y el urbanismo.

3. El mismo artículo 47 CE conlleva un mandato a los poderes públicos para que estos articulen un sistema de prestaciones económicas con el objetivo de configurar una política de vivienda que garantice el acceso a viviendas dignas y adecuadas a toda la población, incluso a aquellas que tienen unos recursos económicos inferiores.
4. A su vez, hay que tener en cuenta que el artículo 148.1.3 CE reconoce que la materia de vivienda es competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, también hay que tener presente que esta competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas se encuentra limitada por ciertas competencias del Estado como, por ejemplo, las que se derivan del establecimiento de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (artículo 149.1.13 CE) o de las bases de la ordenación del crédito (artículo 149.1.11 CE).

En base a estos argumentos, el Gobierno Vasco razonaba que el Real Decreto, en conjunto, “se excede en cuanto a su contenido de lo que el art. 149.1.13 atribuye al Estado como competencia del mismo, pues no pretende establecer un marco general (bases), sino una regulación detallada y puntual”. En síntesis, la misma argumentación jurídica se utilizaba para recurrir distintas Órdenes Ministeriales en la materia.

Y, por todo lo anterior, se solicitaba al Tribunal que declarase:

“1) Que la titularidad de las competencias referidas en el articulado del Real Decreto 3280/1983, a excepción del art. 2 y disposición adicional sexta, corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco y 2) La nulidad de dicho Real Decreto por insuficiencia de rango y vulneración de los mandatos constitucionales recogidos en el art. 131.2 CE, así como el reparto de competencias constitucional y legalmente establecido”.

El Tribunal Constitucional, a través de la Sentencia núm. 152/1988, de 20 de julio, fijó el sistema de sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de vivienda (art. 47 CE) al indicar que, los objetivos en materia de vivienda deben materializarse “a través de” y no “a pesar de” los sistemas de reparto de competencias articulados en la Constitución (arts. 149 y 149 CE)¹¹⁷ y teniendo en cuenta las particularidades del Estado de las autonomías.

La cuestión que presentaba el recurso consistía en “determinar la titularidad de las competencias sobre financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda”. Por lo tanto, se planteaba un conflicto de competencias en el que se enfrentaban, por un lado, el correspondiente título específico de la Comunidad Autónoma sobre el subsector de la vivienda y, de otro, las más genéricas competencias estatales sobre planificación y coordinación de la actividad económica y las bases de ordenación del crédito.

Por lo que se refiere al subsector de la vivienda, la fundamentación jurídica de la Sentencia recogía los siguientes extremos:

- Para el Tribunal es indiscutible que la competencia en materia de vivienda es competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, y así lo reconocía incluso el Gobierno Vasco en su escrito, cabe reconocer que la competencia autonómica en materia de vivienda se encuentra limitada por las competencias del Estado del art. 149.1.11 y 149.1.13 CE. Este razonamiento sobre el subsector de la vivienda también es aplicable a la actividad promocional de las ayudas relacionadas con la materia.
- En la Sentencia se reconoce el “señalado acento social” que debe tener la política de vivienda, junto a su dimensión estrictamente económica. El

¹¹⁷ Así se señaló ya en la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 146/1986, de 25 de noviembre: “*la persecución del interés general* – en este caso, el relativo a la garantía de una vivienda adecuada para todos los españoles – *se ha de materializar a través de y no a pesar de los sistemas de reparto de competencias articulados en la CE*” y, por lo tanto, “*debe desplegarse teniendo en cuenta las peculiaridades de un sistema de autonomías territoriales*”.

Tribunal manifiesta que “uno y otro aspecto – el económico y el social – se revelan difícilmente separables”.

- También se indica que el art. 47 CE no constituye un título competencial a favor del Estado, sino más bien al contrario, recoge un mandato constitucional a los poderes públicos que ha de servir de base para estos a la hora de promover y gestionar la política de vivienda.

Una vez clarificados estos puntos básicos, el Tribunal Constitucional centró su razonamiento en establecer si el Estado se había extralimitado en el ejercicio de sus competencias en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE) y de bases de ordenación del crédito (art. 149.1.11 CE), invadiendo las competencias del País Vasco en materia de vivienda, tanto por lo que se refiere al conflicto de competencias como al fomento y la gestión de las ayudas.

En términos generales, se manifestó que efectivamente, en materia de vivienda, *“la posibilidad del estado de incidir sobre la misma, mediante una regulación propia, se ciñe a aquellos extremos que puedan entenderse comprendidos en las bases y coordinación de la planificación económica”*. Por el contrario, el estado no quedaría legitimado para *“fomentar cualquier actividad en materia de vivienda, regulándola directamente, sino en tanto y en cuanto las medidas de fomento se justifiquen por razón de sus atribuciones sobre las bases de la planificación y coordinación de la actividad económica”*.

Y, en aquello que se refiere al subsector de la vivienda, el Tribunal señaló que lo esencial era indicar hasta dónde alcanzaban esas competencias básicas del estado. Por ello, la Sentencia distinguió cuatro aspectos inherentes dentro de la normativa básica de financiación de vivienda por parte del Estado:

1. La definición misma de actuaciones protegibles;
2. La forma de protección (créditos cualificados, subsidiación de préstamos y subvenciones);
3. El nivel de protección que se ofrece en cada caso; y,
4. Aportación de recursos estatales para realizar las actuaciones.

Ahora bien, que el Estado pueda incidir en materia de vivienda a través de estos cuatro puntos, no quiere decir que las Comunidades Autónomas “hayan de quedar desprovistas de cualquier atribución”, tal y como señala la misma Sentencia núm. 152/1988, de 20 de julio. Es por ello por lo que, desde la Comunidad se puede “definir y llevar a cabo una política de vivienda propia, complementando las actuaciones de protección y promoción previstas por el Estado, con cargo a sus propios recursos”. Además, el Tribunal Constitucional determinó que las Comunidades Autónomas deben contar con cierto margen de actuación para “aplicar las medidas estatales adaptándolas a las peculiares circunstancias de su territorio”.

En definitiva, el objetivo era intentar conciliar el ejercicio de las competencias del Estado sobre planificación y coordinación económica junto con las competencias autonómicas en materia de vivienda en base al principio de colaboración.

De esta manera, a través de la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 152/1988, el Tribunal delimitó las funciones correspondientes al Estado y a las Comunidades Autónomas en materia de vivienda.

Es necesario precisar que el Tribunal se ha manifestado sobre esta cuestión en varias ocasiones y, como indica ARIAS MARTÍNEZ¹¹⁸, los pronunciamientos en este sentido han sido “pendulares” pues *“mientras que en ocasiones ha desarrollado una interpretación extensa de las bases estatales en detrimento de la competencia autonómica exclusiva en la materia en otras se ha preocupado por no vaciar las competencias autonómicas realizando una lectura más ajustada al reparto competencial diseñado por el bloque de la constitucionalidad (como ocurrió, por ejemplo, en la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 37/1987, de 26 de marzo)”*.

Como consecuencia directa del fallo constitucional, junto con el importante descenso en la construcción de viviendas de protección oficial, se impulsó la temprana modificación de varios aspectos importantes en relación con la

¹¹⁸ Arias Martínez, M. A. (2019). Las competencias autonómicas... Op. Cit.

gestión de los planes y programas de viviendas que estaban vigentes hasta ese momento.

El Real Decreto 224/1989, de 3 de marzo, sobre medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda introdujo una serie de modificaciones en el sistema estatal.

Estas novedades se indicaron en el preámbulo de la norma y se centraron en:

- Ampliar los parámetros económicos y financieros de las actuaciones de los promotores públicos en régimen especial con el fin de fomentar la promoción de este tipo de viviendas;
- Reforzar la vertiente de la personalización horizontal de las ayudas directas para proteger a las familias con niveles de ingresos bajos;
- Introducir la posibilidad de que los promotores privados abordasen también actuaciones de rehabilitación que incluyan la compra de edificios; y,
- Ampliar las vías de actuación en materia de suelo edificable con destino a vivienda de protección oficial.

Sin embargo, una de las novedades más destacables fue la introducción de la figura de los convenios bilaterales con las Comunidades Autónomas con el objetivo de fijar los recursos financieros de cada actuación.

Así se fijó en el artículo 39:

“La distribución territorial de los cupos máximos a que se refiere el número dos del artículo 37, se efectuará mediante la suscripción, en su caso, de convenios bilaterales entre el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo y las Comunidades Autónomas, en los cuales se acordarán tanto los recursos financieros a aportar por cada una de las partes en relación con los diferentes tipos de actuaciones protegibles, como los sistemas de coordinación, seguimiento y revisión, al menos anual, del convenio suscrito.”

De esta manera, a través de la figura de los convenios bilaterales, se pretendía cumplir con las indicaciones establecidas en la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 152/1988 ya que las Comunidades Autónomas podían decidir el destino de sus propios recursos financieros.

El Plan 1992-1995

El Real Decreto 1932/1991, de 20 de diciembre, sobre medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda aprueba el Plan 1992-1995. En esta norma se establecían una serie de principios a seguir para desarrollar las previsiones que en ella se regulaban:

1. Máxima coherencia a nivel territorial de las actuaciones públicas en materia de suelo y de urbanismo con los objetivos en materia de vivienda. A través de este Plan se integró, por primera vez, la política de vivienda con la política de suelo mediante ayudas estatales para la compra y urbanización de suelo destinados preferentemente a la promoción de viviendas de protección oficial¹¹⁹.
2. Adecuación de la oferta y la demanda de vivienda, prioritariamente en aquellas áreas urbanas en las que la evolución de los precios inmobiliarios había resultado más dispar en relación con la registrada por las rentas disponibles.
3. Atención especial hacia aquellos demandantes de vivienda que acceden por primera vez a la propiedad y que se encuentran en una situación muy desfavorable.
4. Fomento de la oferta de viviendas en alquiler a precios moderados.
5. Modulación de ayudas públicas.
6. Acentuación del control del buen fin de las ayudas públicas en materia de vivienda y suelo.

En base a esos principios, el Plan 1992-1995 tenía como objetivo implantar un nuevo modelo de política de vivienda para conseguir así integrar las actuaciones de las distintas Administraciones Públicas. De esta forma, consolida la figura del convenio entre Estado y Comunidades Autónomas (art. 50).

¹¹⁹ Narbona Ruiz, C. (1993). El Plan de Vivienda 1992-1995: especial referencia a sus resultados en Andalucía. *Boletín Económico de Andalucía*, núm. 16, pp. 79-89.

Respecto a la construcción de vivienda, el Plan marcó como objetivo construir 400.000 viviendas bajo un presupuesto de 1.803,04¹²⁰ millones de euros que posteriormente se ajustaría a las actuaciones de las Comunidades Autónomas.

Los resultados de este Plan fueron bastante notables. Se financiaron 594.648 actuaciones cuando solo se preveían 494.109 y, por tanto, se superaron los objetivos planteados y el Plan se ejecutó en un 122,3%.

El Plan 1996 – 1999

El Real Decreto 2190/1995, de 28 de diciembre, aprobó el Plan de Vivienda 1996-1999.

En el propio texto normativo de la norma se indicaba que *“el nuevo marco normativo y financiero para 1996–1999 supone, básicamente, el mantenimiento del vigente en 1992–1995, si bien con una serie de modificaciones de carácter cualitativo en orden a mejorar la eficacia social de las actuaciones y, en particular para mejorar los mecanismos de apoyo a la vivienda en alquiler, a la rehabilitación y al desarrollo de suelo destinado preferentemente a viviendas protegidas”*.

Entre estas modificaciones, destacaban la creación de una nueva línea de ayudas que permitían la cofinanciación de las Viviendas de Protección Oficial de promoción pública por parte del Estado, siempre que concurrieran unos requisitos concretos o la mejora de las ayudas al suelo con el objetivo de impulsar la creación de suelo urbanizado destinado a la construcción de Viviendas de Protección Oficial, junto con una nueva línea de ayudas para la formación de patrimonios públicos de suelo.

En la práctica, este Plan tuvo una vigencia muy corta pues la disposición transitoria 2ª del Real Decreto 1186/1998, de 12 de junio, que aprobaba el Plan de Vivienda 1998-2001 permitió que todas las actuaciones formalizadas a partir del 1 de enero de 1998 se incorporaran al nuevo Plan.

¹²⁰ Sánchez Martínez, M. T. (2003). El Plan de Vivienda 1992-1995: un estudio de su incidencia redistributiva. *Working Papers*. Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas, núm. 11, pp. 1-25.

El Plan 1998 – 2001

Con la promulgación de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del Suelo y Valoraciones, se aprobó el Real Decreto 1186/1998, de 12 de junio, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 1998-2001.

Esta norma se aprobó para introducir mejoras financieras en las ayudas a la vivienda, tal y como se indicaba en el propio preámbulo, que proponía:

1. Mejorar la estructura del mercado de la vivienda, facilitando a las familias con ingresos medios y bajos el acceso a la primera vivienda en propiedad; aumentar la oferta de viviendas en alquiler o estimular la actividad rehabilitadora del parque residencial existente.
2. Contribuir a garantizar y mantener un nivel adecuado de actividad y empleo en el subsector de la vivienda.

Las novedades más destacables de este Plan pasaban por la introducción del concepto del Precio Básico Nacional, que permitía establecer precios máximos de venta, en sustitución del sistema de módulos y ponderaciones “ya desfasado”. Otra de las novedades se introdujo a través de la aprobación del Real Decreto 115/2001, de 9 de febrero, que creó la Ayuda Estatal Directa a la Entrada que tenía por objetivo facilitar el primer acceso a la vivienda en propiedad a través de una subvención (máxima del 15%) del precio de venta de la vivienda que se hacía efectiva en el momento de la compra.

El Plan 1998-2001 tuvo un resultado bastante aceptable ya que se consiguió ejecutar en un 84,17%. El éxito de este Plan se vio marcado por la entrada de España en la Unión Monetaria en 1999 que hizo aumentar la demanda de vivienda libre a la vez que la Vivienda de Protección Oficial fue perdiendo peso de forma progresiva, por falta de interés de los promotores y por la mejora del sistema económico y financiero en general.

El Plan 2002 – 2005

Ante la mejoría económica que supuso la entrada en la Unión Monetaria, se aprobó el Real Decreto 1/2002, de 11 de enero, sobre medidas de financiación

de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 2002-2005. Este Plan, tal y como se indicaba en el preámbulo, no solo pretendía alcanzar efectos de carácter económico, sino que también debía contribuir “al logro de los objetivos de una serie de políticas estatales de carácter social”.

En este momento hubo un cambio en la orientación de la política de vivienda ya que se empezó a considerar que esta compartía los objetivos fundamentales de la política económica y que, además, ayudaba a fortalecer e impulsar otras políticas sociales como, por ejemplo, el pleno empleo, la cohesión social, la protección a la familia y la integración de personas de la tercera edad y personas con discapacidad.

Por lo tanto, se trataba de un Plan que centraba sus ayudas en aquellos destinatarios que lo necesitaban más, en función: del nivel de ingresos (familias de hasta 3,5 SMI, especialmente el segmento hasta 1,5 SMI) o de las características personales (primer acceso a la propiedad, jóvenes (hasta 35 años), familias numerosas, inmigrantes, discapacitados o personas mayores.

En relación con el sistema de viviendas de protección oficial, el Plan creaba una categoría única de este tipo de viviendas, fijando un precio máximo (a través de la figura del Precio Nacional Básico) y una superficie máxima de 90m², salvo para las familias numerosas. En cuanto al sistema de determinación de los ingresos de los destinatarios de las ayudas se introducía el concepto de ingresos familiares computables (art. 12) y se hacía referencia al Salario Mínimo Interprofesional (art. 13).

Este Plan fue desarrollado por el Real Decreto 1042/2003, de 1 de agosto, que introdujo modificaciones para potenciar la financiación para adquirir viviendas protegidas ya existentes y el Real Decreto 1721/2004, de 23 de julio, que aprobó un Plan de Choque que introducía dos nuevas líneas de actuaciones protegibles: ayuda a los inquilinos menores de 35 años para cubrir parte de la renta de alquiler y rehabilitación de viviendas para arrendamiento.

El Plan 2005 – 2008

El Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, aprobó el Plan Estatal 2005 – 2008 para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda surgió tras años de

mucho crecimiento en la producción, la renta y el empleo que significó un aumento en la oferta de viviendas nuevas, además de un incremento de los precios de las viviendas. Ahora bien, la misma norma reconocía que el “crecimiento sostenido de la construcción residencial tampoco ha solucionado el problema social de acceso a la vivienda” y, en consecuencia, es totalmente necesaria la acción de los poderes públicos para complementar “la acción de los mercados y corregir algunas de las consecuencias negativas de su funcionamiento”.

Además, esta norma entiende, por primera vez, la política de vivienda como una política de ciudades *“porque la vivienda, en el suelo que ocupa, con todas las infraestructuras y equipamientos urbanos que la acompañan y la hacen habitable, constituye el tejido básico de la ciudad. Ya la Constitución establece este vínculo entre el derecho a la vivienda y la regulación de los usos del suelo, al encomendar a los poderes públicos la misión de regular la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación y promover la efectividad de los derechos de los ciudadanos en relación con éste, en especial el derecho a la vivienda”*.

La norma mantenía, básicamente, las líneas estratégicas del Plan anterior ya que otorgaba las ayudas teniendo en cuenta, tanto los ingresos familiares como las circunstancias personales y, por tanto, buscaba proteger también a determinados sectores sociales de la población. Como indica ALONSO TIMÓN¹²¹, el Plan de 2005 no trataba de ser *“una simple sustitución de una norma por otra”* ya que *“la alarma social que ha creado el brutal incremento del precio de la vivienda libre en los últimos años en nuestro país, con ratios hasta ahora no conocidos, y la dificultad en el acceso que para determinados colectivos, cada vez mayores en número, ha supuesto la tensión de precios al alza que vivimos, ha sido el caldo de cultivo ideal para que las Administraciones Públicas, impulsadas por la arriesgada apuesta estatal, se hayan lanzado a una carrera desenfrenada por ofrecer soluciones ingeniosas”*.

¹²¹ Alonso Timón, A. J. (2006). Plan Nacional de vivienda para 2005-2008. *Anuario jurídico y económico escurialense*, núm. 39, pp. 145-170.

Este Plan fue desarrollado por el Real Decreto 14/2008, de 11 de enero, que modificó de forma puntual algunos aspectos de los coeficientes del Precio Básico Nacional de algunos municipios y por el Real Decreto 366/2009, de 20 de marzo y Real Decreto 1260/2010, de 8 de octubre, que regularon la Renta Básica de Emancipación, además de un conjunto de ayudas directas del Estado a jóvenes destinadas a fomentar la emancipación y la movilidad laboral.

Los ejes estratégicos del Plan consistían en concertar y coordinar la política de vivienda entre los agentes sociales y las Administraciones Públicas; equilibrar la venta y el alquiler y, además, movilizar las viviendas vacías; abogar por la calidad y accesibilidad de las viviendas, respetando el medio ambiente; fomentar la ocupación y desarrollo sostenible del suelo y conservación del parque existente y crear nuevos tipos de VPO.

Los destinatarios de las ayudas de este Plan podían serlo por el nivel de ingresos o por circunstancias personales: 1r acceso a la propiedad, jóvenes, personas con discapacidad y sus familias, mayores de 65 años, familias monoparentales y numerosas, etc.

El sistema de determinación de los ingresos se calculaba a través del IPREM o por el sistema de determinación de precios de PBN añadiéndole la actualización anual del precio de las VPO de nueva construcción. La financiación de este Plan era de 6.822 millones de euros para los siguientes 28 años que era la duración máxima de algunas subsidiaciones.

Las actuaciones protegibles pasaban por obtener viviendas protegidas para venta o alquiler, adquirir viviendas usadas en propiedad con financiación cualificada o para alquiler, cofinanciar viviendas de promoción pública, otorgar ayudas a propietarios de vivienda libre para arrendar o a los inquilinos para pagar parte del alquiler, procurar la rehabilitación de las viviendas que lo requieran y destinar al menos el 50% de la edificabilidad del suelo a la promoción de viviendas protegidas de nueva construcción.

El Plan 2009 – 2012

Tras años de crecimiento económico sostenido, en 2008 estalló una profunda crisis inmobiliaria y financiera a raíz de la crisis del sector inmobiliario que sufrió

una brusca caída de la demanda teniendo un stock importante de vivienda terminada o en curso sin vender.

El Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, parte del reconocimiento de las *“todavía graves dificultades de acceso a la vivienda [...] como resultado del largo periodo de alzas de precios de la vivienda (1996-2007)”* y del *“severo escenario económico y financiero”*, que han dado lugar a la *“acumulación de viviendas ya acabadas o en curso de construcción con dificultades de comercialización”* y al *“freno drástico de la nueva producción de viviendas”*.

Fue en este momento cuando se gestó un cambio de modelo. El Plan pretendía cambiar la construcción extensiva de obra nueva por un modelo intensivo sobre el parque edificado, además de potenciar la figura del alquiler (nuevas figuras: alquiler con opción de compra).

Además, realizó una apuesta polémica que pasaba por regular un régimen largo de protección (30 años o calificación permanente VPO). Esto se entendió por las CCAA como una invasión de competencias. También destacaba la posibilidad de utilizar tipos de interés variable referenciados al EURIBOR¹²² en los préstamos cualificados.

El gasto público destinado al plan fue de 10.188 millones de euros (49% más que el plan anterior) y se estimó la movilización de 34.000 millones de euros en préstamos

Las actuaciones protegibles y ayudas previstas en el plan eran: Promoción de viviendas protegidas en alquiler: préstamo convenido, subsidiación, subvenciones; Promoción alojamientos para colectivos vulnerables: préstamo y subsidiación; Cofinanciación de vivienda de promoción pública para alquiler; Promoción de vivienda protegida para venta: préstamo, subsidiación, ayuda

¹²² Euribor Diario. (2022). *Euribor Diario durante el mes de Mayo 2022*. <https://www.euribordiarario.es/> El Euribor es el índice de referencia que indica el tipo de interés promedio al que las entidades financieras se ofrecen a prestar dinero en el mercado interbancario del euro, tal y como se indica en la página web citada. La media provisional del mes de mayo de 2022 es del 0,273%.

directa a la entrada; Rehabilitación: préstamos, subvenciones, plan renove; Suelo: al menos el 50% de la edificabilidad residencial debe destinarse a vivienda protegida (si es el 75% áreas de urbanización prioritaria de suelo + convenio bilateral).

Dos años después, en 2010 se aprobó el Real Decreto 1713/2010, de 17 de diciembre, que rebajó buena parte de las ayudas. Entre estos recortes, destacaba la eliminación de la Ayuda Directa a la Entrada y la reducción importante de las subvenciones a promotores de vivienda en arrendamiento a 25 y 10 años, los alojamientos protegidos. También se suprimieron totalmente las ayudas de suelo destinado a promoción de vivienda protegida.

El Plan 2013 – 2016: un cambio de modelo

Ya en el preámbulo del Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, que regulaba el Plan Estatal de vivienda 2013-2016 se establecía que los sucesivos planes de vivienda *“mantuvieron a lo largo del tiempo un carácter unitario y constante, tanto en su diseño, como en su contenido”* y, a su vez, sentenciaba: *“Todos estos planes tienen elementos comunes: fomentan la producción de un volumen creciente de vivienda, se basan en la ocupación de nuevos suelos y en el crecimiento de las ciudades y apuestan, sobre todo, por la propiedad como forma esencial de acceso a la vivienda”*. Se trataba, por tanto, de *“instrumentos de política de vivienda diseñados en momentos sensiblemente diferentes a los actuales”*, que habían de ser analizados a la luz de la nueva situación del sector inmobiliario, especialmente afectado por la crisis económico-financiera. La realidad ponía de manifiesto la *“necesidad de reorientar las políticas en esta materia”*.

Surgió un nuevo marco legal formado por la Ley 4/2013 que modificaba la regulación del mercado de alquiler de viviendas y la Ley 8/2013 de rehabilitación, regeneración y renovación urbana (actualmente, texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana). Estas dos normas, junto con el Plan, deben entenderse como un conjunto homogéneo que pretendía abordar algunas de las reformas más urgentes y necesarias en las políticas de suelo y vivienda.

En consecuencia, el Plan 2013-2016 supuso una reforma estructural de la política de vivienda:

- Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, rehabilitación edificatoria y regeneración y renovación urbanas.
- Nueva regulación del mercado del alquiler (Ley 4/2013): más flexible, donde prime la voluntad de las partes.
- Fin de deducciones fiscales a la compra por Ley 16/2012 (elimina la deducción por inversión en viviendas adquiridas).
- Nueva legislación en materia de rehabilitación: Ley 8/2013, rehabilitación, regeneración y renovación urbanas para la producción de la “nueva ciudad”
- Programa Nacional de Reformas del año 2012: cambiar el modelo de suelo urbano español, impulsar la rehabilitación y fomentar el alquiler. previó la puesta en marcha de un nuevo “Plan Estatal para la regeneración urbana y el alquiler 2013-2016”, que se habría de basar en *“fomentar el alquiler como el principal instrumento para el acceso a la vivienda para las personas con menos recursos, acercando nuestra política de vivienda, de esta forma, a lo que se hace en los países europeos más avanzados”* y en *“impulsar la rehabilitación por ser la actividad más eficiente desde el punto de vista socio-económico y más sostenible desde el punto de vista medioambiental”*.

El Plan 2013-2016 rompió con la tradición centenaria de ayudas públicas a la construcción de obra nueva y fomento del acceso a la vivienda en régimen de propiedad, que había sido una constante en los 10 planes precedentes. En este nuevo Plan la política de ayudas directas se centraba, exclusivamente, en el fomento del alquiler y de la rehabilitación urbana. Entre sus objetivos se encontraban “adaptar el sistema de ayudas a las necesidades sociales actuales” y “contribuir a la reactivación del sector inmobiliario a través del fomento del alquiler y el apoyo a la rehabilitación de edificios y a la regeneración urbana”. Se retiraron las ayudas a la construcción y adquisición de vivienda protegida. Solo se mantuvo el fomento de la construcción de

parques públicos de viviendas en alquiler (superación del modelo tradicional VPO).

Las principales novedades que introdujo este Plan pueden sintetizarse en:

- Establecimiento de convenios entre el Ministerio de Fomento y las CCAA (excepto PB y Navarra) para concretar el marco presupuestario con liquidaciones anuales. Ya no se concretan los objetivos ni las líneas de actuación.
- Creación de programas de actuación: subsidiación de préstamos convenidos, ayuda al alquiler de vivienda, fomento del parque público de vivienda en alquiler, fomento de la rehabilitación edificatoria, fomento de la regeneración y renovación urbanas, apoyo a la implantación del informe de evaluación de edificios, fomento de ciudades sostenibles y competitivas
- Fijación de una estrategia española para la rehabilitación energética¹²³ en el sector de la edificación

En total se invirtieron 2.311 millones de euros estatales más 216 millones de financiación autonómica. Además, se previó una inversión privada de 1.268 millones de euros.

El Plan 2018 – 2021

El Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 recogido en el Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo pretende insistir en el modelo iniciado por el Plan anterior y mantener “la apuesta decidida por fomentar el alquiler y la rehabilitación con carácter prioritario, si bien introduce algunas modificaciones que ajustan y mejoran los planteamientos del anterior plan”.

Los objetivos del Plan Estatal 2018-2021 pasan, entre otros, por establecer sistemas de ayudas para fomentar el alquiler y la rehabilitación, regeneración y

¹²³ Sobre la rehabilitación energética ver Gifreu Font, J. (2021). Vivienda: nuevos avances en materia de rehabilitación energética, autoconsumo y pobreza energética. En García-Álvarez García, G., Jordano Fraga, J., Lozano Cutanda, B. & Nogueira López, A. (Coord.), *Observatorio de políticas ambientales 2021* (pp. 949-997). CIEMAT

renovación urbana, contribuir a que los deudores hipotecarios de viviendas protegidas puedan hacer frente a los pagos de los préstamos, reforzar la cooperación y coordinación interadministrativa, mejorar la calidad de la edificación, contribuir al incremento del parque de vivienda en alquiler o en régimen de cesión de uso o facilitar a los jóvenes el acceso a la vivienda.

Para la consecución de estos objetivos el Plan se estructura en nueve programas:

- Subsidiación de préstamos convenidos.
- Ayuda al alquiler de vivienda
- Ayuda a las personas en situación de desahucio o lanzamiento de su vivienda habitual
- Fomento del parque de vivienda en alquiler
- Mejora de la eficiencia energética y sostenibilidad en viviendas
- Fomento de la conservación, de la mejora en la seguridad de utilización y de la accesibilidad en viviendas
- Fomento de la regeneración y renovación urbana y rural
- Ayuda a los jóvenes
- Fomento de viviendas para personas mayores y personas con discapacidad

Todas estas ayudas se gestionan a través de la colaboración entre las CCAA y el Ministerio de Fomento mediante los convenios correspondientes. En definitiva, se trata de un Plan destacable puesto que establece distintos programas de ayuda para la consecución de los objetivos establecidos en el mismo.

Consiste en un plan que mantiene la apuesta decidida por fomentar el alquiler y la rehabilitación de las viviendas. A todas las medidas del plan anterior (2013-2016), se suma el Plan Estatal como un nuevo programa específico de ayuda dirigido a las personas y familias afectadas por procesos de desahucio o

lanzamiento. Es de destacar, por tanto, la vocación social del nuevo Plan, decididamente orientado a satisfacer las necesidades prioritarias de los sectores más vulnerables de la ciudadanía.

No obstante, la voluntad del Plan se vio truncada por la pandemia de la COVID-19 y la posterior crisis sanitaria, económica y social que ha sucedido después. Evidentemente, en materia habitacional y residencial, los efectos de la pandemia también han tenido lugar.

Por ello, el Plan fue modificado en dos ocasiones. En primer lugar, por la Orden TMA/336/2020, de 9 de abril, por la que se incorpora, sustituye y modifican sendos programas de ayuda del Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 10, 11 y 12 del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19 con el fin de, por un lado, incorporar una serie de programas¹²⁴ de ayudas al alquiler, a las personas en situación de desahucio o lanzamiento de su vivienda habitual, a las víctimas de violencia de género, personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, personas sin hogar y otras personas especialmente vulnerables y, por otro lado, para modificar el programa de fomento del parque de vivienda en alquiler regulado en el Plan estatal 2018-2021.

En segundo lugar, se aprobó el Real Decreto 1084/2020, de 9 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 y la Orden TMA/378/2020, de 30 de abril, por la que se definen los criterios y requisitos de los arrendatarios de vivienda habitual que pueden acceder a las ayudas transitorias de financiación establecidas en el artículo 9 del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19. El objeto de esta modificación pasa

¹²⁴ Programas que, en relación con la vivienda social o pública, sustituyeron la creación de fondos de vivienda que el Plan 2018-2021 había previsto en sus artículos 20 y siguientes y que fueron suprimidos por la Orden TMA/336/2020, de 9 de abril, referenciada en el texto. Estos fondos de vivienda se articulaban mediante la colaboración público – privada ejecutada a través de convenios entre las entidades de crédito, el Ministerio de Fomento y las distintas Comunidades Autónomas.

por facilitar el acceso al disfrute de una vivienda digna y adecuada en régimen de alquiler a los jóvenes con escasos medios económicos, a través de las ayudas directas al inquilino.

El Plan 2022-2025: un plan marcado por la crisis derivada de la pandemia de la COVID-19

Como hemos visto, el Plan estatal 2018-2021 ya fue modificado en varias ocasiones a razón de la situación de crisis generada por la pandemia de la COVID-19¹²⁵. Pues bien, recientemente se ha aprobado y publicado el Real Decreto 42/2022, de 18 de enero, por el que se regula el Bono Alquiler Joven y el Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025.

Este nuevo Plan pretende conseguir objetivos a corto plazo como, por ejemplo, facilitar el acceso a la vivienda a los ciudadanos con menos recursos mediante ayudas directas al alquiler a aquellos arrendatarios con menos recursos y otros objetivos a largo plazo como el incremento de la oferta de vivienda en alquiler social mediante el impulso del parque público de vivienda o el impulso de la promoción de los alojamientos en distintas modalidades residenciales tipo *cohousing*.

Además de incrementar el parque público de vivienda y de facilitar el acceso a este derecho a la mayoría de la población y, en especial, a aquel sector más vulnerable, el Plan estatal también pretende seguir contribuyendo a la mejora de la accesibilidad, a la regeneración y renovación urbana y rural de las zonas más necesitadas.

Para la consecución de todos estos objetivos, el Plan estatal 2022-2025 recoge un total de 13 programas, entre los que destacan el programa de incremento del parque público de vivienda que tiene como finalidad la “adquisición de viviendas, de forma individualizada o en bloque, por las administraciones públicas, los organismos públicos y demás entidades de derecho público, así

¹²⁵ Sobre el impacto del COVID-19 en materia de vivienda ver Gifreu i Font, J. (2020). ¿Mantener la inercia o una oportunidad de cambio?. En *Housing: Revista de la Cátedra de Vivienda de la Universidad Rovira i Virgili*, núm. 13, pp. 10-12; Gifreu i Font, J. (2020). La vivienda en tiempos del COVID-19: ¿nuevas vulnerabilidades sociales? Del impacto inicial a los retos del futuro. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, año 54, núm. 337-338, pp. 247-304.

como las empresas públicas, público-privadas y sociedades mercantiles participadas mayoritariamente por las administraciones públicas o en las que se garantice la permanencia y control de las administraciones públicas en al menos el 50 por ciento del capital, para ser destinadas al alquiler o cesión en uso” (art. 61 del Plan estatal 2022-2025).

No obstante, además de todos estos objetivos y programas, en el Plan estatal 2022-2025 la figura estrella es la del Bono Alquiler Joven que recuerda a la Renta Básica de Emancipación regulada por los Reales Decretos 1472/2007, de 2 de noviembre y 1260/2010, de 8 de octubre y que fue derogada por la disposición derogatoria primera del Real Decreto – Ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del régimen público y por el artículo 36 del Real decreto – ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

Este bono para jóvenes tiene el objetivo de “facilitar el disfrute de una vivienda o habitación en régimen de alquiler o de cesión de uso a las personas jóvenes con escasos medios económicos, mediante el otorgamiento de ayudas directas a las personas arrendatarias o cesionarias” (art. 1 Plan 2022-2025) y es una ayuda que se ordena, instruye, tramita y resuelve por parte de las Comunidades Autónomas.

Para poder obtener este bono basta con cumplir los requisitos establecidos en el artículo 6 del Plan estatal 2022-2025, esto es: ser persona física y tener menos de 35 años, poseer la nacionalidad española o la de alguno de los Estados miembros de la UE, ser titular o estar en condiciones de suscribir un contrato de arrendamiento, disponer de una fuente regular de ingresos que reporte unas rentas anuales iguales o inferiores a 3 veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples¹²⁶. La cuantía para recibir será de 250€ mes por un plazo de 2 años.

¹²⁶ En el año 2022, el IPREM mensual se fija en 579,02€ y el IPREM anual en 6.948,24€ (12 pagas) y 8.106, 28€ (14 pagas), de acuerdo con la disposición adicional centésima primera de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022.

Ahora bien, el problema viene cuando esta Bono para los jóvenes se condiciona a que la renta del alquiler o el precio de la cesión de la vivienda sea igual o inferior a 600€ mensuales (art. 8 Plan estatal 2022-2025). En este sentido, es evidente que este bono beneficiará a aquellas comunidades con una renta más baja, a excepción de que los gobiernos autonómicos accedan a aumentar el límite de la renta mensual hasta 900€, tal y como les permite la norma.

En definitiva, se trata de un plan que pretende seguir la estela del anterior y que, a raíz de la crisis del COVID-19 y a la grave situación existente en el ámbito de la vivienda, insiste en la concesión de ayudas directas y parece que toma consciencia de la necesidad de incrementar el parque público de vivienda, en especial, en régimen de alquiler.

3.1.4. La naturaleza jurídica de los planes de vivienda y su necesaria vinculación con los planes urbanísticos

Los planes¹²⁷ de vivienda constituyen el instrumento que articula el derecho a la vivienda en nuestro ordenamiento jurídico. Así lo indica SOUVIRON MORENILLA¹²⁸ cuando dice que los planes de vivienda constituyen “*el instrumento fundamental en el que se hacen efectivas las políticas públicas al servicio del derecho a la vivienda [...] existentes a un triple nivel (estatal, autonómico y local) y de alguna manera coordinados en sentido descendente*”.

En este sentido, es necesario examinar la naturaleza jurídica de los planes de vivienda, puesto que son un elemento que, en correcta coordinación con los

¹²⁷ Sobre la planificación ver: Martín-Retortillo Baquer, S. (1966), Presupuestos políticos y fundamentación constitucional de la planificación administrativa, *Revista de Administración Pública*, núm. 50, pp. 111-146; Martín-Retortillo Baquer, S. (1988), Reflexiones sobre la regulación constitucional de la planificación económica, *Revista de Administración Pública*, núm. 117, pp. 23-50.

¹²⁸ Souvirón Morenilla, J. M. (2018). El derecho a la vivienda y su garantía pública: entre el servicio público y la protección social. En González Ríos, I. (Dir.), *Servicios de interés general y protección de los usuarios: educación, sanidad, servicios sociales, vivienda, energía, transportes y comunicaciones electrónicas* (pp. 181-224). Dykinson

planes urbanísticos, pueden contribuir a mejorar la política de vivienda actual y a incrementar el parque público de vivienda.

De acuerdo con VAQUER CABALLERÍA¹²⁹, los planes de vivienda disponen las siguientes características:

- 1) Son normas de carácter reglamentario, *“ya no espaciales sino abstractas”*.
- 2) El contenido de estos planes de vivienda es determinar *“tipologías de vivienda protegida y ayudas públicas”*¹³⁰.
- 3) La competencia para aprobar los planes autonómicos recae, fundamentalmente, en las Comunidades Autónomas. Sin embargo, y como ya hemos señalado anteriormente, el Estado dispone de una serie de títulos competenciales que le permiten *“aprobar sus propios planes y destinar sus propios recursos financieros”*. En cualquier caso, *“el desarrollo y la ejecución de los planes estatales corresponde a las Comunidades Autónomas”* (artículo 21.1 y 21.2 del Real Decreto

¹²⁹ Vaquer Caballería, M. (2017). Planes urbanísticos y planes de vivienda: la extraña pareja, *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 7, p. 70.

¹³⁰ En el ámbito catalán, de acuerdo con el artículo 67 de la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, que analizaremos más adelante, los planes de vivienda son:

“Artículo 67. Los planes de vivienda.

1. Los planes de vivienda aprobados por el Gobierno son los instrumentos temporales que, respetando el marco de la planificación y programación regulada por el título II, deben establecer:

a) La delimitación y concreción del régimen de las actuaciones susceptibles de ser protegidas, las diferentes modalidades de viviendas de protección oficial y los criterios de prioridad en la actuación pública.

b) La financiación y las ayudas públicas a cargo de la Generalidad y la gestión de las ayudas estatales para llevar a cabo las actuaciones.

c) Las garantías y condiciones para el acceso a viviendas de protección oficial en las diferentes modalidades y a la financiación y ayudas para cualquiera de las actuaciones susceptibles de ser protegidas.

d) El conjunto de medidas conexas y complementarias que permitan alcanzar los objetivos de los planes en el periodo temporal que establecen.

2. El Gobierno tiene la obligación de promulgar planes de vivienda de una duración mínima de cuatro años, garantizando que la vigencia de dichos planes asegure que no existan periodos en que no sea de aplicación ningún plan.”

42/2022, de 18 de enero, por el que se regula el Bono Alquiler Joven y el Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025).

- 4) Los planes de vivienda *“tienen vigencia temporal, tradicionalmente cuatrienal”*.

Otros autores, como BELTRÁN DE FELIPE¹³¹, señalan que los planes de vivienda son *“un instrumento de planeamiento tipificado por la ley”* que, en muchos casos, tienen como destinatarios a *“grupos de población determinados, particularmente los jóvenes (incluso alguna vez se trataba de meras “bolsas” de vivienda joven, de titularidad privada pero gestionadas por los servicios sociales municipales)”*.

En relación a este debate doctrinal es necesario examinar la naturaleza jurídica de los planes de vivienda y señalar si se trata de verdaderas normas con rango reglamentario, como sí ocurre con los planes urbanísticos¹³². Para ello, debemos analizar las características que se derivan de los reglamentos y ver si se corresponden con los planes de vivienda.

El reglamento puede definirse como aquella *“norma jurídica aprobada por el Gobierno o por la Administración [...] de rango inferior a la ley y controlable por los Tribunales de Justicia, en particular los del orden contencioso – administrativo”*¹³³. De acuerdo con la doctrina referenciada, del reglamento se desprenden las siguientes características:

¹³¹ Beltrán de Felipe, M. (2011). Nuevos instrumentos municipales de planeamiento urbanístico – territorial. El ejemplo de los planes de vivienda. *Anuario de Derecho Municipal 2010*, núm. 4, p. 104.

¹³² Así lo señala la doctrina mayoritaria de nuestro país así como la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Por todas, STS de 24 de abril de 1989 [RJ/1989/3226] que señala que *“los planes urbanísticos tienen el carácter de auténticas normas jurídicas, de normas reglamentarias en cuanto subordinadas a la Ley de la que traen causa, las cuales se integran en el ordenamiento de acuerdo con criterios jerárquicos en razón de su funcionalidad y ámbito territorial respectivo, de forma tal que el anterior no puede conculcar aquél del que trae causa.”*

¹³³ Sánchez Morón, M. (2014). *Derecho Administrativo. Parte General*. Editorial Tecnos, p. 183. Así lo señala también Consculluela Montaner, L. (2021). *Manual de Derecho Administrativo. Parte general*. Editorial Civitas, p. 139; Trayter Jiménez, J.M. (2021). *Derecho Administrativo. Parte General*. Editorial Atelier, p. 125.

- a) Es una norma jurídica pues genera derechos y obligaciones a los destinatarios y se integra en el ordenamiento jurídico, con carácter subordinado a la Ley. Además, se dicta por el Gobierno y las Administraciones Públicas en virtud de las competencias derivadas de los artículos 97, 106.1 y 153.c) CE relativas a la potestad reglamentaria.
- b) Va destinado a una pluralidad de destinatarios o sujetos (a diferencia del acto administrativo individual que es concreto y va dirigido a un único sujeto).
- c) Tiene vigencia indefinida.

Debemos examinar si los planes de vivienda poseen las características esenciales de los reglamentos señaladas previamente. En concreto, analizamos el Real Decreto 42/2022, de 18 de enero, por el que se regula el Bono Alquiler Joven y el Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025 (en adelante, Plan estatal 2022-2025), a saber:

- a) El Plan estatal 2022-2025 es una norma jurídica de rango reglamentario. Formalmente, se aprueba mediante Real Decreto, disposición adoptada en virtud de la potestad reglamentaria del Gobierno establecida en el artículo 97 CE. En el ámbito material, se trata de una norma que genera derechos y obligaciones para sus destinatarios. Así, por ejemplo, en el programa de ayuda al alquiler de vivienda regulado en los artículos 26 y siguientes, los destinatarios obtienen el derecho de acceder a este programa y beneficiarse de esta ayuda económica, pero tienen la obligación de cumplir con los requisitos establecidos en la norma.
- b) En efecto, el Plan estatal 2022-2025 dirige todos sus programas de ayudas a una multiplicidad de destinatarios, no a una única persona en concreto. En este sentido, se trata de una norma que pretende facilitar el acceso a la vivienda a todos los ciudadanos, tal y como dispone en su propia exposición de motivos, aunque otorga especial atención a la población con menos recursos.
- c) La duración del Plan estatal es de cuatro años (2022-2025). No se aprueba, entonces, para tener una duración indefinida. Sin embargo, es

una norma que no agota su eficacia en un solo acto, sino que se mantiene vigente en el tiempo y que, incluso, puede prorrogarse¹³⁴.

Además de lo anterior, es necesario añadir que el Plan estatal 2022-2025 no constituye, únicamente, un *desiderátum*, sino que se aprueba con intención de ser ejecutado y de cumplir, de forma efectiva, con los programas que en él se detallan. Así se desprende de la disposición adicional primera del Plan que dice:

“Disposición adicional primera. Efectividad de las ayudas.

Las ayudas que se otorguen en aplicación de este real decreto podrán reconocerse con efectos del 1 de enero de 2022 aunque la fecha del reconocimiento fuere posterior. No podrán reconocerse con efectos anteriores al 1 de enero de 2022.”

En julio de 2022 se han suscrito convenios entre el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y ocho Comunidades Autónomas para llevar a cabo la ejecución del Plan estatal 2022-2025 por un importe de más de 612 millones de euros. Se trata, por tanto, de un plan que pretende *“facilitar acceso a una vivienda digna, incrementar la oferta de viviendas en alquiler, erradicar la infravivienda y el chabolismo y mejorar la accesibilidad, y, finalmente, sufragar seguros de protección de las rentas del alquiler a los propietarios”*, todo ello mediante la *“cooperación existente entre administraciones”* pues exige *“al Gobierno y a las comunidades autónomas una intensa coordinación en el ejercicio de sus competencias y la necesaria corresponsabilidad en la financiación y en la gestión”*¹³⁵.

En definitiva, los Planes de Vivienda constituyen (y así debe interpretarse) verdaderas normas de rango reglamentario, que crean derechos y obligaciones – tanto a la Administración Pública como a los ciudadanos – y que pueden ser, en consecuencia, exigibles ante nuestros Tribunales. Así ocurre con los planes

¹³⁴ Tal y como ocurre, desde el año 2018 con el Plan por el derecho a la vivienda en Cataluña, aprobado por Decreto 75/2014, de 27 de mayo.

¹³⁵ Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. (2022). *Raquel Sánchez suscribe convenios para ejecutar el Plan Estatal de Vivienda 2022-2025 en ocho CCAA por un importe de más de 612 millones de euros.* <https://www.mitma.gob.es/el-ministerio/sala-de-prensa/noticias/jue-07072022-1328>

urbanísticos que, siendo normas de rango reglamentario¹³⁶, sirven para determinar la futura utilización del suelo, clasificar el territorio en suelo urbano, urbanizable y no urbanizable y conferir derechos y otorgar deberes. En definitiva, el planeamiento urbanístico regula gran parte del estatuto del derecho de propiedad. Se trata de verdaderas normas jurídicas que tienen una multiplicidad de destinatarios y que, además, se aprueban con vocación de vigencia indefinida. Estos planes urbanísticos inciden de forma directa en el derecho a la vivienda pues son los encargados, no solo de clasificar y calificar el suelo, sino también de reservar suelo para la construcción de viviendas.

Teniendo en cuenta lo anterior, consideramos que debería existir una conexión y colaboración entre los planes de vivienda y los planes urbanísticos, no solo en cuanto a contenido y vigencia temporal (tal y como señala VAQUER CABALLERÍA¹³⁷), sino también en cuanto a la naturaleza jurídica de los mismos, puesto que ambos constituyen verdaderas normas de rango reglamentario y deben desplegar los efectos correspondientes.

De esta manera, los dos tipos de planes pueden conjugarse para la consecución de los mismos objetivos y obtener un sistema coherente y coordinado a nivel territorial en las actuaciones públicas de vivienda y urbanismo¹³⁸. El Plan Territorial Sectorial de la Vivienda constituye uno de los mecanismos más idóneos para conseguir esta coordinación entre el derecho urbanístico y el derecho a la vivienda pues constituye un plan que estructura el territorio a grandes rasgos y concreta las “infraestructuras, distribución de asentamientos y actividades productivas y coordina las acciones de los poderes públicos”¹³⁹ y, al tratarse de un Plan Territorial Sectorial, se aplica a todo el territorio autonómico y hace referencia a un sector concreto, en nuestro caso, al de la vivienda.

¹³⁶ Araguàs Galcerà, I. (2016). *La transparencia en el ejercicio de la potestad reglamentaria*. Atelier.

¹³⁷ Vaquer Caballería, M. (2017). Planes urbanísticos y planes de vivienda: la extraña... Op. cit.

¹³⁸ Por todos, ver Gifreu i Font, J. (2020). La incorporación de las políticas de vivienda a la planificación urbanística: transversalidad, sostenibilidad, justicia social y enfoque territorial. En Cerdeira Pérez, J.A., Domínguez Blanco, J.M. & Valenzuela Rodríguez, M.J. (Coord.), *Urbanismo: retos y oportunidades* (pp. 281-307). Wolters Kluwer

¹³⁹ Trayter Jiménez, J.M. (2021). *Derecho Urbanístico de Cataluña*. Editorial Atelier, p. 121.

3.2. Normas estatales que inciden directamente en la regulación del derecho a la vivienda

3.2.1. Normas estatales relacionadas con la materia de vivienda

Como ya se ha mencionado, la CE recoge el derecho a la vivienda en el artículo 47. Si bien nos encontramos ante una materia que es competencia exclusiva de las comunidades autónomas, ya se ha señalado anteriormente que el Estado puede actuar en base a otros títulos competenciales como, por ejemplo, el del artículo 149.1.13 CE.

Por ello, a pesar de que, por el momento¹⁴⁰, no existe una norma estatal sobre la vivienda como tal, existen distintas normas que inciden, en mayor o menor grado, en materia de vivienda y que, por tanto, deben ponerse de relevo en este apartado.

Por orden cronológico, la primera norma que nos encontramos es una Ley preconstitucional todavía hoy vigente: la Ley 49/1960, de 21 de julio, de Propiedad Horizontal (en adelante, LPH). Esta norma surgió con el objetivo de “regular la forma especial de propiedad establecida en el artículo 396 del Código Civil, que se denomina propiedad horizontal” (artículo 1). Por tanto, es una norma que se aplica a las comunidades de propietarios, a los complejos inmobiliarios privados, a las subcomunidades y a las entidades urbanísticas de conservación. La Ley presenta, tal y como se indica en el preámbulo, la “ordenación ex novo, de manera completa, de la propiedad por pisos”. Al ser una norma del año 1960 ha sufrido varias modificaciones, las últimas de ellas, por Real Decreto – ley 7/2019, de 1 de marzo, con el fin de impulsar la realización de obras de accesibilidad en este tipo de propiedades y por Ley 10/2022, de 14 de junio, de medidas urgentes para impulsar la actividad de rehabilitación edificatoria en el contexto del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Al amparo del artículo 149.1.8 CE (competencia exclusiva del Estado en legislación civil), se dictó la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de

¹⁴⁰ Ver apartado siguiente sobre el proyecto estatal de la Ley por el Derecho a la vivienda.

Arrendamientos Urbanos (en adelante, LAU). Esta norma, sucesora de una similar del año 1964, establece el régimen jurídico aplicable a los arrendamientos de fincas urbanas que se destinen a vivienda o a usos distintos de viviendas. Es importante señalar que en el artículo 2 la LAU recoge una especie de concepto de vivienda cuando la define como “edificación habitable cuyo destino primordial sea satisfacer la necesidad permanente de vivienda del arrendatario”.

Ya en el año 2013, se aprobó la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social (en adelante, Ley 1/2013). Esta Ley es importante a efectos del presente trabajo puesto que supuso el asentamiento del Fondo Social de Viviendas (Disposición adicional 1ª Ley 1/2013), que había sido creado por el Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios. No obstante, la creación de este Fondo Social de Viviendas¹⁴¹ a nivel estatal no ha supuesto un gran paso para incrementar el parque público de vivienda puesto que, en la actualidad,

¹⁴¹ Ministerio de Fomento. (2012). Nota de prensa. *El Gobierno autoriza la disolución de la Sociedad Pública de Alquiler*. [archivo PDF]. Recuperado de: <https://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/9AF9030A-E3AA-40B9-83E8-AB47606F4CF8/110155/12031601.pdf>

La situación actual del Fondo Social de Viviendas recuerda al fracaso absoluto de la Sociedad Pública de Alquiler, cuya constitución se autorizó por el Ministerio de Vivienda mediante Resolución de 1 de abril de 2005, de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 25 de febrero de 2005, por el que se adoptan mandatos para poner en marcha medidas de impulso a la productividad (BOE 02-04-2005, núm. 79). Esta Sociedad, que tenía como objetivo coadyuvar a la promoción del mercado de alquiler se disolvió en el año 2012 mediante la Orden HAP/583/2012, de 20 de marzo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 16 de marzo de 2012, por el que se aprueba el plan de reestructuración y racionalización del sector público empresarial y fundacional estatal (BOE 24-03-2012, núm. 72). El motivo de la disolución fue la baja obtención de viviendas gestionadas por la Sociedad y las pérdidas millonarias acumuladas, tal y como reconoció el Ministerio de Fomento en la nota de prensa referenciada.

este Fondo dispone de un total de 9.866 viviendas en todo el territorio nacional¹⁴².

En el mismo año 2013, se dictó al amparo del artículo 149.1.1, 6, 8 y 13 CE que atribuye al Estado la competencia sobre regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales, la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado de alquiler de viviendas. Esta fue una Ley que modificó tanto la LAU de 1994 como la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (en adelante, LEC) y que creó un Registro de sentencias firmes de impagos de las rentas de alquiler. El objetivo fundamental quedó señalado en el preámbulo de la misma Ley al indicar que el mismo residía en *“flexibilizar el mercado del alquiler para lograr la necesaria dinamización del mismo, por medio de la búsqueda del necesario equilibrio entre las necesidades de vivienda en alquiler y las garantías que deben ofrecerse a los arrendadores para su puesta a disposición del mercado arrendaticio”*. Este objetivo se persigue mediante la modificación, como decimos, de la LAU y de la LEC. En relación con la LAU se quiso reforzar la libertad de pactos y dar prioridad a la voluntad de las partes, reducir la duración del arrendamiento mediante la disminución de 5 a 3 años de la prórroga obligatoria y de 3 a 1 la prórroga tácita o fijando la previsión de que el arrendatario pueda desistir del contrato en cualquier momento, una vez hayan transcurrido seis meses y se comunique con una antelación mínima de 30 días. Y, por otro lado, la Ley operó la reforma de determinados preceptos de la LEC en cuestiones más puntuales sobre los procesos de desahucio.

Más adelante, se aprobó el Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler¹⁴³. El propósito de este Real Decreto-ley consistía en establecer una serie de medidas en materia de

¹⁴² Fondo Social de Viviendas. (2022). *Qué es*. https://www.fondosocialdeviviendas.es/fsv_que-es

¹⁴³ La Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 14/2020, de 28 de enero, declaró la inconstitucionalidad (y, por tanto, la nulidad) de las disposiciones adicionales primera y tercera del Real Decreto – ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler.

vivienda y de alquiler debido a la grave situación de vulnerabilidad económica y social de un gran número de familias y hogares para afrontar los pagos que conlleva una vivienda y al constante incremento de los precios.

Estas medidas establecieron modificaciones en la LAU. Entre estas modificaciones destacan la extensión, de nuevo, de los plazos del arrendamiento, tanto los de prórroga obligatoria como tácita. En este sentido se ha fijado como duración mínima 5 años o 7 años cuando el arrendador fuese persona jurídica (se deshacen, en este sentido, las modificaciones que introdujo la Ley 4/2013, de 4 de junio, respecto a estos plazos).

La Disposición Transitoria 1ª dispone que los contratos celebrados con anterioridad a la entrada en vigor de este Real Decreto-ley se deben regir por el régimen jurídico que les era de aplicación. Otro de los puntos clave es la regulación de la fianza que no puede actualizarse hasta pasados 5 o 7 años (si el arrendador es persona jurídica). Y, aunque cabe que las partes acuerden otra garantía adicional a la fianza en metálico, durante el tiempo de duración mínima obligatoria de 5 o 7 años, el valor de esa garantía adicional no puede exceder de dos mensualidades de renta.

En cuanto a las medidas para fomentar el alquiler, la Disposición Adicional 1ª impulsaba al Ministerio de Fomento para poner en marcha medidas para dinamizar la oferta de vivienda en alquiler. Como hemos señalado, la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 14/2020, de 28 de enero, declaró inconstitucional la Disposición Adicional 1ª al considerar que *“el Gobierno no ha justificado la necesidad de acudir a un real decreto – ley para la adopción de unas medidas para cuya puesta en práctica, en principio, no se aprecia la exigencia de contar con la habilitación de una norma con rango de ley”*.

En las modificaciones de la LPH, el Real Decreto – ley establece el incremento del 10% del fondo de reserva en las comunidades de propietarios o la obligación de realizar obras de accesibilidad cuando las ayudas públicas superen el 75% del coste y, en relación con las viviendas de alquiler turístico, se permite que la Junta General limite o condicione el ejercicio de esta actividad cuando voten a su favor 3/5 partes de los propietarios que representen 3/5 partes de las cuotas de participación (con esto el legislador

intenta poner “límites” a la proliferación de esta práctica de alquileres de muy corta duración, realizada a través de Internet mediante plataformas como Airbnb).

La reforma de la LEC se centra en los desahucios y en el ámbito del juicio ordinario. En el procedimiento de desahucio debe fijarse por órgano judicial el día y la hora exactos del lanzamiento y, además, debe introducirse el trámite de comunicación a servicios sociales.

Finalmente, se introdujeron medidas en materia económica y fiscal que modificaron el texto refundido del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales (LRHL) introduciendo medidas sobre el Impuesto de Bienes Inmuebles y la exención para determinados arrendamientos de vivienda del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

3.2.2. El proyecto estatal de la Ley por el Derecho a la Vivienda

En fecha 1 de febrero de 2022, el Consejo de Ministros aprobó la tramitación urgente del proyecto de la Ley estatal por el derecho a la vivienda (en adelante, proyecto estatal LDV). Este proyecto, que ya había sido presentado el pasado 21 de octubre de 2021, como una norma pionera de nuestra democracia, recoge una serie de medidas que pretenden garantizar el derecho a la vivienda establecido en el artículo 47 CE.

En concreto, el proyecto estatal LDV aprobado se estructura en cinco títulos y contiene 43 artículos, dos disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y ocho disposiciones finales. Todo el articulado se despliega para obtener una regulación homogénea sobre los puntos “más esenciales de las políticas de vivienda” que afectan, no solo al derecho a la vivienda, sino también a otros derechos constitucionales como, por ejemplo, el derecho a la intimidad personal y familiar (art. 18 CE) o el derecho a la protección de la salud (art. 43 CE).

De acuerdo con el artículo 1 del proyecto estatal LDV, el objeto de este consiste en “regular, para todo el territorio español, las **condiciones básicas que garanticen la igualdad** en el ejercicio de los derechos y en el

cumplimiento de los deberes constitucionales relacionados con la vivienda y, en particular, el derecho de acceso a una vivienda digna, adecuada y al disfrute de la misma”.

Con este objetivo, el proyecto correspondiente pretende hacer efectivo el derecho de acceso a la vivienda establecido en la CE mediante el desarrollo, la gestión y el mantenimiento de los parques públicos de vivienda, del impulso de la rehabilitación y mejora de las viviendas existentes o del fomento de la colaboración interadministrativa y de las fórmulas de colaboración público – privada.

De esta manera, el proyecto estatal LDV dedica el **título I** a establecer las disposiciones generales relativas al objeto de la Ley, sus finalidades, las definiciones y las diferentes políticas destinadas a desarrollar y satisfacer este derecho. Este primer título también prevé la figura de la acción pública para exigir el cumplimiento de la normativa en materia de vivienda. El **título II** recoge el estatuto básico del ciudadano en relación con el derecho de acceso a la vivienda y, en concreto, los derechos y deberes que deben cumplirse, además del régimen jurídico básico del derecho a la propiedad de la vivienda, estableciendo las facultades y los derechos y deberes que comporta. El **título III** se centra en la acción de los poderes públicos en la materia y establece determinadas medidas sobre el derecho de acceso a la vivienda y la ordenación territorial y urbanística o sobre la calificación de las viviendas protegidas. Además, también señala la necesidad de colaboración interadministrativa y la actuación estatal en la materia a través de los planes y programas correspondientes. El **título IV** hace referencia a los parques públicos de vivienda y fija los criterios básicos para su gestión y destino. Por último, el **título V** concreta distintas medidas para la protección y transparencia en las operaciones de compra y alquiler de vivienda.

El proyecto estatal LDV cierra con una serie de disposiciones adicionales, transitoria, derogatoria y finales entre las que podemos destacar la disposición final 1ª que modifica la LAU o la disposición final 3ª que modula el recargo de hasta el 50% en el Impuesto de Bienes Inmuebles destinados a viviendas de uso residencial que se encuentren desocupados con carácter permanente.

De entre todas las medidas recogidas en este proyecto estatal, podemos destacar:

A. Medidas destinadas a proteger e incrementar el parque público de vivienda

El propio proyecto estatal LDV señala en su exposición de motivos que, en la actualidad, el parque público de vivienda es claramente insuficiente en relación con la demanda de vivienda existente por parte de las familias que tienen una mayor dificultad para acceder a este derecho. Por esta razón, a lo largo del articulado, el proyecto establece distintas medidas para incrementar el parque público de vivienda.

Una de ellas, relacionada con las viviendas de protección oficial se encuentra recogida en el artículo 16.1.d) que manifiesta que aquellas VPO que se encuentren ubicadas en suelo reservado a estos efectos, tendrán la calificación de VPO con **carácter permanente**, siempre que se mantenga la calificación del suelo anteriormente referida. Por tanto, el proyecto estatal LDV vincula la reserva de suelo urbanística para la construcción de VPO a la calificación permanente de estas viviendas. Además, también señala que el 50% de las VPO construidas deberán ir destinadas al régimen de alquiler (artículo 15.1.d).

Otro de los intentos del legislador por incrementar el parque público de vivienda o, como mínimo, de conseguir viviendas a precios asequibles, pasa por crear una nueva tipología de vivienda pública: la **vivienda asequible incentivada** (artículos 3.g y 17). Se trata de una “vivienda de titularidad privada, incluidas las entidades del tercer sector, a cuyo titular la Administración competente otorga beneficios de carácter urbanístico, fiscal, o de cualquier otro tipo, a cambio de destinarlas a residencia habitual en régimen de alquiler, o de cualquier otra fórmula de tenencia temporal, de personas cuyo nivel de ingresos no les permite acceder a una vivienda a precio de mercado. Los beneficios públicos que se asignen a estas viviendas estarán vinculados a las limitaciones de uso, temporales y de precios máximos que, en cada caso, determine la Administración competente” (artículo 3.g).

Finalmente, cabe destacar la medida recogida en la disposición final 4ª que modifica el artículo 20.1.b) del texto refundido de la Ley de Suelo y

Rehabilitación Urbana, aprobada por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre y señala que, cuando exista una reserva de suelo en suelo urbanizado para construir viviendas sujetas a un régimen de protección pública, **las administraciones competentes en materia de urbanismo arbitrarán los mecanismos de compensación pertinentes.**

Con estas y otras medidas como, por ejemplo, el impulso de la colaboración público – privada y la creación de un fondo social de vivienda (artículo 25), el proyecto estatal LDV pretende incrementar la oferta de vivienda pública, a precios asequibles, mediante la implicación de todos los agentes públicos y privados con tal de dar una solución a los problemas en la oferta de vivienda.

B. Limitación de los precios de los alquileres

El proyecto estatal habilita a las autoridades competentes en materia de vivienda, es decir, las Comunidades Autónomas a formular la declaración de zonas de mercado residencial tensionado en aquellos territorios que tengan un especial riesgo en la oferta insuficiente de vivienda (artículo 18).

En este sentido, la **disposición final 1ª** modifica la LAU con el fin de establecer medidas que favorezcan la contención de precios en la regulación de los contratos de alquiler. Así pues, el proyecto estatal LDV condiciona la limitación de precios al cumplimiento de dos requisitos: por un lado, que el inmueble se encuentre ubicado en una zona declarada de mercado residencial tensionado y, por otro lado, que la limitación de la renta se realice dentro del período de vigencia de esta declaración.

Además de los requisitos anteriores, para poder aplicar la contención de rentas debe darse una de las siguientes dos situaciones:

- I. Que el contrato de arrendamiento se formalice a partir de la aprobación y entrada en vigor del proyecto estatal LDV, de acuerdo con el artículo 17.6 y 7 de la LAU.

En este supuesto, cuando el contrato de arrendamiento se realice por parte de un propietario que no sea considerado gran tenedor, el límite de la renta podrá incrementarse en un máximo del 10% cuando la vivienda

hubiese sido objeto de rehabilitación, cuando en los dos años anteriores se hubiesen finalizado actuaciones de rehabilitación o mejora de la vivienda que acrediten un ahorro de energía primaria no renovable del 30%, que en los dos años anteriores se hubiesen realizado actuaciones de mejora de la accesibilidad debidamente acreditadas o que el contrato se firme por un período de 10 o más años o bien que se establezca un derecho de prórroga favorable (artículo 17.6 LAU).

Por el contrario, en el caso de los propietarios considerados grandes tenedores, la renta de los contratos no podrá exceder del límite máximo del precio aplicable de acuerdo con el sistema de índice de precios de referencia correspondiente. En concreto, esta medida prevista en el artículo 17.7 LAU entrará en vigor una vez transcurridos 18 meses desde la entrada en vigor de la Ley estatal de vivienda, en caso de que se apruebe.

- II. Que se conceda una prórroga extraordinaria del contrato de arrendamiento por plazos anuales hasta un máximo de tres años. Esta prórroga debe ser solicitada por el arrendatario y aceptada por el propietario, salvo si ya ha suscrito un nuevo contrato de alquiler con los límites de renta o si ha presentado, en forma y plazo, la necesidad de ocupar la vivienda como residencia permanente para él, su cónyuge o para familiares en primer grado.

De esta forma, el legislador estatal configura un mecanismo “de carácter excepcional y acotado en el tiempo” que, en realidad, constituye una medida de intervención en el mercado libre de vivienda y que parece que da cobertura jurídica a la Ley catalana 11/2020, de 18 de septiembre, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda, de la que hablaremos más adelante. No obstante, ya podemos señalar que el mismo gobierno central que ahora recoge la posibilidad de limitar las rentas de los alquileres, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la norma catalana, que se encuentra pendiente de resolución.

C. Creación de un escenario fiscal favorable a la reducción de las rentas del alquiler

Uno de los objetivos claros del Gobierno estatal es la creación de un escenario fiscal que favorezca la reducción de las rentas de alquiler. En este sentido, el proyecto estatal LDV introduce dos previsiones.

En primer lugar, la disposición final 2ª modifica la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (en adelante, IRPF) para establecer una serie de beneficios fiscales en este impuesto para aquellos propietarios que pongan su vivienda en alquiler. La norma contempla diferentes tipos de reducciones que oscilan entre el 50 y el 90%. Para obtener la mayor reducción del IRPF, la del 90%, deberá formalizarse un nuevo contrato de arrendamiento en una vivienda ubicada en una zona de mercado residencial tensionado y rebajar la renta más de un 5%. Esta medida favorable a los propietarios no entrará en vigor hasta el 1 de enero del año siguiente a la publicación de la norma en el Boletín Oficial del Estado, de acuerdo con la disposición final 8ª.

No obstante, como vemos, la aplicación de estos beneficios fiscales en el IRPF queda condicionada a la entrada en vigor de la norma y no se aplicará hasta el 1 de enero del año siguiente. Esto implica que, en caso de que el proyecto estatal LDV se aprobara definitivamente, los beneficios fiscales no se aplicarían hasta el 1 de enero de 2023 y, por tanto, no se verían reflejados hasta las declaraciones del año 2024.

Y, en segundo lugar, la disposición final 3ª modifica el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobada por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo para señalar que, en el caso de inmuebles de uso residencial desempleados con carácter permanente, los Ayuntamientos podrán exigir desde un 50% hasta un 150% de recargo en el IBI correspondiente.

En definitiva, se trata de un proyecto estatal que acaba de iniciar su andadura en el camino de la tramitación parlamentaria, aunque con carácter urgente. En consecuencia, debe superar la fase de deliberación, realización de enmiendas

y aprobación, tanto por parte del Congreso de los Diputados¹⁴⁴ como por parte del Senado¹⁴⁵.

En este sentido, todo apunta a que la tramitación del proyecto estatal LDV estará llena de dificultades y de enmiendas que dificultarán la aprobación final del texto original, especialmente si tenemos en cuenta las previsiones ya recogidas en el informe del Consejo General del Poder Judicial (en adelante, CGPJ) y las discrepancias mostradas por los partidos políticos de la oposición.

En efecto, el CGPJ rechazó por 15 votos en contra y 6 a favor un primer informe de fecha 14 de enero de 2022 que avalaba la iniciativa del Gobierno central y daba luz verde al proyecto estatal LDV. Posteriormente, y con un cambio de ponentes de por medio, el CGPJ aprobó el informe de fecha 27 de enero de 2022 por 15 votos a favor y 6 en contra. Este nuevo informe considera que el proyecto estatal LDV constituye una “clara limitación de las facultades de organización y gestión” de la política de vivienda por parte de las Comunidades Autónomas, que son quienes disponen de la competencia exclusiva en esta materia.

Sin embargo, a pesar de la emisión del informe del CGPJ, el Consejo de Ministros dio luz verde a la tramitación del proyecto y su remisión a las cortes por considerar que se trata de una norma que “refuerza el quinto pilar del Estado del Bienestar, favorece el acceso a la vivienda a precios asequibles, protege de las situaciones de vulnerabilidad y combate la especulación inmobiliaria”¹⁴⁶.

A nuestro juicio, una materia tan relevante y sensible a nivel social, jurídico y político como es el derecho a la vivienda requiere de la existencia de una norma a nivel estatal que disponga las líneas generales y las directrices a seguir por parte de las Comunidades Autónomas. En este sentido, consideramos que se trata de una norma cuyo “dictado es necesario y útil en

¹⁴⁴ Artículos 109 a 119 del Reglamento del Congreso de los Diputados, 1982

¹⁴⁵ Artículos 104 a 107 del Reglamento del Senado, 1994

¹⁴⁶ Gobierno de España. (2022). *El Gobierno aprueba la Ley por el Derecho a la Vivienda*. https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Paginas/2022/010222-rp_cministros.aspx

un momento de carestía de vivienda en el que el acceso a la vivienda es uno de los problemas socio – económicos más acuciantes de nuestro país”.¹⁴⁷

No obstante, la promulgación de esta norma debe hacer frente a dos cuestiones fundamentales: por un lado, respetar el sistema de distribución competencial establecido ya en la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 152/1988, de 20 de julio, para el ámbito del derecho a la vivienda y, por otro lado, tener en cuenta que, en muchos casos, las autonomías ya han desarrollado una política propia de vivienda que el Estado debe respetar.

En relación con el título competencial habilitante del Estado para fundamentar la presente norma, la disposición final sexta del proyecto indica:

“Disposición final sexta. Títulos competenciales.

1. Esta ley se dicta al amparo del artículo 149.1.1.ª y 13.ª de la Constitución que atribuye al Estado las competencias para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales y las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, respectivamente.

2. De lo expuesto en el apartado anterior se exceptúan los siguientes artículos:

a) Los artículos 10, 11, 32, 33, 34, 35, 36 y disposición final primera que se amparan en la competencia que el artículo 149.1.8.ª CE atribuye al Estado en materia de legislación civil.

b) El artículo 5 y la disposición final quinta que se amparan en la competencia que el artículo 149.1.6.ª CE atribuye al Estado en materia de legislación procesal.

c) Las disposiciones finales segunda y tercera que se incardinan en el artículo 149.1.14.ª de la Constitución, que atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de hacienda general.

3. El contenido de los artículos 22, 23, 24, 26 y la disposición adicional segunda será únicamente de aplicación a la Administración General del Estado.

4. Lo dispuesto en esta ley se aplicará sin perjuicio de las previsiones de los regímenes civiles, forales o especiales en el ámbito reservado a las mismas por el artículo 149.1.8.ª

¹⁴⁷ Fuentes – Lojo Rius, A. (2022). El Proyecto de Ley estatal por el Derecho a la Vivienda y el control de las políticas de vivienda. *LEFEBVRE, Revista de Urbanismo*. <https://elderecho.com/proyecto-de-ley-estatal-derecho-a-vivienda>

de la Constitución, allí donde existan, así como de los regímenes tributarios forales de concierto y convenio económico en vigor, respectivamente, en los Territorios Históricos de la Comunidad Autónoma del País Vasco y en la Comunidad Foral de Navarra.”

Al respecto, debemos tener en cuenta que el artículo 149.1.6, 149.1.8 y 149.1.14 CE no dejan margen de actuación al legislador autonómico. Por tanto, debemos **centrarnos en los preceptos articulados bajo la competencia estatal del artículo 149.1.1 y 149.1.13 CE (y que constituyen gran parte del articulado del proyecto).**

En este sentido, son varios los aspectos regulados por el proyecto que invaden las competencias autonómicas como, por ejemplo, el artículo 17 que recoge la “vivienda asequible incentivada” como una nueva tipología de vivienda que, además de que no puede encuadrarse en las competencias del artículo 149.1.1 y 13 CE, se solapa con previsiones adoptadas ya por algunas ciudades. Es el caso de la ciudad de Barcelona, donde existe la bolsa de alquiler que ofrece una serie de ventajas a los propietarios que ceden sus inmuebles a la bolsa y los alquilan a precios asequibles.

En definitiva, el texto del Proyecto estatal LDV invade, a nuestro parecer, la competencia exclusiva en materia de vivienda de las comunidades autónomas en determinados aspectos pues entra a regular una serie de aspectos relacionados con la vivienda pública (tipología, criterios de gestión de los parques públicos, etc.) que quedan fuera de su alcance y que, por tanto, resultarían inconstitucionales¹⁴⁸.

3.2.3. Un invitado inesperado: COVID-19 y su incidencia en la normativa estatal en materia de vivienda

El pasado 14 de marzo de 2020 se aprobó el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, que declaraba el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. Tal y como se indicó en el preámbulo de la norma: *“La Organización Mundial de la Salud elevó el pasado 11 de marzo de 2020 la situación de emergencia de salud pública*

¹⁴⁸ Nasarre Aznar, S. (2022). *El proyecto de Ley de vivienda 2022*. FEDEA, Colección Apuntes no. 2022-11. Madrid

ocasionada por el COVID-19 a pandemia internacional. La rapidez en la evolución de los hechos, a escala nacional e internacional, requiere la adopción de medidas inmediatas y eficaces para hacer frente a esta coyuntura. Las circunstancias extraordinarias que concurren constituyen, sin duda, una crisis sanitaria sin precedentes y de enorme magnitud tanto por el muy elevado número de ciudadanos afectados como por el extraordinario riesgo para sus derechos”

El estado de alarma declarado en marzo finalizó el 21 de junio de 2020. Sin embargo, en octubre de 2020, se dictó el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, para declarar de nuevo el estado de alarma con el fin de contener la propagación de infecciones causadas por el COVID-19 ante aumento descontrolado de casos y contagios.

De forma inevitable, la crisis sanitaria se transmitió rápidamente a la economía y a la sociedad y no tardó en afectar a la actividad productiva y al bienestar de los ciudadanos. Por ese motivo, los poderes públicos adoptaron medidas en todos los ámbitos afectados, entre ellos, el de la vivienda. En síntesis, se adoptaron una serie de previsiones con el fin de proteger el derecho a la vivienda de todos los ciudadanos:

1) Moratoria hipotecaria

Para todas aquellas personas que padecieron dificultades extraordinarias a la hora de atender el pago de la hipoteca, a través del Real Decreto – ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, se fijaron las condiciones para procurar una moratoria de la deuda hipotecaria para la adquisición de vivienda habitual, de inmuebles afectos a la actividad económica desarrollada por empresarios o profesionales y de viviendas distintas a la habitual en situación de alquiler (arts. 7 a 16 ter del Real Decreto – ley 8/2020).

Con el fin de solicitar esta moratoria hipotecaria, los solicitantes debían encontrarse en un supuesto de vulnerabilidad económica, tal y como se indicaba en el artículo 9 de la norma y acreditarlo a través de los criterios establecidos en el artículo 11.

2) Suspensión de los procedimientos de desahucio y de los lanzamientos para hogares vulnerables sin alternativa habitacional

A través del Real Decreto Ley 11/2020, de 31 de marzo, se establecieron las condiciones de acceso a las ayudas para contribuir a minimizar el impacto económico y social de la COVID-19 en alquileres de vivienda habitual y se habilitó a las personas arrendatarias para instar un incidente de suspensión extraordinaria del desahucio o lanzamiento ante el Juzgado por encontrarse en una situación de vulnerabilidad económica y sin alternativa habitacional.

Este Real Decreto – ley fue modificado posteriormente por varias normas para prorrogar la posibilidad del arrendatario de solicitar la suspensión extraordinaria del desahucio o el lanzamiento durante todo el estado de alarma. En este sentido, el Real Decreto – ley 11/2022, de 25 de junio, modifica el artículo 1 y 1 bis del Real Decreto – ley 11/2020 y prorroga la posibilidad de solicitar la suspensión hasta el próximo 31 de diciembre de 2022.

3) Medidas para los arrendatarios en situación de vulnerabilidad económica

También a través del Real Decreto – ley 11/2020, de 31 de marzo, se aprobaron una serie de medidas para los arrendatarios que se encontraban en situación de vulnerabilidad económica. Entre estas medidas destacaban la prórroga extraordinaria de los contratos de arrendamiento de vivienda habitual (art. 2) o la moratoria de la deuda arrendaticia que debía aplicarse de forma automática en caso de grandes tenedores y empresas o entidades públicas de vivienda (arts. 3 y 4). Ambas medidas estuvieron vigentes hasta el pasado 28 de febrero de 2022, de acuerdo con lo establecido en el Real Decreto – ley 21/2021, de 26 de octubre.

Con el fin de proporcionar cobertura financiera a todos los gastos de vivienda de los hogares que se encontraran en situación de vulnerabilidad social y económica se aprobó también una línea de avales por cuenta del Estado (art. 9)¹⁴⁹. Además, en el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 se introdujo el

¹⁴⁹ Los criterios y requisitos para acceder a estas ayudas se regularon en Orden TMA/378/2020, de 30 de abril, por la que se definen los criterios y requisitos de los

“Programa de ayudas para contribuir a minimizar el impacto económico y social del COVID-19 en los alquileres de vivienda habitual”¹⁵⁰ y se autorizó al Ministerio competente a transferir a las Comunidades Autónomas y a Ceuta y Melilla el 100% de los fondos comprometidos para el año 2020 en los convenios para la ejecución del Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 que ascendían, en concreto, a 346.637.200 euros (partida presupuestaria 17.09.261N.753).

Posteriormente, a través de la aprobación del Real Decreto-ley 26/2020, de 7 de julio, de medidas de reactivación económica para hacer frente al impacto del COVID-19 en los ámbitos de transportes y vivienda se transfirieron también a las distintas autonomías y a Ceuta y Melilla los remanentes de los importes comprometidos en los ejercicios 2018 y 2019 que no se hubieren aplicado en las ayudas para las que se adquirió tal compromiso.

4) Medidas en materia de colaboración público - privada

Mediante la aprobación del Real Decreto-ley 26/2020, de 7 de julio, de medidas de reactivación económica para hacer frente al impacto del COVID-19 en los ámbitos de transportes y vivienda y con el fin de promover el alquiler asequible o social mediante la colaboración entre Administraciones Públicas y la iniciativa privada se reguló una especialidad del derecho de superficie o concesión demanial para la promoción del alquiler asequible o social mediante la colaboración entre Administraciones Públicas y la iniciativa privada.

arrendatarios de vivienda habitual que pueden acceder a las ayudas transitorias de financiación establecidas en el artículo 9 del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19. Además el Estado aprobó un convenio con el Instituto de Crédito Oficial para la gestión de estas actuaciones y que quedó recogido en la Resolución de 1 de mayo de 2020, de la Secretaría de Estado de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, por la que se publica el Convenio con el Instituto de Crédito Oficial, E.P.E., para la gestión de los avales y de la subvención de gastos e intereses por parte del Estado a arrendatarios en la "Línea de avales de arrendamiento COVID-19".

¹⁵⁰ Este programa se incorporó al Plan a través de la Orden TMA/336/2020, de 9 de abril, que incorpora, sustituye y modifica los programas de ayudas del Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 10, 11 y 12 del Real Decreto Ley 11/2020, de 31 de marzo

En este sentido, el artículo 31.1 señala lo siguiente:

1. Se considerará oneroso, aunque en su título de constitución no se contemple el abono de canon o precio, el derecho de superficie o concesión demanial que tenga por finalidad la promoción del alquiler asequible o social constituido como consecuencia de la colaboración entre Administraciones Públicas y la iniciativa privada.

Esta actuación podrá tener una duración de hasta 80 años (artículo 31.2) y se realizará a través de un contrato de concesión entre la Administración Pública correspondiente y los promotores o constructores interesados. En todo caso, tal y como indica el artículo 31.4 de la norma, las viviendas resultantes de esta actuación tendrán la consideración de viviendas con protección pública y adecuasen sus requisitos y características a las previsiones establecidas en el instrumento administrativo de colaboración.

Una buena iniciativa que fomenta la inversión privada en el ámbito de la vivienda pública y que persigue la colaboración público – privada en este sector y que busca la ampliación del parque público de vivienda, a través de la creación de viviendas protegidas.

3.2.4. La incidencia del derecho urbanístico y las medidas de colaboración público-privada en materia de vivienda

El derecho urbanístico constituye una rama del ordenamiento jurídico administrativo que permite a las Administraciones configurar el modelo urbanístico de la ciudad. A través de la figura del plan, y junto con la participación de los propietarios y el resto de los operadores, la Administración clasifica y califica el suelo del territorio que le corresponde.

La regulación urbanística estatal se encuentra recogida en el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, que aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (en adelante, TRLS) y, para el territorio de Cataluña, en el Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, que aprueba el Texto refundido de la Ley de Urbanismo (en adelante, TRLUC) y en el Decreto 305/2006, de 18 de julio, que aprueba el Reglamento de la Ley de Urbanismo de Cataluña (en adelante, RLUC). Sin embargo, hay que tener en cuenta que el

TRLS no es una Ley urbanística como tal, sino que se limita a fijar el contenido del derecho de propiedad y a establecer previsiones que, posteriormente, deben respetar las Comunidades Autónomas.

El urbanismo constituye una función pública de competencia autonómica, tal y como se indica en el artículo 149 del EAC¹⁵¹. En el caso de la Generalitat de Cataluña, en materia de ordenación del territorio y del paisaje, la Administración puede establecer las directrices de ordenación y gestión del territorio, del paisaje y las actuaciones que inciden en él, establecer y regular las figuras de planeamiento territorial y de procedimiento para tramitarlas y aprobarlas y establecer y regular las figuras de protección de espacios naturales y de corredores biológicos. Además de lo anterior también puede establecer previsiones sobre infraestructuras y equipamientos que sean de su competencia y determinar medidas específicas de promoción del equilibrio territorial, demográfico, socioeconómico y ambiental. Y, por ello, como veremos más adelante, el TRLUC constituye la norma principal en el urbanismo catalán.

Ahora bien, no podemos olvidar que la Administración Pública, a la hora de planificar la ordenación del territorio debe respetar los principios generales del derecho aplicables al derecho administrativo, esto es, el principio de interés general, el principio de separación de poderes, el principio de legalidad, el principio de descentralización y, muy especialmente, el principio de moralidad.

En el derecho urbanístico, los principios generales del derecho actúan como una garantía doble: por un lado, suponen un límite al legislador urbanístico que debe respetar los principios al elaborar los planes y, por otro lado, constituyen una guía a la Administración urbanística que aplica las normas.¹⁵²

En base a todo lo anterior, y en lo que en este trabajo interesa, también podemos definir el derecho urbanístico como una herramienta de actuación en

¹⁵¹ En relación con la vivienda, la Generalitat de Cataluña tiene competencia para planificar, ordenar, gestionar, inspeccionar y controlar la vivienda de acuerdo con las necesidades sociales y de equilibrio territorial (artículo 137.1.a) EAC). Además, también tiene competencia sobre la promoción pública de viviendas.

¹⁵² Trayter Jiménez, J.M. (2021). *Derecho Urbanístico de Cataluña...* Op. Cit.

el ámbito de la vivienda¹⁵³. La Administración Pública, a través de los planes urbanísticos ordena el territorio, califica y clasifica el suelo y establece el régimen de propiedad de este. Pero, además, la Administración Pública también posee los denominados planes de vivienda que le permiten gestionar y organizar la vivienda de acuerdo con las necesidades sociales y de equilibrio territorial que presenta un determinado territorio.

Además de lo anterior, debido al carácter multidisciplinar del derecho a la vivienda, hay que tener en cuenta también la incidencia de otro tipo de medidas, como las relativas a la colaboración público – privada. En este sentido, tal y como veremos en el tercer capítulo de este trabajo, el fomento de la colaboración entre las Administraciones Públicas y el sector privado constituye uno de los ejes centrales para abordar la carencia de vivienda pública.

La importancia de este tipo de medidas colaborativas queda reflejada a nivel internacional mediante la aprobación de los Fondos Next Generation EU y, especialmente, a nivel nacional con la aprobación del Real Decreto – ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que busca fomentar la colaboración público-privada y considera que es una cuestión “clave para la ejecución de los distintos proyectos tractores contemplados en el Plan”, tal y como señala en la propia exposición de motivos. Como veremos, la implementación de este Plan también se ha realizado por parte de las distintas Comunidades Autónomas.

¹⁵³ Ponce Solé, J. (2017). Cincuenta años de relaciones entre derecho urbanístico y vivienda asequible en España. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, año 51, núm. 311, pp. 343-372

4. La regulación catalana sobre el derecho a la vivienda

4.1. Antecedentes históricos de la política pública catalana en materia de vivienda

Las Administraciones Públicas catalanas han contado con la existencia de un plan de vivienda, de una duración mínima de 4 años, desde antes de la aprobación de una norma con rango legal en la materia.

Estos planes de vivienda, entendidos como los instrumentos legales que utilizan las Administraciones Públicas para ejecutar las políticas de vivienda, deben establecer el financiamiento y las ayudas públicas a cargo de la Comunidad Autónoma, además de la gestión de las ayudas estatales.

Esta coordinación entre Estado y Comunidad Autónoma se basa en el sistema de convenios creado con la aprobación de la Constitución en 1978 (art 149.1.13) y que se reafirmó, como ya hemos dicho, con la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 152/1988, de 20 de julio que manifestó que las Comunidades Autónomas deben respetar las normas económicas estatales para poder regular sobre vivienda. El funcionamiento de este sistema de convenios se basa en la aprobación de un Real Decreto por parte del Estado, un convenio de colaboración entre el Estado y la Generalitat de Cataluña y la posterior aprobación de un Decreto catalán que transponga la normativa estatal.

Ahora bien, los primeros convenios de colaboración se dedicaban, únicamente, a regular y gestionar fondos estatales. Por lo tanto, se declaraba la aplicación del Plan Estatal vigente en ese momento y la Generalitat de Cataluña solo aportaba la regulación de ayudas complementarias.

A partir del año 2002, los planes catalanes de vivienda empezaron a configurarse como planes autónomos, a pesar de que integraban la normativa estatal. Ya en el año 2004 se acuñó la denominación de Plan por el derecho a la vivienda, en vez de Plan de Vivienda, que es el que adoptan las normas estatales.

A través de estos Planes por el derecho a la vivienda se pretende sumar aportaciones a la normativa estatal y crear programas de actuación muy potentes para promover la vivienda protegida, la rehabilitación de edificios y viviendas y otorgar ayudas a todas aquellas personas que acrediten el cumplimiento de los requisitos establecidos en cada uno de los programas.

4.1.1. Primeros Planes catalanes por el derecho a la vivienda y su consolidación tras la aprobación de la Ley 18/2007

El Decreto 454/2004, de 14 de diciembre, de despliegue del Plan por el derecho a la vivienda 2004-2007 surgió con el objetivo político de dar respuesta a las necesidades de la población y con la voluntad decidida de asumir desde Cataluña el ejercicio efectivo de la competencia exclusiva en materia de vivienda con aportación de los recursos organizativos, legales y presupuestarios que fueran necesarios. El objetivo pasaba por estructurar un esquema coherente y operativo que integrara todas las medidas de fomento de la vivienda en Cataluña, coordinado, pero no subordinado a los objetivos del Plan impulsado por el Estado.

Este Plan también abogaba por el papel fundamental de los ayuntamientos en relación con las políticas urbanas, sociales y de desarrollo de cada municipio que tienen una vinculación muy fuerte con la política de vivienda.

Así pues, este Decreto reguló un conjunto de medidas de refuerzo y fomento de las distintas figuras de vivienda asequible en Cataluña para prevenir la exclusión social residencial.

El primer capítulo del Decreto dibujaba el marco operativo de ayudas, nuevas figuras de vivienda de protección oficial y las nuevas fórmulas de promoción del alquiler protegido. El segundo capítulo se dedicaba a establecer ayudas para fomentar los patrimonios del suelo destinados a vivienda protegida para ayudar a los municipios a dar cumplimiento a las indicaciones de la normativa urbanística catalana. El tercer capítulo del Decreto marcaba medidas para apoyar la oferta de vivienda protegida en régimen de compraventa y, muy especialmente, en régimen de alquiler. También regulaba las ayudas para comprar vivienda libre y destinarla a alquiler protegido. El cuarto capítulo

definía la nueva figura de vivienda de precio concertado con una línea de oferta protegida marcando un precio intermedio entre la vivienda protegida y los precios medios de las viviendas del mercado libre. El capítulo quinto establecía un nuevo régimen legal de viviendas de protección oficial para dar respuesta a la necesidad de preservar las nuevas viviendas protegidas de compra y de alquiler para que los adquirentes de estas sean las personas o unidades de convivencia que realmente lo necesiten. El capítulo sexto se dedicaba a prevenir la exclusión social por causa residencial, en forma de ayudas al pago del alquiler a aquellos colectivos que tuvieran más dificultades económicas. El capítulo séptimo regulaba el sistema para la constitución de la Red de Mediación para el Alquiler Social y para la movilización del parque desocupado o vacío. Finalmente, el capítulo octavo del Decreto asentaba las bases para iniciar un proceso de saneamiento económico de los parques de alquiler protegido con la finalidad de hacer más atractiva la inversión en este tipo de promociones y de conseguir que estos parques sean solventes.

Tan solo un año después de la aprobación de este primer Plan, se aprobó el Decreto 244/2005, de 8 de noviembre, de actualización del Plan para el derecho a la vivienda 2004-2007 que tenía como objetivo ofrecer un redactado mejorado del Decreto 454/2004, ajustándose a las previsiones de las normas estatales y a las realidades de demanda existentes en aquel momento. Así se establecieron las actuaciones protegibles en materia de vivienda; las características de las viviendas de protección oficial; un nuevo régimen de vivienda de protección oficial; las ayudas a promotores y compradores de las viviendas de protección oficial destinadas a la venta o al alquiler; nuevas líneas de actuación para prevenir la exclusión social por causa residencial en forma de ayudas al pago del alquiler o a través de la mediación de un alquiler social; ayudas para fomentar los patrimonios de suelo destinados a vivienda protegida y se fijaba el sistema de convenios institucionales entre administraciones locales para crear las oficinas locales de vivienda.

Este Decreto del año 2005 fue prorrogado hasta el 31 de diciembre de 2008 por el Decreto 288/2007, de 24 de diciembre.

Con la aprobación de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda¹⁵⁴, el artículo 67 fijó la obligación que tiene Cataluña de tener siempre un plan de vivienda vigente.

En esta Ley 18/2007, de 28 de diciembre, se establece que los planes de vivienda son los instrumentos temporales que deben establecer la delimitación y la concreción de las actuaciones protegidas, la financiación y la concreción de las ayudas públicas autonómicas y la gestión de las estatales, las garantías y condiciones de acceso a las viviendas de protección oficial y el conjunto de medidas conexas y complementarias que permitan conseguir los objetivos del plan (artículo 67).

Debido a las novedades introducidas por la Ley 18/2007 y teniendo siempre en cuenta la normativa estatal, la aprobación del Decreto 13/2010 era necesaria para integrar todas las normas existentes y facilitar la visión global de la política de vivienda. Este Decreto regulaba las actuaciones protegibles, las viviendas de protección oficial, programas de rehabilitación de edificios, programas de viviendas sociales y la colaboración y el encargo de gestiones de las oficinas locales de vivienda y de las bolsas de mediación del alquiler social.

El Decreto 171/2012, de 27 de diciembre, prorrogó la vigencia del Decreto 13/2010, de 2 de febrero, del Plan por el derecho a la vivienda del 2009-2012 dando cumplimiento así al mandato de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda. Las prórrogas de estas normas se realizan hasta la aprobación de un nuevo plan que las sustituya permitiendo, de esta manera, mantener las líneas de ayuda con recursos propios exclusivos.

Finalmente, en junio de 2014, entró en vigor el Decreto 75/2014, de 27 de mayo, del Plan por el derecho a la vivienda, que es el Plan vigente actualmente en materia de vivienda en Cataluña¹⁵⁵.

¹⁵⁴ Ponce Solé, J. & Sibina Tomàs, D. (2008). *El derecho a la vivienda en el siglo XXI. Sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo: un análisis específico de la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, en su contexto español, europeo e internacional*. Marcial Pons.

¹⁵⁵ También debemos tener en cuenta los planes de vivienda aprobados a nivel municipal. Así, por ejemplo, el Plan por el Derecho a la Vivienda 2016-2025 que fue aprobado por el Plenario

4.1.2. El Plan para el Derecho a la Vivienda en Cataluña vigente en la actualidad

El Decreto 75/2014, de 27 de mayo, que regula el Plan para el Derecho a la Vivienda en el territorio catalán recoge la normativa aplicable a las viviendas de protección oficial. No obstante, este Plan, como instrumento genérico, recoge también otro tipo de programas y ayudas destinadas a otras modalidades de vivienda con el objetivo de reactivar el sector y de incrementar el parque público de viviendas.

Se trata de un Plan que prioriza los programas sociales y se desmarca, así, de los planes anteriores que ponían el acento en fomentar la vivienda protegida. Esto ocurre porque, en la actualidad, la preocupación de la Administración Pública no se coloca únicamente en el acceso a la vivienda, sino también en reforzar los programas sociales que permitan garantizar el acceso a la vivienda garantizando una vivienda a los sectores de población más desfavorecidos y evitando los desahucios.

El Plan se marca dos grandes ejes de actuación: social y económico. Por un lado, el **eje social** pretende facilitar el acceso a la vivienda de todos los ciudadanos con el objetivo de evitar la exclusión residencial y de evitar la pérdida de las viviendas. Por otro lado, el **eje económico** busca facilitar la recuperación económica del sector de la vivienda para recuperar la ocupación e incentivar la promoción de vivienda protegida de nueva construcción, además de promover la rehabilitación.

Con este objetivo, el Plan establece distintos programas. En primer lugar, regula varios programas sociales de vivienda relacionados con la creación y gestión de ayudas para el pago de las viviendas, la puesta en práctica de la mediación para conseguir un alquiler social, el fomento de las viviendas de

del Ayuntamiento de Barcelona, el 27 de enero de 2017. Este Plan puede consultarse en la siguiente web: Ajuntament de Barcelona. (2016). *Plan por el derecho a la vivienda de Barcelona 2016-2025*. <https://www.habitatge.barcelona/es/estrategia/plan-derecho-vivienda#:~:text=Tras%20somarse%20a%20un%20per%C3%ADodo,27%20de%20enero%20de%202017.>

inserción y la aplicación de distintas actuaciones sociales en áreas de riesgo de exclusión residencial o con una degradación urbana.

En segundo lugar, se establece un programa de fomento de la rehabilitación de viviendas y edificios a través de ayudas públicas que garanticen la correcta conservación y rehabilitación de aquellos inmuebles que lo requieran.

En tercer lugar, el Decreto 75/2014 establece un programa dedicado de forma íntegra a las viviendas de protección oficial en el que regula las ayudas públicas, las modalidades de calificación de estas y su procedimiento, los requisitos económicos que deben cumplir los adjudicatarios y el régimen jurídico y las condiciones en que deben efectuarse las transmisiones de las VPO.

Finalmente, el Plan para el Derecho a la vivienda de Cataluña establece una serie de medidas complementarias para colaborar con las oficinas locales de vivienda y mediar por la consecución del alquiler social, para establecer un servicio de asesoramiento sobre la deuda hipotecaria o para crear mesas de valoración de situaciones de emergencia económicas y sociales en Cataluña.

Se trata de un plan que debería haber sido ya substituido por otro, en atención a la grave situación del sector de la vivienda y a las necesidades demandadas por la población, en especial a raíz de la crisis global generada por la pandemia de la COVID-19.

4.2. Normas catalanas que inciden directamente en la regulación del derecho a la vivienda

4.2.1. Normas catalanas relacionadas con el derecho a la vivienda

Como ya se ha dicho en repetidas ocasiones, las comunidades autónomas tienen competencia exclusiva en materia de vivienda. En el caso de la comunidad de Cataluña, esta exclusividad queda recogida en el artículo 137.1.c) del Estatuto de Autonomía Catalán (EAC). De igual forma, el artículo 26 EAC manifiesta una serie de derechos en el ámbito de la vivienda y, más concretamente, el artículo 47 EAC recoge un mandato a los poderes públicos para garantizar el derecho a la vivienda y facilitar el acceso a la misma.

Por ello, además de los Planes por el derecho a la vivienda que se han ido aprobando desde el año 2002, en el ordenamiento jurídico catalán existen diversas normas que inciden, de forma más o menos directa, en la configuración del derecho a la vivienda y que son, en síntesis, las siguientes:

- Ley 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren una atención especial
- Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda
- Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética
- Ley 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de personas en riesgo de exclusión residencial.
- Ley 11/2020, de 18 de setiembre, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de alquiler de viviendas
- Decreto Ley 50/2020, de 9 de diciembre, de medidas urgentes para estimular la promoción de vivienda con protección oficial y de nuevas modalidades de alojamiento en régimen de alquiler

Normas todas ellas que en los últimos años han sufrido cambios constantes a través de la aprobación de Decretos Leyes y Leyes de modificación, además de los pronunciamientos judiciales que se han publicado, en especial, por parte del Tribunal Constitucional.

En este sentido, estas normas han sido modificadas por el Decreto Ley 17/2019, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda¹⁵⁶; el Decreto Ley 50/2020, de 9 de diciembre, de medidas urgentes para estimular la promoción de vivienda con protección oficial y de nuevas

¹⁵⁶ Los preceptos 2.2, 2.3, 2.4, 2.5, 2.7, 2.10, 2.11 (inciso “sin perjuicio del supuesto a que hace referencia el artículo 42.6”), 2.12, 4.2, 4.5 (inciso “y del apartado 2 de la disposición adicional primera”), 5.5, 5.6, 5.7, 6.3 y 6.6 y la disposición transitoria primera del Decreto Ley 17/2019, de 23 de diciembre y el Decreto Ley 1/2020, de 21 de enero que modifica el anterior fueron declarados por unanimidad inconstitucionales y nulos por la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 16/2021, de 28 de enero, por considerar que afectaban el contenido esencial del derecho de propiedad recogido en el art. 33 de la Constitución.

modalidades de alojamiento en régimen de alquiler¹⁵⁷ y la Ley 1/2022, de 3 de marzo, de modificación de la Ley 18/2007, la Ley 24/2015 y la Ley 4/2016, para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda¹⁵⁸ que pretende, en esencia, recuperar la vigencia de las medidas recogidas por el Decreto Ley 17/2019 que fueron anuladas por el TC.

Respecto a la **Ley 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren una atención especial**¹⁵⁹, es una norma que surgió por la necesidad de dotar a las administraciones catalanas de instrumentos para intervenir en las mejoras de los barrios, áreas urbanas y villas que así lo requieran puesto que en muchas áreas de las ciudades catalanas se sufren importantes problemas urbanísticos y sociales que tienden a agravarse. La Ley se estructura en tres capítulos breves que comprenden los aspectos objeto de regulación para alcanzar los objetivos establecidos por la misma.

En primer lugar, la Ley 2/2004, de 4 de junio, establece la creación del Fondo de fomento del programa de barrios y áreas urbanas que requieren de atención especial que se define como *“un instrumento financiero de la Generalidad destinado a la rehabilitación y la promoción específica de barrios y áreas urbanas que, por sus características, requieren una atención especial de la*

¹⁵⁷ Contra el artículo 4 de este Decreto Ley, que modifica la Ley 11/2020, de 18 de septiembre, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de viviendas, se interpuso recurso de inconstitucionalidad núm. 5390-2021 por parte del Presidente del Gobierno que fue admitido a trámite por providencia del Pleno del Tribunal Constitucional de 16 de diciembre de 2021 (BOE núm. 306, de 23 de diciembre de 2021).

¹⁵⁸ Contra esta Ley se interpuso el recurso de inconstitucionalidad número 3955-2022, promovido por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, que fue admitido a trámite por el Pleno del Tribunal Constitucional por Providencia de 30 de junio de 2022.

¹⁵⁹ Posteriormente, el Decreto 396/2004, de 7 de septiembre, desarrolla las previsiones generales de la Ley 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren atención especial. En particular, el Decreto desarrolla el régimen de gestión del Fondo y la forma en que deben ser seleccionados los proyectos de los Ayuntamientos para intervenir en aquellas zonas que más lo necesiten.

Administración, de acuerdo con los criterios fijados por esta Ley y el reglamento que la desarrolla” (artículo 1).

En segundo lugar, el artículo 5 recoge la definición de aquellas áreas que debemos entender como “área urbana de atención especial”, entre las que se recogen, por ejemplo, aquellas en las que haya una presencia característica de problemas económicos, sociales o ambientales especialmente graves.

Finalmente, el último capítulo va destinado a la configuración del régimen jurídico del Fondo. En este capítulo se recoge el procedimiento para participar en el Fondo – que se realiza a través de proyectos -, qué proyectos se van a financiar y cómo se va a desarrollar dicha financiación

Esta Ley y su correspondiente Decreto de desarrollo, a pesar de que inciden, de forma más o menos directa, en materia de vivienda no recogen el régimen jurídico de la vivienda en Cataluña, que se encuentra regulado en la **Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda.**

Se trata de una norma que, tal y como indica en su preámbulo, pretendía “transformar el mercado de la vivienda”, a causa de los problemas que tenía la ciudadanía catalana para acceder a las viviendas teniendo en cuenta distintos factores como, por ejemplo, la crisis económica, el fracaso de las políticas de vivienda adoptadas tradicionalmente o la insuficiencia de la oferta de alquiler¹⁶⁰.

La Ley catalana 18/2007 realizó una apuesta clara y contundente: crear un parque específico de viviendas asequibles que permita atender las necesidades de la población que necesita un alojamiento. Para ello, es en este momento cuando se regula del modo más riguroso posible el régimen de la Vivienda de Protección Oficial (en adelante, VPO) y otras formas de vivienda asequible (como la vivienda de inserción o el alojamiento dotacional).

¹⁶⁰ El resto de Comunidades Autónomas también poseen una regulación específica en el ámbito de la vivienda. Sirva como ejemplo la Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda de la Comunidad Autónoma del País Vasco que también regula el derecho a disfrutar de una vivienda como “*una necesidad vital para el ser humano*” o la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía que recoge el derecho a una vivienda digna y adecuada que satisfaga las necesidades habitacionales de sus titulares y que sea una edificación fija, habitable, accesible y de calidad (artículos 2 y 3).

En este sentido, la Ley recoge, en su artículo 73, el objetivo de solidaridad urbana que señala lo siguiente:

“Artículo 73. Objetivo de solidaridad urbana.

1. Para hacer efectivo el derecho a la vivienda en todo el territorio de Cataluña, todos los municipios de más de 5.000 habitantes y las capitales de comarca deben disponer, en el plazo de veinte años, de un parque mínimo de viviendas destinadas a políticas sociales del 15% respecto al total de viviendas principales existentes, tal y como las define el artículo 3, considerando las circunstancias propias de cada municipio y de acuerdo con el calendario que se establezca por reglamento.

2. El crecimiento del número de viviendas establecido por el apartado 1 obtenido en cada quinquenio mediante la nueva construcción, la rehabilitación o la adquisición no puede ser inferior al 25% del número de viviendas que falten para llegar al objetivo final del 15% del total de viviendas principales.

3. Los municipios pueden mancomunarse para conseguir los objetivos fijados y deben procurar que la nueva aportación de viviendas de protección oficial quede repartida de modo equivalente entre todos.

4. Los porcentajes establecidos por el presente artículo pueden ser modificados por decreto del Gobierno, para determinados municipios, atendiendo a las circunstancias locales señaladas por el Plan territorial sectorial de vivienda.”

Por lo tanto, la Ley marca un objetivo firme y claro: en el plazo de 20 años (hasta el 2027) el 15% de las viviendas principales existentes deben ser viviendas destinadas a políticas sociales. Este objetivo se repite, de forma insistente, en las últimas normas aprobadas en la materia y, en especial, en el Decreto Ley 17/2019, de 23 de diciembre. Actualmente, las viviendas destinadas a políticas sociales ostentan, aproximadamente, el 2% de las viviendas principales¹⁶¹.

En términos generales, la Ley recoge las competencias entre las distintas Administraciones Públicas en materia de vivienda, los conceptos a tener en cuenta en la materia, la planificación y programación de la misma, la calidad del

¹⁶¹ Así lo señala la Generalitat de Catalunya en la exposición de motivos de muchas de sus normas. Entre ellas, la más reciente, la Ley 1/2022, de 3 de marzo, de modificación de la Ley 18/2007, la Ley 24/2015 y la Ley 4/2016 para hacer frente a la emergencia en el ámbito de la vivienda.

parque de viviendas (concepto de calidad, deber legal de conservación y rehabilitación e instrumentos para conseguir que las viviendas desocupadas se incorporen al mercado), la igualdad en el acceso y la ocupación de la vivienda, la protección pública de la vivienda (con políticas orientadas a la obtención de VPO para conseguir, como decimos, el 15% en 20 años), los derechos de adquisición preferente de las Administraciones Públicas catalanas en relación a las VPO y sus garantías y, finalmente, un régimen sancionador que ofrece medidas de inspección, medidas provisionales y medidas sancionadoras ante infracciones en esta materia.

La Ley 18/2007 es, por tanto, la norma de cabecera en materia de vivienda en el ámbito de Cataluña y, en especial, en todo lo que hace referencia a la VPO pues, en los artículos 77 y siguientes de la Ley 18/2007, se recoge el régimen jurídico general de la VPO en Cataluña, que veremos más adelante. A parte, existen otras normas que regulan aspectos más específicos de la VPO¹⁶².

Pese a que la Administración catalana, a lo largo de los años, ha intentado incrementar el parque social de viviendas y fomentar las viviendas públicas, hay personas y familias que se encuentran en una situación de vulnerabilidad muy preocupante. Por ello nacen una serie de normas destinadas a proteger el derecho a la vivienda y a generar nuevas políticas en la materia. Sirve de ejemplo el Decreto Ley 1/2015, de 24 de marzo, de medidas extraordinarias y urgentes para la movilización de las viviendas provenientes de procesos de

¹⁶² Así, por un lado, el Decreto 257/2006, de 6 de junio, por el que se establece las condiciones para la venta de viviendas calificadas de protección oficial de promoción pública, cuyo objetivo es asentar las bases del precio y del procedimiento para regular las operaciones de compraventa del parque de viviendas de promoción pública de Cataluña, tanto en los casos de venta de viviendas de propiedad, como en los casos de venta de viviendas en alquiler, partiendo de la premisa que en ambas circunstancias es prioritario para el Gobierno catalán preservar los parques públicos como parques sociales. Esta norma regula, entonces, el régimen de tenencia de las viviendas de protección pública arrendadas, el de las viviendas de protección públicas en disposición de adjudicación y el de las segundas transmisiones de las VPO calificadas de promoción pública. Por otro lado, el Decreto 106/2009, de 19 de mayo, por el que se regula el Registro de Solicitantes de VPO de Cataluña y los procedimientos de adjudicación de las VPO. Este Decreto regula la estructura y el funcionamiento del Registro de Solicitantes de VPO, por mandato indicado en el artículo 92 de la Ley 18/2007.

ejecución hipotecaria que pretende garantizar el acceso a una vivienda digna a las personas con recursos insuficientes.

También la **Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética**. Esta Ley recoge medidas para hacer ayudar a personas físicas y a familias que tengan una sobrecarga de deudas relacionadas con su vivienda habitual. También aporta medidas para evitar los desahucios que puedan acarrear una situación de falta de vivienda obligando al adquirente a ofrecer una propuesta de alquiler social a los afectados.

De esta norma es importante señalar distintas cuestiones: por un lado, el concepto de gran tenedor de vivienda y, por otro lado, el incumplimiento de la función social, cuestión que ya fue introducida en el ordenamiento jurídico por el Decreto Ley 17/2019, de 23 de diciembre, y anulada por Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 16/2021, de 28 de enero, pero que la Ley 1/2022, de 3 de marzo, ha querido recuperar no solo mediante la regulación de la propuesta de alquiler social, sino también a través de la figura de la cesión obligatoria de viviendas, propiedad de personas jurídicas, que se encuentren vacías para incorporarlas al Fondo de viviendas de alquiler para políticas sociales.

Por su parte, el concepto de **gran tenedor de vivienda**¹⁶³ que se recoge en el artículo 5.9¹⁶⁴ que dice:

“9. A efectos de la presente ley, se entiende que son grandes tenedores de viviendas:

a) Las entidades financieras, las filiales inmobiliarias de estas entidades, los fondos de inversión y las entidades de gestión de activos, incluidos los procedentes de la reestructuración bancaria, de acuerdo con la legislación mercantil.

¹⁶³ En la disposición adicional vigésima séptima de la Ley 18/2007 se recoge la creación del Registro de grandes tenedores de vivienda, que depende de l'Agència d'Habitatge de Catalunya, el que “deben inscribirse las personas jurídicas que sean grandes tenedores de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 24/2015, de 29 de julio”.

¹⁶⁴ En la redacción del texto consolidado actual, con las modificaciones introducidas por la Ley 1/2022, de 3 de marzo, que es –actualmente- objeto de recurso de inconstitucionalidad.

b) *Las personas jurídicas que, por sí solas o a través de un grupo de empresas, sean titulares de más de diez viviendas ubicadas en territorio del Estado, con las siguientes excepciones:*

1.º Los promotores sociales a los que se refieren las letras a y b del artículo 51.2 de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda.

2.º Las personas jurídicas que tengan más de un 15% de la superficie habitable de la propiedad calificado como viviendas de protección oficial destinadas a alquiler.

3.º Las entidades privadas sin ánimo de lucro que proveen de vivienda a personas y familias en situación de vulnerabilidad residencial.

c) *Los fondos de capital riesgo y de titulización de activos.*

d) *Las personas físicas que sean propietarias de más de quince viviendas, o copropietarias si su cuota de participación en la comunidad representa más de 1.500 metros cuadrados de suelo destinado a vivienda, con referencia en ambos casos a viviendas situadas en territorio del Estado, con las mismas excepciones que establecen para las personas jurídicas los puntos 1.º y 2.º de la letra b)."*

Por otro lado, el **incumplimiento de la función social por no ofrecer una propuesta de alquiler social** queda recogido en el artículo 5.2, 5.4, 7, 10 y en las disposiciones adicionales 1ª y 4ª, además de en la disposición transitoria 4ª de la Ley 24/2015, de 29 de julio. En este sentido, la Ley señala en el artículo 5.2 que:

"2. Antes de interponer cualquier demanda judicial de ejecución hipotecaria o de desahucio por impago de alquiler, el demandante debe ofrecer a los afectados una propuesta de alquiler social, si el procedimiento afecta a personas o unidades familiares que no tengan una alternativa propia de vivienda y que estén dentro de los parámetros de riesgo de exclusión residencial definidos por la presente ley, lo cual debe comprobar el propio demandante, requiriendo previamente la información a los afectados, y siempre que se dé uno de los siguientes supuestos:

a) *Que el demandante tenga la condición de gran tenedor de vivienda.*

b) *Que el demandante sea persona jurídica que haya adquirido posteriormente al 30 de abril de 2008 viviendas que sean, en primera o en ulteriores transmisiones, provenientes de ejecuciones hipotecarias, provenientes de acuerdos de compensación de deudas o de dación en pago o provenientes de compraventas que tengan como causa la imposibilidad de devolver el préstamo hipotecario."*

Los propietarios que se encuentren obligados a ofrecer una propuesta de alquiler social (que debe realizarse siguiendo lo establecido en la disposición adicional 1ª) tienen que notificarlo al ayuntamiento del municipio donde está ubicada la vivienda y a la *Agència d'Habitatge de Catalunya* (artículo 5.4) y, de acuerdo con el artículo 10, quedan sujetos a renovar los contratos de alquiler social obligatorio, siempre que se sigan cumpliendo los requisitos de exclusión residencial¹⁶⁵ establecidos en el artículo 5.7 de la norma.

Además, los grandes tenedores, de acuerdo con la disposición adicional 4ª de la Ley 24/2015, de 29 de julio, cuando estén obligados a formular la propuesta de alquiler social, pueden solicitar que la vivienda sea arrendada por la *Agència d'Habitatge de Catalunya*.

Finalmente, otra de las medidas introducidas para garantizar la función social de la propiedad se encuentra recogida en el artículo 7 que señala que *“la Administración puede resolver la cesión obligatoria de viviendas, por un período de siete años, para incorporarlas al Fondo de viviendas de alquiler para políticas sociales, en el caso de viviendas vacías que sean propiedad de personas jurídicas”* y siempre que se cumplan las condiciones establecidas en la norma.

Recordemos, tal y como hemos señalado, que todas estas medidas son actualmente objeto de recurso de inconstitucionalidad, admitido a trámite y que se encuentra, por tanto, pendiente de la sentencia del Tribunal Constitucional.

Por el mismo motivo nace la Ley 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de personas en riesgo de exclusión residencial.

Esta Ley establece mecanismos para asistir a las personas que se encuentran en situación de exclusión residencial o que están en riesgo de encontrarse en dicha situación, mediante fórmulas de actuación de las administraciones públicas catalanas. Estas medidas no pretenden ser sustitutivas sino

¹⁶⁵ Mientras no se regule por reglamento la manera de acreditar la situación de riesgo de exclusión residencial, se debe aplicar lo establecido en la disposición transitoria 4ª de la Ley 24/2015, de 29 de julio.

complementarias de las ya establecidas por las leyes anteriores. Entre ellas, una de las más destacables es la movilización del parque de viviendas vacías, en función de las necesidades de cada municipio. Para conseguir aquello que la Ley propone se crea una Comisión de vivienda y asistencia para situaciones de emergencia social y se regulan medidas protectoras en materia de vivienda y consumo, para aumentar el parque social de viviendas asequibles en alquiler y para resolver la falta de vivienda de las personas o unidades familiares en riesgo de exclusión residencial. Entre estas últimas, la Ley recoge la obligación de recabar informes sociales para el realojamiento o la inserción de los sectores más vulnerables en procedimientos judiciales de ejecución hipotecaria o de desahucio.

En relación con lo anterior, y de acuerdo con las modificaciones introducidas por la Ley 1/2022, de 3 de marzo, el artículo 15 de la Ley 4/2016, de 23 de diciembre recoge la expropiación forzosa de viviendas por incumplimiento de la función social de la propiedad. Para poder aplicar la expropiación forzosa se deben cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 15.2 de la Ley:

“a) Que los inmuebles estén ubicados en las áreas indicadas por el artículo 12.5 de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, o en los municipios que el Gobierno declare por decreto, atendiendo a las necesidades de vivienda y el parque de viviendas disponibles. Para determinar estos municipios, debe darse audiencia a las entidades locales afectadas y tener en cuenta la participación del Consejo de Gobiernos Locales o de las organizaciones asociativas de los entes locales más representativas.

b) Que las viviendas estén inscritas en el Registro de viviendas vacías y de viviendas ocupadas sin título habilitante, o sean susceptibles de estar inscritas, o pertenezcan a personas jurídicas que las hayan adquirido de un titular de viviendas inscritas en el Registro en primera o ulteriores transmisiones, aunque el titular actual sea un fondo de titularización de activos o la adquisición se haya efectuado mediante la transmisión de acciones o participaciones de sociedades mercantiles”.

Esta expropiación puede llevarse a cabo por los municipios y el departamento competente en materia de vivienda y las entidades de derecho público que gestionan el parque social de viviendas o las entidades privadas sin ánimo de lucro que coordinan las viviendas de inserción o sean promotores sociales de vivienda pueden ser los beneficiarios, de acuerdo con el artículo 15.3.

Previamente a esta expropiación, el titular de la vivienda será requerido para que cumpla la obligación de ocupar la vivienda con el aviso de que, en caso de que no se acredite la ocupación pasado un mes, se declarará *“el incumplimiento de la función social de la vivienda a efectos de iniciar el procedimiento para la expropiación y de que, de conformidad con el artículo 49.3 del texto refundido de la Ley del suelo y de rehabilitación urbana, el contenido del derecho de propiedad se reduce en un 50% de su valor, cuya diferencia corresponde a la Administración expropiante”* (artículo 15.4 Ley 4/2016). La resolución de inicio del expediente de expropiación forzosa constituye la declaración de urgente ocupación y el justiprecio se determinará *“mediante el acuerdo de las partes, deben tenerse en cuenta los criterios de alquiler social establecidos por el artículo 5.7 de la Ley 24/2015. Si no hay acuerdo, el justiprecio debe ser fijado por el Jurado de Expropiación de Cataluña de acuerdo con su normativa reguladora. En la determinación del justiprecio debe tenerse en cuenta el coste de la adecuación de la vivienda para conservarla en las condiciones exigibles, de acuerdo con el artículo 30 de la Ley 18/2007”* (artículo 15.6 Ley 4/2016, de 23 de diciembre).

Veremos si el TC vuelve a anular el uso de la expropiación forzosa como consecuencia por el incumplimiento de la función social de la propiedad, tal como hizo en su Sentencia núm. 16/2021, de 28 de enero, por considerar que eran cuestiones que quedaban fuera de la competencia autonómica (pues afectaban directamente al estatuto jurídico del derecho de la propiedad) o si, esta vez, da luz verde a las medidas implantadas por la Generalitat de Catalunya.

Otra de las medidas adoptadas por el Gobierno catalán, en un contexto de preocupación y controversia en materia de acceso a la vivienda, es la aprobación, en fecha 9 de setiembre de 2020, de la **Ley 11/2020, de 18 de setiembre, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de alquiler de viviendas**¹⁶⁶. Se trata de una norma que

¹⁶⁶ Esta Ley, que actualmente está aprobada en el parlamento catalán, ya había sido presentada anteriormente ante los diputados en una proposición de Ley (cuyo precedente se encontraba en el Decreto Ley 9/2019, de 21 de mayo, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de alquiler de viviendas y de modificación del libro quinto

pretende aplicarse en aquellos municipios de más de 20.000 habitantes (aproximadamente 60 municipios donde viven más de 5.000.000 de personas) que sean declaradas como zonas con “mercado de vivienda tenso”.

Las zonas serán declaradas como “áreas con mercado de vivienda tenso”, de acuerdo con el artículo 2 de la Ley, cuando cumplan alguno de los tres requisitos siguientes: 1) que la media del precio de los alquileres de vivienda experimente en dicha área un crecimiento sostenido claramente superior al de la media del territorio de Cataluña; 2) que la carga del coste del alquiler de la vivienda en el presupuesto personal o familiar supere de media en dicha área el treinta por ciento de los ingresos habituales de los hogares, o que la media del precio de los alquileres de vivienda supere el treinta por ciento de la renta media de las personas menores de treinta y cinco años y 3) que el precio de los alquileres de vivienda haya experimentado, en los cinco años anteriores al momento de la declaración, un crecimiento interanual acumulado de al menos tres puntos porcentuales por encima de la tasa interanual del índice de precios al consumo de Cataluña o IPC¹⁶⁷.

La declaración de estas zonas deberá realizarse por la Generalitat de Cataluña. En el caso de la ciudad de Barcelona, el Ayuntamiento es quien tiene la competencia para realizar la declaración y para el Área Metropolitana de

del Código Civil de Cataluña en materia de prenda que no fue validado por el Pleno del Parlamento y quedó derogado, tal y como consta en el BOPC n. 373, de 26 de junio y de 1 de julio de 2019, respectivamente), en un primer intento que decayó en el mes de julio de 2020. A raíz de este primer intento, y a solicitud de más de una décima parte de los diputados catalanes, el Consell de Garanties Estatutàries emitió el Dictamen 7/2020, de 5 de agosto, sobre la Proposición de Ley de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda. En este Dictamen no vinculante, el Consell manifestó que el artículo 1, los artículos 6 a 13 y las disposiciones adicionales primera y cuarta y transitorias primera y segunda no podían ampararse en el artículo 129 del EAC y, por tanto, contravenían la competencia del Estado sobre las bases de las obligaciones contractuales del artículo 149.1.6 y 8 de la Constitución, concretamente, en los aspectos de contención de renta y en la limitación de la misma a través del Índice de Referencia de los Precios de Alquiler.

¹⁶⁷ Expansión. (2022). *IPC de Cataluña*. <https://datosmacro.expansion.com/ipc-paises/espana-comunidades-autonomas/cataluna#:~:text=La%20tasa%20de%20variaci%C3%B3n%20anual,del%20%2D1%2C6%25>. En agosto del año 2020, el IPC se situó en -0,8% en Cataluña.

Barcelona deberá declararlo el Consejo Metropolitano (artículo 3 Ley 11/2020, de 18 de septiembre).

El objetivo de la Ley 11/2020, de 18 de septiembre, pasaba por conseguir que, en los contratos formalizados después de la aprobación de la Ley o en la renovación de contratos preexistentes que cumplieran con las condiciones establecidas en la norma, los arrendadores deberían fijar el precio del alquiler teniendo en cuenta el Índice de Referencia de los Precios del Alquiler¹⁶⁸.

Ahora bien, la dudosa competencia autonómica para regular y limitar los precios del alquiler supuso la admisión a trámite, por parte del Tribunal Constitucional, del recurso de inconstitucionalidad presentado por el Partido Popular contra esta Ley catalana. De acuerdo con la Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 37/2022, de 10 de marzo de 2022¹⁶⁹, el Pleno ha estimado parcialmente el recurso de inconstitucionalidad y declara que son inconstitucionales y nulos los artículos 1, 6 a 13, 15 y 16.2; las disposiciones adicionales primera, segunda y tercera; la disposición transitoria primera y la disposición final cuarta, letra b); la disposición adicional cuarta y la disposición final tercera por suponer una invasión de la comunidad autónoma en las competencias estatales que recoge el artículo 149.1.8 CE referida a la competencia en materia civil para regular las bases contractuales. Además, la referida Sentencia limita sus efectos a la declaración de inconstitucionalidad y los efectos, por tanto, serán *pro futuro* por lo que los “contratos de arrendamiento de viviendas celebrados con anterioridad al momento de la presente resolución y a los que resultasen de aplicación las mencionadas normas” se mantienen.

¹⁶⁸ Agència d’Habitatge de Catalunya. (2022). *Consulta de l’índex de referència de preus de lloguer*. <http://agenciahabitatge.gencat.cat/indexdelloguer/> Esté Índice de Referencia de los Precios del Alquiler se obtiene a través de un aplicativo de la Generalitat de Cataluña. En él se deben introducir diferentes datos de la vivienda (dirección, planta, superficie, año de construcción, estado de mantenimiento y certificado energético) para obtener el límite máximo del precio por m2 que se puede aplicar al inmueble.

¹⁶⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 37/2022, de 10 de marzo de 2022

Se trata, por tanto, de un pronunciamiento constitucional que parece respaldar la iniciativa del Gobierno estatal de habilitar a las Comunidades Autónomas para que sean éstas las encargadas de declarar las zonas tensionadas para limitar el precio de los alquileres mediante el proyecto de ley estatal por el derecho a la vivienda, actualmente en tramitación.

Finalmente, en diciembre del año 2020, se aprobó el **Decreto Ley 50/2020, de 9 de diciembre, de medidas urgentes para estimular la promoción de vivienda con protección oficial y de nuevas modalidades de alojamiento en régimen de alquiler** que establece, por un lado, los precios de venta y renta máximos para las viviendas de protección oficial en régimen general y especial que se califiquen a partir de la entrada en vigor del propio Decreto Ley y, por otro lado, recoge una nueva figura habitacional como es el “alojamiento con espacios comunes complementarios”, más conocido como “coliving” o “covivienda” (*cohousing*).

4.2.2. Las medidas introducidas en materia de vivienda a raíz de la crisis social y económica generada por la pandemia del COVID-19

La irrupción del COVID-19 y su correspondiente crisis sanitaria, social y económica también generó la necesidad de adoptar medidas en el ámbito catalán, que se sumaban así a las medidas establecidas por parte del Gobierno central, que se pueden sintetizar del siguiente modo:

1) Suspensión de actuaciones judiciales programadas

Ya en fecha 15 de marzo de 2020, ante la declaración del estado de alarma por parte del Gobierno central, el excelentísimo Sr. Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña acordó la suspensión general de todas las actuaciones judiciales programadas y de los plazos procesales, salvo en los supuestos de servicios esenciales. Entre las actuaciones judiciales suspendidas se encontraban ya los procedimientos judiciales de ejecución hipotecaria, de desahucio por falta de pago y expiración de contrato y de desahucio por no disponer del título habilitante y los lanzamientos que se derivan de tales actuaciones.

Posteriormente, el Decreto Ley 37/2020, de 3 de noviembre, de refuerzo a la protección del derecho a la vivienda ante los efectos de la pandemia de la COVID-19 modificó la Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda con el fin de:

- Extender la obligación de la propuesta de alquiler social a cualquier acción ejecutiva derivada de la reclamación de una deuda hipotecaria y de demandas de desahucio (Disposición adicional 1ª de la Ley 24/2015).
- Interrumpir los procedimientos ya iniciados en los que no se acredite la oferta de alquiler social (apartado 1 bis de la disposición adicional 1ª de la Ley 24/2015).
- Suspender, de forma excepcional y transitoria, los procedimientos de desahucio y de los lanzamientos que afecten a hogares vulnerables sin alternativa habitacional (Disposición adicional 3ª de la Ley 24/2015).

En este sentido, cabe tener en cuenta que la obligación relativa a la oferta de alquiler social quedaba ya recogida en el art. 5.7 del Decreto Ley 17/2019, de 23 de diciembre, que es uno de los artículos que ha sido anulado por el Tribunal Constitucional en su Sentencia núm. 16/2021, de 28 de enero, pero recuperado por el artículo 12 de la Ley 1/2022, de 3 de marzo.

2) Medidas para los arrendatarios en situación de vulnerabilidad económica

A través de la Resolución TES/1047/2020, de 12 de mayo, que establece las condiciones de acceso a las ayudas para contribuir a minimizar el impacto económico y social de la COVID en los alquileres de vivienda habitual se reguló el acceso a las ayudas del alquiler, que tuvieron carácter finalista y que se otorgaron por adjudicación directa. Podían ser beneficiarios de estas ayudas aquellas personas físicas mayores de edad que lo solicitaran y que, además, cumplieran los requisitos establecidos en el art. 3.1 de la norma entre los que destacan que la persona se encontrara en situación de desempleo, expediente de regulación temporal de empleo o hubiere visto reducida su jornada de trabajo por motivo de cuidados y que el conjunto de ingresos de los miembros de la unidad familiar, en el mes anterior a la solicitud, no superaran, con

carácter general, tres veces el indicador público de renta de efectos múltiples (IPREM).

3) Medidas en materia de vivienda pública

Mediante Resolución TES/783/2020, de 26 de marzo, que establece una moratoria en el pago del alquiler y cuotas de amortización de viviendas y locales gestionados por la *Agència d'Habitatge de Catalunya* se fijó esta moratoria para aquellos arrendatarios personas físicas de viviendas y para las entidades cesionarias de locales que formen parte de la *Xarxa d'Habitatges d'Inclusió*, así como los arrendatarios personas físicas y jurídicas del parque de viviendas administrado por la *Agència d'Habitatge de Catalunya* (punto 1 de la resolución).

A través de esta norma se suspendía la facturación correspondiente al mes de abril de 2020 a todos los contratos de alquiler incluidos en el punto anterior. Además, se señalaba que la moratoria estaría vigente mientras durara la situación de excepcionalidad. Sin embargo, la facturación de todo el mes de junio quedó suspendida también por la Resolución TES/1145/2020, de 27 de mayo.

Por otro lado, para los arrendamientos de inmuebles propiedad de la Generalitat de Cataluña (incluyendo los que hubiese adquirido por herencia intestada) así como los derechos de superficie, concesiones administrativas o cualquier derecho real que la Generalitat de Cataluña hubiere otorgado a personas físicas o jurídicas que se hayan visto afectadas económicamente por el contexto derivado de la COVID, el Decreto Ley 13/2020, de 21 de abril, que adoptó medidas urgentes de carácter estructural y organizativo, así como medidas en el ámbito de las entidades del sector público de la Administración de la Generalitat introdujo, en su disposición adicional 5ª, la posibilidad de solicitar un aplazamiento de pago o una reducción de la renta. Tal y como se indicaba en la propia norma, para acreditar los motivos relacionados con la situación de vulnerabilidad económica requerida, los interesados deberán presentar una declaración responsable que motivase esta vulnerabilidad para el supuesto de los arrendamientos para uso de vivienda.

4.2.3. Otra normativa que incide en la regulación del derecho a la vivienda en Cataluña: el urbanismo y las medidas de colaboración público - privada

El derecho a la vivienda está vinculado a distintas potestades de la Administración. En primer lugar, a través de la normativa y de los planes urbanísticos, los poderes públicos pueden incidir en la regulación del derecho a la vivienda, a través de distintos mecanismos como, por ejemplo, la reserva o cesión de suelo para la construcción de vivienda pública. En el caso de Cataluña, la normativa urbanística queda recogida en el TRLUC y el RLUC, con las últimas modificaciones introducidas, especialmente, por el Decreto Ley 17/2019 y por el Decreto Ley 50/2020.

En este sentido, en relación con la vivienda pública es importante señalar las siguientes medidas establecidas en la normativa urbanística catalana:

1) Medidas que pretenden incrementar el patrimonio público del suelo para destinarlo a viviendas de protección pública y en regular los mecanismos para conseguir este objetivo

Una de las herramientas previstas para incrementar la vivienda de protección pública pasa por delimitar áreas, en cualquier tipo de suelo, con el fin de adquirir bienes y derechos e integrar estos en el patrimonio público del suelo. En el caso de suelo urbano, las áreas a delimitar pueden comprender terrenos cuyo destino sea residencial o viviendas ya construidas que puedan destinarse a este tipo de régimen público (art. 172.1 TRLUC).

Otro de los mecanismos recogidos es el derecho legal de tanteo de la Administración catalana en las transmisiones onerosas de aquellos suelos de titularidad privada reservados para viviendas de protección pública y que así haya sido establecido por el planeamiento urbanístico y también de las viviendas arrendadas que se transmitan conjuntamente con otras viviendas o locales que formen parte del mismo inmueble. Este derecho de tanteo y retracto queda recogido en los artículos 173 y 174 TRLUC.

2) Medidas para incrementar el parque de alojamientos dotacionales

Los alojamientos dotacionales quedan definidos como aquel que “se destina a satisfacer las necesidades temporales de habitación de las personas, en régimen de uso compartido de todos o una parte de los elementos de alojamiento con otros usuarios o en régimen privativo de una vivienda completa” (art. 34.5 TRLUC). Es aquello a lo que la legislación vigente hasta el momento hacía referencia como “sistema urbanístico de vivienda dotacional pública”, tal y como se indicó en la disposición adicional 1ª del Decreto Ley 17/2019.

Ahora bien, para que un promotor o particular¹⁷⁰ pueda promover un equipamiento de alojamiento dotacional en un terreno calificado como equipamiento comunitario debe cumplir una serie de condiciones y, además, estos terrenos no computaran como suelo residencial a fin de cumplir con los estándares de reserva de suelo de viviendas de protección pública (arts. 34.5 y 57.5 TRLUC).

3) Medidas para incrementar el parque público de viviendas de protección pública en régimen de alquiler

El artículo 46 TRLUC señala las condiciones a seguir en la cesión de suelo con aprovechamiento, reglas de emplazamiento y destino. En este sentido, la letra c) del artículo 46.2 TRLUC señala que:

c) En las actuaciones urbanísticas con reserva de suelo destinado a viviendas de protección pública, el suelo con aprovechamiento urbanístico de cesión obligatoria se tiene que emplazar sobre la reserva mencionada, con la obligación de la Administración adjudicataria de construir las viviendas de protección pública en los plazos exigidos. Sin embargo, el emplazamiento sobre la reserva mencionada ha de ser parcial cuando la Administración adjudicataria no disponga de recursos económicos suficientes para construir las viviendas, con la finalidad de poder hacerlo con los ingresos que obtenga por la enajenación del suelo de

¹⁷⁰ La disposición transitoria 20ª del TRLUC indica que los particulares podrán promover los alojamientos dotacionales en terrenos calificados como sistemas urbanísticos de equipamientos comunitarios siempre que cumplan los requisitos de la norma y, además, justifiquen la idoneidad de la propuesta con relación a las reservas de suelo disponibles en el barrio para la implantación de nuevos equipamientos comunitarios y la existencia de otros alojamientos dotacionales.

cesión obligatoria emplazado fuera de la reserva o con la sustitución de la obligación de ceder este suelo fuera de la reserva por su equivalente en techo ya construido de las viviendas mencionadas. Si procede, la parte de la cesión de suelo con aprovechamiento urbanístico que recaiga sobre suelos que no forman parte de la reserva para viviendas de protección pública se integra en el patrimonio público de suelo y de vivienda con la expresa finalidad de destinar los ingresos obtenidos para su enajenación a la construcción de las mencionadas viviendas en los suelos de reserva cedidos.

Además, estas cesiones deben destinarse al régimen de alquiler, derecho de superficie u otras formas de cesión del uso sin transmitir la propiedad del suelo de estas viviendas de protección pública que se construyan en los terrenos percibidos por la Administración (art. 46.4 TRLUC).

4) Medidas que implican la reserva de suelo para la construcción de viviendas de protección pública

Una de las modificaciones más polémicas de las introducidas por el Decreto Ley 17/2019 es la relativa a las reservas de suelo para la construcción de viviendas de protección pública.

El art. 57.3 TRLUC indica que los planes de ordenación urbanística municipal y sus consiguientes modificaciones deben “*reservar para la construcción de viviendas de protección pública suelo suficiente*” que debe ser “*como mínimo, el suelo correspondiente al 30% del suelo que se califique para uso residencial de nueva implantación, destinados a la venta, al alquiler o a otras formas de cesión de uso*”. Asimismo, en cuanto a las características de las reservas que deben realizarse, el mismo artículo 57, en sus siguientes apartados sigue matizando estos aspectos.

Además, respecto a las características que estas reservas de suelo deben de contener, el artículo 57.6 determina que “*Las reservas para la construcción de viviendas de protección pública se tienen que emplazar evitando la concentración excesiva de este tipo de viviendas con el fin de favorecer la cohesión social y evitar la segregación territorial de los ciudadanos en razón de su nivel de renta*”.

Más adelante, en el apartado 7 del artículo del TRLUC determina que las reservas de suelo pueden prever “el destino total o parcial de la edificación a viviendas de protección pública”. Además señala que *“este destino afecta tanto a los edificios plurifamiliares de nueva construcción, aunque conserven algún elemento arquitectónico de una edificación anterior, como a los edificios plurifamiliares existentes en que se pretenda llevar a cabo obras de ampliación, de reforma general o de gran rehabilitación, u obras de ampliación o de incremento del número de viviendas, cuando dichas actuaciones edificatorias tengan por finalidad alojar mayoritariamente a nuevos residentes en las viviendas resultantes no reservadas a reubicación de realojados o para hacer efectivo el derecho de realojo de anteriores residentes o titulares”*¹⁷¹. Por lo tanto, la reserva mínima del 30% no va destinada únicamente a los edificios de nueva construcción, sino que también se debe realizar en aquellos edificios en los que se lleven a cabo obras de ampliación o de reforma general.

Y, finalmente, en el punto 8 del artículo 57 del TRLUC se indica que la calificación del suelo de vivienda protegida debe *“concretar si se destina a la calificación genérica que permite el acceso a la vivienda en régimen de propiedad, arrendamiento u otro régimen de cesión del uso sin transmisión de la propiedad o a la calificación específica que permite solo el acceso en régimen de arrendamiento”*.

Además, para el caso concreto de los municipios integrados en el área metropolitana de Barcelona en materia de reservas de vivienda de protección pública, la disposición adicional sexta del Decreto Ley 17/2019 indica que en

¹⁷¹ Estas medidas ya fueron implantadas en la ciudad de Barcelona a través de la modificación del Plan General Metropolitano aprobado en junio de 2018 y publicado en el Diario Oficial de la Generalitat el 14 de diciembre de 2018. A través de esta modificación, se pretendía la “creación de nuevas viviendas de protección oficial en suelo urbano consolidado, distribuido por todos los barrios de la ciudad y no solo en los ámbitos de actuación urbanística”. Este objetivo surgió por la realidad fáctica de que la ciudad de Barcelona ya está consolidada y no puede desarrollar más suelo a su alrededor, pues es prácticamente inexistente. Por tanto, lo que se propuso con la implantación de esta medida era aplicar la reserva del 30% del techo urbanístico para vivienda de protección oficial, no solo a edificios de nueva construcción, sino también a los edificios que realizaran obras de ampliación o de reforma o rehabilitación de más de 600m², como veremos en el capítulo 2º de este trabajo de investigación.

este ámbito territorial los porcentajes mínimos del techo que se califique para el uso residencial de nueva implantación será del 40% en suelo urbanizable delimitado y en sectores de suelo urbano no consolidado que tengan por objeto la transformación global de los usos principales al uso residencial. Sin embargo, indica que estos porcentajes se pueden reducir hasta el 30% cuando no se pueda garantizar la viabilidad económica financiera de las actuaciones a llevar a cabo. Además, en el apartado 2º de la misma disposición adicional se indica que la mitad de las reservas realizadas en los municipios del área metropolitana de Barcelona deberán ir destinados al régimen de alquiler.

En segundo lugar, y como veremos en el tercer capítulo de este trabajo, la colaboración público – privada también juega un papel fundamental en el desarrollo de la política de vivienda y, en especial, de las actuaciones derivadas del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia aprobado en la Unión Europea. En este sentido, la *Generalitat de Catalunya* aprobó el Decreto ley 5/2021, de 2 de febrero, que aprueba medidas urgentes para la implementación y gestión de los fondos procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y del fondo REACT-EU para la Administración de la Generalitat de Catalunya y su sector público (artículos 26 y 27).

II. EL PARQUE PÚBLICO DE VIVIENDA: UN REPASO POR NUESTRA REALIDAD. ESPECIAL REFERENCIA AL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA VIVIENDA DE PROTECCIÓN OFICIAL

El segundo objetivo del presente trabajo pasa por realizar un análisis sobre la situación actual del parque público de vivienda a nivel estatal, autonómico catalán y, finalmente, a nivel local sobre la ciudad de Barcelona.

Para poder llevar a cabo este examen es necesario que, previamente, se expongan una serie de conceptos vinculados a la materia de vivienda para poder entender realmente el alcance del problema.

En efecto, el parque de vivienda (público y privado) constituye el “conjunto de inmuebles residenciales existentes en un ámbito determinado”¹⁷². Por lo tanto, la vivienda – como estructura física y arquitectónica – es el elemento principal del parque inmobiliario. Por tanto, este parque de viviendas está conformado por distintos tipos de viviendas (públicas o privadas; principales, secundarias, desocupadas; bloques de pisos o casas unifamiliares, etc.) y que están acogidas a distintos regímenes de tenencia (propiedad, alquiler, cesión u otros). Además, también es importante señalar que el parque engloba viviendas de características muy dispares: superficie, año de construcción, estado de conservación, número de habitaciones, ubicación, etc.

La relevancia del parque de viviendas es evidente, pues se configura como un “*elemento fundamental en la estructura y el funcionamiento metropolitano (...) constituye un factor clave de las condiciones de producción y organización del espacio metropolitano y consecuentemente en centro de las políticas públicas de ordenación, urbanísticas y también sociales de las distintas administraciones*”¹⁷³.

¹⁷² Zoido Naranjo, F., De la Vega Benayas, S., Morales Matos, G. et al. (2000). *Diccionario de geografía urbana, urbanismo y ordenación del territorio*. Ariel.

¹⁷³ Andújar, A., Feria, J. M., Iglesias, R., & Granados, M. Á. (2015). *Áreas metropolitanas andaluzas. Características y condiciones del parque de viviendas* [archivo PDF]. Recuperado de

Una de las distinciones fundamentales que debemos realizar es la separación entre el parque público y el parque privado de viviendas. Como veremos, el parque público de vivienda engloba todos aquellos inmuebles que se han construido con presupuesto o ayudas públicas o que están sujetos a algún régimen de protección específico (ya sea una vivienda de protección oficial o una vivienda destinada al régimen de alquiler social). Por otro lado, el parque privado de viviendas recoge todas las viviendas que pertenecen al mercado libre y cuya titularidad está restringida a los propietarios correspondientes.

Esta es una distinción fundamental puesto que la hipótesis de este trabajo se centra en la necesidad de incrementar el parque público de vivienda a través de medidas que sean efectivas, junto con la aplicación de una política global en materia de vivienda.

Pero, antes de entrar a analizar los distintos mecanismos que podrían ayudar a incrementar el parque público de vivienda, es necesario examinar cuál es la situación actual, saber de cuantas viviendas públicas disponemos y conocer cuál es el grado de implicación de las Administraciones Públicas en esta materia con el objetivo de partir de una idea clara y objetiva para poder proponer soluciones futuras.

Por este motivo, en este primer apartado del segundo capítulo, se van a tratar tres cuestiones distintas, estrechamente vinculadas entre ellas. En primer lugar, se van a desarrollar una serie de conceptos relacionados con la vivienda para, en segundo lugar, exponer la situación real de los parques de vivienda a nivel estatal, catalán y local (de la ciudad de Barcelona). Finalmente, se analizará el régimen jurídico actual de las viviendas de protección oficial con el objetivo de poder estudiar aquellas medidas que permitan incrementar el número de este tipo de vivienda pública en nuestro entorno.

1. Cuestión previa: conceptos clave en materia de vivienda

Uno de los problemas existentes en el sector de la vivienda y en la regulación del derecho a la vivienda es, sin lugar a duda, la falta de unidad y concreción en los conceptos utilizados, especialmente en el ámbito de la vivienda pública.

Ya hemos señalado en el primer capítulo de este trabajo que, a nivel internacional y europeo, la política pública en materia de vivienda se organiza y estructura a través del concepto de “vivienda social”. Este – y no otro – es el término que se utiliza, no solo a través de los organismos y las instituciones internacionales y europeas, sino también en muchos de los países de nuestro entorno como, por ejemplo, Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Italia o los Países Bajos que utilizan la denominación “*social housing*” (vivienda social) para hacer referencia a todo el sistema de vivienda pública.

Esta denominación, la de **vivienda social**, es la que debería utilizarse en todos los Estados miembros de la Unión Europea a la hora de hacer referencia al sistema público de vivienda para así poder obtener un marco jurídico estable y unitario en una materia tan relevante, a nivel jurídico y social. En este sentido, y de acuerdo con JUAN TOSET¹⁷⁴, la vivienda social debe caracterizarse por:

1. Constituir un servicio esencial para los ciudadanos;
2. Servir como factor fundamental en el desarrollo sostenible y la lucha contra la exclusión social en las ciudades; y,
3. Conformar un servicio de interés general¹⁷⁵.

Ahora bien, en el caso de España y, en consecuencia, de todas las autonomías que la conforman, para hacer referencia al parque público de vivienda no se utiliza el concepto de vivienda social, sino que se regulan otro tipo de viviendas

¹⁷⁴ Juan Toset, E. (2012). La política de vivienda en Europa. Consideraciones desde la perspectiva de los Servicios Sociales de interés general. *Cuadernos de Trabajo Social*, Vol. 25, núm. 2, pp. 451-459.

¹⁷⁵ Así lo señala también el artículo 4.1 de la Ley catalana 18/2007 cuando indica que “El conjunto de actividades vinculadas con la provisión de viviendas destinadas a políticas sociales se configura como un **servicio de interés general** para asegurar una vivienda digna y adecuada para todos los ciudadanos”. También lo recoge así la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley Estatal por el Derecho a la Vivienda, que se encuentra todavía en tramitación.

y de regímenes de protección que nos alejan, irremediablemente, de la política de vivienda europea.

Veamos, a continuación, los distintos tipos de vivienda existentes en nuestro país, no solo respecto a su pertenencia al parque público o privado de vivienda, sino también en relación al resto de sus características. Para ello, es necesario desarrollar una serie de conceptos que nos permitan entender con mayor claridad la composición del parque de vivienda, en general, y del parque de vivienda pública, en particular.

Respecto al parque de vivienda, en general, señalaremos los distintos tipos de vivienda en función de su uso (principal o secundaria), de su ocupación (vacía u ocupada), de su estructura (privada o con espacios comunes complementarios) y de su régimen de tenencia (alquiler, propiedad u otros).

En este sentido, debemos tener en cuenta que la **vivienda**, de acuerdo con la normativa catalana¹⁷⁶, se entiende como “toda edificación fija destinada a que residan en ella personas físicas o utilizada con este fin, incluidos los espacios y servicios comunes del inmueble en el que está situada y los anexos que están vinculados al mismo, si acredita el cumplimiento de las condiciones de habitabilidad que fija la presente ley y la normativa que la desarrolle y cumple la función social de aportar a las personas que residen en ella el espacio, las instalaciones y los medios materiales necesarios para satisfacer sus necesidades personales ordinarias de habitación”¹⁷⁷.

Veamos, a continuación, los **distintos tipos de vivienda** que existen en todo el conjunto del parque de vivienda, ya sea privado o público:

¹⁷⁶ Llama la atención que el proyecto de Ley estatal por el derecho a la vivienda, aprobado a trámite parlamentario por el Consejo de Ministros el 1 de febrero de 2022, recoge el concepto de vivienda en el artículo 3.a) y lo condiciona a su carácter “privativo” sin hacer alusión a la vivienda pública: “edificio o parte de un edificio de carácter privativo (o público) y con destino a residencia y habitación de las personas, que reúne las condiciones mínimas de habitabilidad exigidas legalmente, pudiendo disponer de acceso a espacios y servicios comunes del edificio en el que se ubica, todo ello de conformidad con la legislación aplicable y con la ordenación urbanística y territorial”.

¹⁷⁷ Art. 3.a) Ley 18/2007

En función de su **tipo de uso** las viviendas pueden ser principales o secundarias:

- **Vivienda principal:** es aquella que se utiliza toda o la mayor parte del año como residencia habitual y que “consta como domicilio en el padrón municipal”¹⁷⁸.
- **Vivienda secundaria:** es la vivienda que se utiliza “de modo intermitente o en estancias temporales”¹⁷⁹. Es decir, se utiliza solamente una parte del año, de forma esporádica y no constituye la residencia habitual.

Respecto a la **ocupación** de estas viviendas, las mismas pueden estar vacías u ocupadas:

- **Vivienda vacía:** aquella que, aun estando en perfectas condiciones para entrar a vivir, se encuentra deshabitada. En este sentido, la normativa catalana señala que la vivienda vacía es aquella que “permanece desocupada permanentemente, sin causa justificada, por un plazo de más de dos años. A este efecto, son causas justificadas el traslado por razones laborales, el cambio de domicilio por una situación de dependencia, el abandono de la vivienda en una zona rural en proceso de pérdida de población y el hecho de que la propiedad de la vivienda sea objeto de un litigio judicial pendiente de resolución. La ocupación sin título legítimo no impide que se pueda considerar vacía una vivienda.”¹⁸⁰
- **Vivienda ocupada:** a pesar de que la normativa no aporta una definición concreta sobre lo que debemos entender por vivienda ocupada, esta puede ser aquella que se encuentra efectivamente habitada por su legítimo dueño, aquella que, a pesar de no ser vivienda principal o secundaria, el propietario la destina a otro régimen de tenencia

¹⁷⁸ Artículo 3.b) Ley 18/2007

¹⁷⁹ Artículo 3.c) Ley 18/2007

¹⁸⁰ Artículo 3.d) Ley 18/2007 modificado por el artículo 2.1 del Decreto ley 17/2019, de 23 de diciembre, en la redacción dada por el Decreto ley 1/2020, de 21 de enero.

(habitualmente, el alquiler) o aquella que se encuentra ocupada de forma ilegítima sin título habilitante.

Si tenemos en cuenta la **estructura de la vivienda**, estas pueden ser privadas o con espacios comunes complementarios:

- **Viviendas privadas:** en estas viviendas, encontramos las de carácter **unifamiliar** (que está aislada o separada de otras viviendas) y las de carácter **plurifamiliar** (constituye el típico bloque de pisos que reúne varias viviendas familiares en una misma ubicación. En este sentido, los titulares de estas viviendas disponen de sus viviendas privadas y, además, comparten una serie de zonas comunes, conforman una comunidad de propietarios y se someten a la legislación civil en materia de propiedad horizontal).
- **Alojamiento con espacios comunes complementarios**¹⁸¹: tipología introducida en el ordenamiento jurídico catalán y entendida como “la vivienda que, de acuerdo con la normativa de habitabilidad, tiene una superficie del espacio privativo inferior a la fijada para el resto de tipologías de vivienda y que dispone de unos espacios comunes complementarios ajustados a los requisitos mínimos y de calidad establecidos en la normativa mencionada”. Estos **espacios comunes complementarios** son de “uso compartido de un edificio”, distintos de los “elementos comunes establecidos como obligatorios por la normativa que, de acuerdo con el nivel de calidad exigido por la normativa de habitabilidad, complementan el uso y disfrute de los

¹⁸¹ Ajuntament de Barcelona. (2016). *El cohabitatge*. <https://www.habitatge.barcelona/ca/accés-a-habitatge/cohabitatge>. Hace referencia al concepto internacional de “*cohousing*” (o covivienda) en el que los titulares de la vivienda habitan en sociedad puesto que comparten espacios comunes, pero disponen también de espacios privados. Este concepto se desarrolla en la segunda parte de este trabajo de investigación. En el caso de la ciudad de Barcelona, hasta el momento, el Ayuntamiento ha impulsado distintos proyectos de covivienda como, por ejemplo, los de la C/Princesa, 49 y La Borda. Ambas coviviendas se han llevado a cabo por cooperativas de viviendas, pioneras en nuestro entorno, que garantizan una modalidad de acceso a la vivienda distinta, asequible y sostenible.

espacios privativos de todos o parte de las viviendas o alojamientos que comprende el edificio”¹⁸².

Finalmente, en relación con el **régimen de tenencia**, estas viviendas pueden estar sujetas al régimen de propiedad, al de alquiler o a otro tipo de tenencia (como, por ejemplo, la cesión de uso). Además, como veremos, en el caso de las viviendas públicas, hay viviendas que están sujetas a determinados regímenes de protección y que, por lo tanto, deben cumplir unos requisitos establecidos en la norma correspondiente.

En segundo lugar, una vez analizado el parque de viviendas con carácter general, es necesario realizar una serie de apreciaciones dentro del **parque público de vivienda**. Para ello, debemos señalar que una **vivienda protegida** es aquella que la Administración pone a disposición de los ciudadanos con el fin de garantizar y fomentar el acceso a una vivienda digna y adecuada. Este tipo de vivienda cumple con unas características técnicas (superficie, materiales, etc.), va destinada a unos usuarios determinados, se adjudica siguiendo un procedimiento administrativo concreto y, además, los precios de venta y renta de las mismas están limitados por una legislación específica.

Así pues, las viviendas protegidas pueden ser viviendas de protección oficial (VPO), viviendas de protección pública (VPP) o viviendas sujetas a algún régimen de protección específico.

- **Vivienda de protección oficial (VPO):** conjunto de viviendas *“dedicadas a domicilio habitual y permanente, tengan una superficie útil máxima de 90m² y cumplan las condiciones, especialmente respecto a precios y calidad, que se señalen en las normas de desarrollo del presente Real Decreto – ley y sean calificadas como tales”* (art. 1 Real Decreto-ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre política de viviendas de protección oficial). A nivel internacional y europeo, el régimen jurídico de

¹⁸² Artículo 3.p y q) Ley 18/2007 introducidos por el artículo 2.1 del Decreto ley 50/2020, de 9 de diciembre.

las VPO se asimila al concepto de vivienda social. Así lo indica *Housing Europe* cuando señala que las VPO es el término general que se utiliza en España para las viviendas protegidas de carácter público y que, dentro de este conjunto, deben incluirse las ayudas para el acceso a la vivienda, tanto en régimen de propiedad como en alquiler (y solo en este último caso, puede denominarse alquiler social)¹⁸³.

Además, como veremos más adelante, para poder acceder a una VPO es necesario que el ciudadano cumpla con una serie de requisitos – personales y económicos -, además de estar inscrito en el registro correspondiente de cada territorio.

Por lo tanto, la gestión del acceso y la entrega de estas VPO las realiza la propia Administración Pública. En el caso de Cataluña, como veremos, la denominación y el régimen que se utiliza es el de las VPO, tal y como se recoge en los artículos 77 y siguientes de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, en el Decreto 106/2009, de 19 de mayo, que regula el Registro de Solicitantes de VPO y en el Decreto 75/2014, de 27 de mayo, del Plan para el derecho a la vivienda.

En concreto, en Cataluña, encontramos distintos tipos de VPO en función del régimen de tenencia, del promotor que realice la construcción o de su calificación, a saber:

- Como ya se ha señalado, las VPO pueden otorgarse en distintos **regímenes de tenencia**, ya sea en propiedad o en alquiler – que son los más típicos – o también pueden adjudicarse en derecho de superficie u otros derechos dotacionales.
- En función del **promotor** que realice la construcción y promoción de las VPO, las mismas pueden ser de promoción pública o de promoción privada. En este sentido, promotor es

¹⁸³ Traducción propia. Housing Europe. (2021). *The State of Housing in Europe*, p. 91 [archivo PDF]. Recuperado de

https://www.stateofhousing.eu/The_State_of_Housing_in_the_EU_2021.pdf

aquella “persona, física o jurídica, pública o privada que, individual o colectivamente, decide, impulsa, programa y financia, con recursos propios o ajenos, las obras de edificación para sí o para su posterior enajenación, entrega o cesión a terceros bajo cualquier título” (art. 9.1 Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación). Por lo tanto, aquel promotor que realice las obras con recursos públicos – ya sean económicos o técnicos – será un promotor público; mientras que el promotor privado será aquel que utilice sus propios recursos.

○ Por **régimen de calificación**, antes de la entrada en vigor del Decreto ley 17/2019, las VPO podían calificarse como viviendas de régimen general (unidades con ingresos que no superen 5 veces el IRSC en áreas de demanda residencial fuerte y acreditada – o 5,5 veces el IRSC en el resto del territorio), en viviendas de régimen especial (unidades con ingresos que no superen 2,5 veces el IRSC) y en viviendas de precio concertado (unidades con ingresos que no superen 6,5 veces el IRSC). No obstante, con la entrada en vigor del Decreto ley 17/2019, las nuevas VPO pasan a calificarse como **VPO genéricas** (destinadas a régimen de propiedad, arrendamiento u otro tipo de uso) o **específicas** (destinadas única y exclusivamente a arrendamiento), cuestión que desarrollaremos más adelante en el apartado tercero de este capítulo.

- **Vivienda de protección pública** (en adelante, VPP) pueden tener otro tipo de características arquitectónicas y, por tanto, sus requisitos técnicos no son tan estrictos. Sin embargo, son viviendas que se ubican en suelo protegido destinado a la construcción de este tipo de viviendas y, por lo tanto, no tienen diferencias esenciales de la VPO. La diferencia principal radica en que el acceso a este tipo de viviendas no lo gestiona la Administración¹⁸⁴, sino que lo lleva a cabo una entidad privada,

¹⁸⁴ León, M. (2019). Viviendas de protección más allá de las VPO: tipos y requisitos para solicitarlas. *La Información*. <https://www.lainformacion.com/economia-negocios-y-finanzas/viviendas-proteccion-vpo-tipos-requisitos/6506252/>

aunque los solicitantes deberán seguir también los requisitos establecidos en la norma. Además, dentro de las VPP podemos encontrar viviendas de distintas categorías como, por ejemplo, en el caso de la Comunidad de Madrid, existen las categorías de vivienda pública de precio básico, vivienda pública de precio limitado o vivienda pública destinada al arrendamiento, entre otras¹⁸⁵. Estas denominaciones, igual que las tipologías, pueden variar entre distintas comunidades autónomas.

Por lo tanto, teniendo en cuenta lo anterior, es habitual que, en función de la Comunidad Autónoma en la que nos encontremos, se utilice el término de vivienda de protección pública o de vivienda de protección oficial para hacer referencia a una situación prácticamente idéntica, que solo se diferencia – en algunos casos – en las características técnicas de la vivienda y en la forma de acceso a la misma, a pesar de que los ciudadanos deben siempre cumplir los requisitos personales y económicos fijados en la norma.

Finalmente, también debemos señalar que existen viviendas que, sin estar calificadas como VPP o VPO, están **sujetas a un determinado régimen de protección público o social específico**. Evidentemente, la tipología de estas viviendas también varía en función del territorio. En Cataluña existen distintas tipologías, a saber:

- **Viviendas que forman parte de la “Red de Mediación para el Alquiler Social”**. Esta red constituye un “sistema de mediación en el mercado inmobiliario” y pretende “aumentar la oferta de alquiler a precios moderados y, a la vez, movilizar el parque de pisos desocupados”¹⁸⁶. Para conseguirlo, la red ofrece beneficios tanto a

¹⁸⁵ De acuerdo con el Decreto 74/2009, de 30 de julio, que aprueba el Reglamento de Viviendas con Protección Pública

¹⁸⁶ Esta red de mediación para alquiler social está prevista en los artículos 15 a 21 del Decreto 75/2014, de 27 de mayo. Toda la información puede consultarse en la web oficial de l'Agència d'Habitatge de Catalunya, en el apartado de “Serveis”. Agència de l'Habitatge de Catalunya. (2019). *Xarxa mediació per al lloguer social*. <http://agenciahabitatge.gencat.cat/wps/portal/serveis/programes%20socials/xarxa%20mediacio>

propietarios como a arrendatarios con la garantía de que la Administración Pública vela por sus intereses. En este sentido, a los arrendatarios se les facilita una vivienda adecuada a sus necesidades, se les asesora y se les tramita la ayuda al alquiler en caso de que sea necesario y, en contraposición, a los propietarios se les ofrece una serie de ventajas como, por ejemplo, un seguro a todo riesgo durante la vigencia del contrato o el servicio gratuito de asesoramiento.

- **Viviendas que forman parte de la “Red de viviendas de inserción social”¹⁸⁷**. Es una red integrada por entidades sin ánimo de lucro que gestionan viviendas de inserción y que, en consecuencia, tienen como finalidad garantizar una vivienda para personas en riesgo de exclusión. Las entidades que promueven este tipo de viviendas se consideran gestoras de programas públicos de soporte a la vivienda¹⁸⁸ y, por lo

[%20lloguer%20social/lut/p/z1/rZFRT8lwEID_Cj7wuFzZ2IEeFzEIATQSceuLuXVlq9nW0U2c_95geNIAIbFv17t8d98dCIhB1HjQOXba1Fi6OBHhK3-czO459ZfkaUFJxObT2ZzTgBAKL5cKhEuTEy8isAUBQtZd0xWQYCEIDsmHSoekVfagdDskjTW5xUq1g9ZljaX76tH2OKhUpIFqMyhLk78re8x_AxupM0iyCQ3JEUPx7vUo1kmPUyZ75F0zGnK2ChgzAmlSzMmznF80nE2gs2VPX8B-XbqgEsebO7WJCAP9Grg4kfhzBXcHfXbfi8it2xTd6rvIP6fbTuyb1e3q9wNjF3h6XpnID7yIP7Dg_g8r6meKx6Eu_XaefLPoMyjmy_oEnyt/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/](http://20lloguer%20social/lut/p/z1/rZFRT8lwEID_Cj7wuFzZ2IEeFzEIATQSceuLuXVlq9nW0U2c_95geNIAIbFv17t8d98dCIhB1HjQOXba1Fi6OBHhK3-czO459ZfkaUFJxObT2ZzTgBAKL5cKhEuTEy8isAUBQtZd0xWQYCEIDsmHSoekVfagdDskjTW5xUq1g9ZljaX76tH2OKhUpIFqMyhLk78re8x_AxupM0iyCQ3JEUPx7vUo1kmPUyZ75F0zGnK2ChgzAmlSzMmznF80nE2gs2VPX8B-XbqgEsebO7WJCAP9Grg4kfhzBXcHfXbfi8it2xTd6rvIP6fbTuyb1e3q9wNjF3h6XpnID7yIP7Dg_g8r6meKx6Eu_XaefLPoMyjmy_oEnyt/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/)

¹⁸⁷ Esta red de viviendas de inserción está prevista en los artículos 22 a 25 del Decreto 75/2014, de 27 de mayo. Toda la información puede consultarse en la web oficial de l'Agència d'Habitatge de Catalunya, en el apartado de “Serveis”. Agència de l'Habitatge de Catalunya. (2020). *Xarxa d'habitatges d'inserció*.

http://agenciahabitatge.gencat.cat/wps/portal/serveis/programes%20socials/xarxa%20habitatges%20insercio/lut/p/z1/pZFNT8JAEIb_Ch44NrNlt2V7bMQgBNBlxHYvZrr9WtMv2g3iv3cknjRIIHObjzzzvJQglALV4MEUaE3bYEV5rPxX-RjM76WYrNjTURDQW8zmCyk4YwJeLg0oarMzETLYgQKIG9vZEmlstcYxe8-SMRuy_pCZYcy6vi16rLNhNLTaYEWII_ZHHJWYGlu2oi5paFyb9gvWaZNC7Lkc_STJnWkQpl7w_cSRQqLjuV6qAx7kLkMSry7pi8nf9Ky_uQvbK3f-AMrdjIArybd3G8bZg7gauDxZ-OMD9EPztt-rkA7dNjY7Woj-f2miTvr17bogsWhLxzQ5Fb9ZEP1iQXSe1dXPteR-vtk4mMgPXhXhzSd91kHJ/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/

¹⁸⁸ Tal y como señala la web de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya ya citada, para poder considerarse entidades gestoras de viviendas de inserción deben cumplir con una serie de requisitos como, por ejemplo, ser una entidad sin ánimo de lucro y que los usuarios finales pertenezcan a colectivos que se encuentren en alto riesgo de exclusión residencial y social.

tanto, pueden acogerse a los beneficios fiscales existentes en cada momento.

Además de todo lo anterior, debido a las circunstancias de muchas familias, existen también multitud de viviendas que reciben ayudas para el pago del alquiler o que deben negociar, a través de distintos mecanismos como, por ejemplo, el mecanismo “ofideute”¹⁸⁹, para poder pagar la cuota hipotecaria correspondiente.

Así pues, como podemos observar, el parque de vivienda se caracteriza por su heterogeneidad pues en él conviven distintos tipos de viviendas. Además, debido a la distribución competencial en materia de vivienda, es habitual encontrarse con distintas nomenclaturas para hacer referencia a la misma situación¹⁹⁰ o con diferentes clasificaciones en materia de vivienda pública, pues cada Comunidad Autónoma tiene competencia para regular e impulsar la vivienda pública.

Una vez analizados los distintos tipos de vivienda que podemos encontrar en nuestro entorno, a continuación, se va a realizar un examen del parque público de vivienda existente en España, en Cataluña y en la ciudad de Barcelona.

2. Una fotografía del parque público de vivienda estatal, catalán y barcelonés

La problemática existente en torno al derecho a la vivienda tiene carácter poliédrico. Esto es así porque el acceso a la vivienda está íntimamente vinculado, por un lado, con la vertiente social y política del derecho y, por otro

¹⁸⁹ Generalitat de Catalunya. (2017). *Asesoramiento y mediación sobre deudas hipotecarias y de alquiler*. <https://web.gencat.cat/es/tramits/tramits-temes/Ofideute-Servei-dassessorament-sobre-el-deute-hipotecari>. Se trata de un servicio de la Generalitat de Cataluña que ofrece información, asesoramiento y mediación dirigido a familias con dificultades para atender el pago de créditos o préstamos hipotecarios y que se encuentran en riesgo de perder su vivienda principal.

¹⁹⁰ Esto va a ocurrir con la “vivienda asequible incentivada”, recogida en los artículos 3.g y 17 del Proyecto de Ley estatal por el derecho a la vivienda que, si finalmente se aprueba, solapará este tipo de vivienda de titularidad privada con las viviendas incluidas en la red de mediación de alquiler social en Cataluña puesto que la finalidad es, en esencia, idéntica.

lado, con la vertiente económica del mercado. Asimismo, los poderes públicos deben fomentar y promover el derecho de acceso a la vivienda, de carácter básico y universal, con tal de garantizarlo a todos los ciudadanos que, de forma libre, no puedan acceder a la misma.

En comparación con el resto de países de la Unión Europea, la política de vivienda existente en España y en Cataluña es muy deficiente. Mientras que la media europea se encuentra en 3,8 viviendas sociales por cada 100 habitantes; el mercado español cuenta únicamente con 0,9 pisos públicos por cada 100 habitantes¹⁹¹. Además, sobre el parque total de viviendas, la vivienda pública en España representa un total aproximado del 2,5%¹⁹².

Esta es la situación actual de la vivienda pública (especialmente, de la vivienda de protección oficial) en España: hay un déficit muy grande de vivienda pública frente a la creciente demanda de la misma por parte de la población. Veamos los números.

2.1. Parque público de vivienda estatal en números

Con tal de intentar exponer la situación real de la vivienda pública en España y el grave problema que supone el déficit de la misma, se van a examinar los datos relativos al número total de viviendas existentes en un territorio (diferenciando, a su vez, entre la vivienda libre y la vivienda pública) y, en concreto, se analizará la oferta y la demanda de viviendas de protección oficial.

En primer lugar, respecto a la **estimación del parque de viviendas a nivel estatal**, de acuerdo con los datos presentados por el Ministerio de Transportes,

¹⁹¹ Observatorio de vivienda y suelo. Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (2020). *Boletín Especial de Vivienda Social*, p. 33 [archivo PDF]. Recuperado de <https://apps.fomento.gob.es/CVP/handlers/pdfhandler.ashx?idpub=BAW072>

¹⁹² Observatorio de vivienda y suelo. Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (2020). *Boletín Especial de Vivienda Social*, p. 31 [archivo PDF]. Recuperado de <https://apps.fomento.gob.es/CVP/handlers/pdfhandler.ashx?idpub=BAW072>

Movilidad y Agenda Urbana¹⁹³, en el año 2019, la estimación del mismo era de 25.793.043 viviendas¹⁹⁴.

Recordemos que, de acuerdo con los datos ya referenciados del Observatorio de Vivienda y Suelo, el parque público del estado español es de un 2,5%¹⁹⁵. En consecuencia, el 97,5% restante corresponde a la vivienda libre.

Esto significa que, en cifras aproximadas, de las 25.793.943 viviendas existentes en el año 2019, únicamente 644.848 viviendas eran destinadas a políticas públicas de vivienda, mientras que el resto de las 25.149.095 viviendas quedaban destinadas al mercado libre y privado.

En segundo lugar, en relación a la oferta y la demanda de vivienda de protección oficial, debemos hacer referencia a cuántas viviendas de este tipo – vinculadas a los planes estatales de vivienda - se calificaron definitivamente como vivienda protegida y, por tanto, se terminaron de forma efectiva.

En este sentido, los datos del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, señalan que, en el año 2020 las **calificaciones definitivas de vivienda protegida acogidas a los planes estatales de vivienda** ascendían a un total de 785¹⁹⁶.

Si analizamos las calificaciones definitivas de vivienda protegida en los últimos años, podemos observar que, en un margen temporal de 10 años, la construcción de vivienda protegida a nivel estatal ha descendido de forma

¹⁹³ Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. (2019). *Actividades y Servicios. Observatorios y Estadísticas. Series estadísticas sobre la “Estimación del parque de viviendas”*. <https://apps.fomento.gob.es/BoletinOnline2/?nivel=2&orden=33000000>

¹⁹⁴ El Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana establece que para el año 2020 el número total de viviendas habría ascendido hasta 25.882.055. No obstante, se trata de datos provisionales.

¹⁹⁵ Observatorio de vivienda y suelo. Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (2020). *Boletín Especial de Vivienda Social*, p. 31 [archivo PDF]. Recuperado de <https://apps.fomento.gob.es/CVP/handlers/pdfhandler.ashx?idpub=BAW072>

¹⁹⁶ Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. (2020). *Actividades y Servicios. Observatorios y Estadísticas. Series estadísticas sobre la “Vivienda y rehabilitación protegida”*. <https://apps.fomento.gob.es/BoletinOnline2/?nivel=2&orden=31000000>

abrupta pasando de calificar definitivamente 50.479 viviendas protegidas en el año 2010 a únicamente calificar 785 viviendas protegidas en el año 2020.

En comparación a lo anterior, debemos señalar que la construcción de vivienda libre (de carácter privado) es mucho mayor y, además, no ha caído de forma tan evidente en los últimos años. Así, de acuerdo con datos del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, en el año 2020 se **terminaron un total de 77.531 viviendas libres**¹⁹⁷.

En efecto, podemos considerar que la construcción de viviendas libres ha descendido en los últimos 10 años de forma bastante significativa. Sin embargo, desde el año 2016 se experimenta una clara recuperación del sector. Y, además, en términos más concretos, como decimos, en el año 2020 se construyeron un total de 77.531 viviendas libres frente a las 785 viviendas protegidas construidas en base a los planes estatales de vivienda.

En definitiva, existe una diferencia abismal no solo en números concretos sino también en las cantidades totales respecto a la construcción de vivienda libre y de vivienda protegida en España.

El factor clave que nos ha conducido hasta esta situación es, muy probablemente, la falta de inversión en vivienda por parte del Estado en los últimos años que, en muchas ocasiones no ha llegado al medio millón de euros.

En los últimos 5 años, los presupuestos generales del Estado no han destinado más de medio millón de euros a la partida destinada a políticas de vivienda. Sin embargo, en la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales aprobada para el año 2022, se prevé una partida de 2.253 millones de euros. Ahora bien, para que darle la vuelta a la situación actual es necesario, no solo que esta inversión se mantenga en el tiempo, sino que, además, los poderes públicos ejecuten, como señalaremos más adelante, una política de actuación conjunta en materia de vivienda.

¹⁹⁷ Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. (2020). *Actividades y Servicios. Observatorios y Estadísticas. Series estadísticas sobre la "Vivienda libre"*. <https://apps.fomento.gob.es/BoletinOnline2/?nivel=2&orden=32000000>

No obstante, la falta de inversión económica no es la única preocupación que hay en la actualidad. El problema real – que requiere de una solución rápida y efectiva - es que existe un desequilibrio entre la oferta de vivienda protegida y la demanda existente por parte de la ciudadanía. Los datos sobre la demanda existente se recogen en los registros de solicitantes de vivienda protegida existentes en cada Comunidad Autónoma.

Por ello, a continuación, analizaremos, no solo la situación del parque de vivienda catalán sino también la demanda de vivienda protegida existente en el ámbito de Cataluña.

2.2. La vivienda pública en Cataluña en números

A nivel catalán, como veremos a continuación, la situación no es mucho mejor que en el territorio nacional.

En primer lugar, la **estimación del parque de viviendas en Cataluña**, de acuerdo con los datos presentados por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana¹⁹⁸, era de 3.937.328 viviendas en el año 2019¹⁹⁹. En este sentido, debemos tener en cuenta que, a pesar de los esfuerzos legislativos e institucionales, el parque de vivienda destinado a políticas públicas o sociales sigue estando alrededor del 2%²⁰⁰. Teniendo en cuenta estos datos, podemos señalar que, aproximadamente, solo 78.746 viviendas en toda Cataluña van destinadas a políticas públicas o sociales mientras que las 3.858.582 viviendas restantes se destinan al mercado privado.

¹⁹⁸ Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. (2019). *Actividades y Servicios. Observatorios y Estadísticas. Series estadísticas sobre la “Estimación del parque de viviendas”*. <https://apps.fomento.gob.es/BoletinOnline2/?nivel=2&orden=33000000>

¹⁹⁹ El Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana establece que para el año 2020 el número total de viviendas en Cataluña habría ascendido hasta 3.950.905. No obstante, se trata de datos provisionales.

²⁰⁰ Así lo señala, insistimos, la Generalitat de Catalunya en la exposición de motivos de muchas de sus normas. Entre ellas, la más reciente, la Ley 1/2022, de 3 de marzo, de modificación de la Ley 18/2007, la Ley 24/2015 y la Ley 4/2016 para hacer frente a la emergencia en el ámbito de la vivienda.

Es necesario señalar que, de las 78.746 viviendas destinadas a políticas públicas, un total de 20.753 son gestionadas por la *Agència d'Habitatge de Catalunya*. De estas 20.753 viviendas, 17.019 (82%) son de titularidad pública y 3.743 (18%) constituyen vivienda privada de particulares que han cedido su vivienda a la propia agencia para destinarlos a alquiler social²⁰¹.

En segundo lugar, especial importancia tiene en el ámbito autonómico la **relación entre la oferta y la demanda de vivienda de protección oficial**. En este sentido, a nivel catalán, podemos resolver dos dudas:

- a) Cuántas viviendas de protección oficial, vinculadas a los planes estatales y autonómicos catalanes, han sido calificadas definitivamente
- b)Cuál es el número de unidades de convivencia inscritas en el Registro de Solicitantes de Vivienda de Protección Oficial

Respecto a la primera cuestión, según datos del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, señalan que, en el año 2020 las calificaciones definitivas de vivienda protegida acogidas a los planes estatales y autonómicos de vivienda ascendían a un total de 1223 en Cataluña²⁰².

Y, en relación con la segunda cuestión, de acuerdo con los datos recogidos por la Generalitat de Catalunya²⁰³, debemos señalar que en el año 2021 había un total de 84.442 inscripciones vigentes en el RSVPO en toda Cataluña.

Es importante destacar que las inscripciones vigentes corresponden al número total de unidades de convivencia que se encuentran inscritas en todos los Registros municipales de solicitantes de vivienda de protección oficial en

²⁰¹ Agència Habitatge de Catalunya. (2020). *Memòria de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya*, p. 37 [archivo PDF]. Recuperado de http://agenciahabitatge.gencat.cat/wps/wcm/connect/5b4dd505-0a14-4ff9-aff6-b821660d14d7/Mem%C3%B2ria_2020_AHC.pdf?MOD=AJPERES

²⁰² Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. (2020). *Actividades y Servicios. Observatorios y Estadísticas. Series estadísticas sobre la "Vivienda y rehabilitación protegida"*. <https://apps.fomento.gob.es/BoletinOnline2/?nivel=2&orden=31000000>

²⁰³ Generalitat de Catalunya. (2021). *Demanda d'habitatge protegit*. https://habitatge.gencat.cat/ca/dades/estadistiques_publicacions/indicadors_estadistiques/estadistiques-de-la-politica-dhabitatge-/demanda-dhabitatge-protegit/#bloc2

Cataluña²⁰⁴. Por lo tanto, hace referencia al número de total de viviendas que se necesitarían para satisfacer las necesidades completas de la población que así lo demanda.

Del análisis de los datos referenciados podemos extraer una conclusión clara: mientras las inscripciones en el Registro de Solicitantes de Vivienda de Protección Oficial no dejan de aumentar (en 10 años se han duplicado), la construcción de este tipo de viviendas es insignificante para la necesidad real existente debido, en parte, a la insuficiencia de los recursos económicos destinados.

Y es que la **inversión económica** destinada por parte de la Generalitat de Catalunya al sector de la vivienda y, en especial, a la promoción e impulso de la vivienda pública tampoco ha sido suficiente en los últimos años. De acuerdo con los datos del Instituto de Estadística de Cataluña²⁰⁵, en el año 2020 la Generalitat destinó 408,09 millones de euros a la partida denominada “vivienda y otras actuaciones”. En comparación, el mismo año 2020, se destinaron 9.762,62 millones de euros a la partida de “salud” y 6.698,05 millones de euros a la partida de “educación”.

En este sentido, la *Agència d’Habitatge de Catalunya* recibió en el año 2020 un total de 243,46 millones de euros y, por su parte, el Instituto Catalán del Suelo (en adelante, INCASOL)²⁰⁶ ingresó un total de 216,48 millones de euros²⁰⁷.

²⁰⁴ Generalitat de Catalunya – Departament de Drets Socials. (2022). *Estadística sobre la demanda de vivienda protegida. Servicio de Estudios y Documentación de Vivienda de la Generalitat de Catalunya* [archivo PDF]. Recuperado de https://habitatge.gencat.cat/web/.content/home/dades/estadistiques/02_Estadistiques_de_la_politica_d_habitatge/03_Demanda_d_habitatge_protegit/docs2/Nota-metodologica_demanda_habitatge_protegit.pdf

²⁰⁵ Instituto de Estadística de Cataluña. (2012-2020). *Sector público. Generalitat, Presupuesto. Gastos. Por áreas y políticas de gasto*. <https://www.idescat.cat/pub/?id=aec&n=683&lang=es>

²⁰⁶ Es el Instituto Catalán del Suelo creado por la Ley 4/1980, de 16 de diciembre, del Parlamento de Catalunya como organismo autónomo de carácter comercial. Es un ente público de la Generalitat de Catalunya que actúa como entidad urbanística y dispone de competencias urbanísticas en materia de planeamiento y gestión. Además, la Ley de la Vivienda catalana le

La Ley 1/2021, de 29 de diciembre, de Presupuestos de la Generalitat de Catalunya destina un total de 3.860.973.697,50 euros al Departament de Drets Socials que es el encargado de gestionar la sección de vivienda²⁰⁸. En relación con las entidades de derecho público, la Generalitat para el año 2022 casi triplica el presupuesto destinado a la *Agència d'Habitatge de Catalunya* que lo cifra en un total de 645.825.913,10 euros²⁰⁹. Además, también destina al Consorcio de Vivienda de Barcelona un total de 23.781.079,91 euros²¹⁰.

De acuerdo con la normativa catalana, uno de los objetivos primordiales en materia de vivienda pasa por incrementar el parque público o social de vivienda hasta el 15% sobre el total de la vivienda en un plazo de 15 años²¹¹. Con los datos anteriormente referenciados y, aproximadamente, incrementar el parque público hasta un 15%, teniendo en cuenta que, en la actualidad, el porcentaje se aproxima al 2%, supondría la construcción – en 15 años – de un total de 511.849 viviendas destinadas a políticas públicas o sociales. Esto supone que, para cumplir con la previsión en el plazo que fija la norma (15 años), deberían construirse – únicamente en Cataluña – un total de 34.123 viviendas por año, es decir, 93 viviendas al día.

Evidentemente, se trata de un objetivo que se antoja imposible, especialmente si tenemos en cuenta la media de viviendas públicas construidas en los últimos 10 años en Cataluña ha sido de, aproximadamente, 3.100 viviendas al año. En definitiva, siguen plasmándose objetivos difíciles de cumplir en relación con las características de la construcción de los últimos años y, sobre todo, teniendo en cuenta la falta de inversión económica en la materia que, si bien se ha aumentado en este último año, debe mantenerse a lo largo del tiempo. Solo el tiempo nos permitirá conocer si los recursos económicos, jurídicos y sociales

atribuye la promoción pública de vivienda de la Generalitat. <https://incasol.gencat.cat/es/1-incasol/>

²⁰⁷ Instituto de Estadística de Cataluña. (2020). Generalitat de Catalunya. *Presupuesto. 2020. Entidades de derecho público*. <https://www.idescat.cat/pub/?id=aec&n=664&lang=es>

²⁰⁸ Artículo 2.3 Ley 1/2021, de 29 de diciembre, de presupuestos de la Generalitat de Catalunya

²⁰⁹ Artículo 2.6 Ley 1/2021, de 29 de diciembre, de presupuestos de la Generalitat de Catalunya

²¹⁰ Artículo 2.6 Ley 1/2021, de 29 de diciembre, de presupuestos de la Generalitat de Catalunya

²¹¹ Así lo señala el artículo 73 de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, relativo al objetivo de solidaridad urbana ya analizado con anterioridad.

destinados a la promoción y la construcción de la vivienda pública ha sido suficiente.

2.3. El parque público de vivienda en la ciudad de Barcelona en números

En la ciudad de Barcelona, igual que a nivel estatal y autonómico catalán, existe una necesidad urgente de vivienda pública o social y más teniendo en cuenta que se trata de una de las ciudades catalanas que más población agrupa²¹². Por ello, debemos examinar la estimación del parque de viviendas barcelonés, la estructura de este, los solicitantes de viviendas protegidas y las instituciones que desarrollan la política pública en la materia.

De acuerdo con el Observatorio Metropolitano de la Vivienda, en el año 2019, la estimación del parque de viviendas en la ciudad de Barcelona se situaba en un total de 780.775 unidades²¹³. Podemos apreciar que el parque de vivienda en mano de las Administraciones Públicas corresponde únicamente a un 1,6% del total, esto es, 12.609 viviendas. Respecto estas viviendas públicas, debemos destacar que 11.066 son titularidad del Instituto Municipal de Vivienda de Barcelona²¹⁴, del INCASOL y del Ayuntamiento de Barcelona y, en consecuencia, estas tres instituciones concentran prácticamente todo el conjunto del parque de titularidad pública²¹⁵.

²¹² Instituto Nacional de Estadística. (2021). *Barcelona: población por municipios y sexo*. <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=2861>. Según el Instituto Nacional de Estadística, en fecha 1 de enero de 2021, en el municipio de Barcelona habitaban un total de 1.636.732 personas.

²¹³ Observatorio Metropolitano de Vivienda de Barcelona. (2019). *L'habitatge a la Metròpoli de Barcelona*, p. 56 [archivo PDF]. Recuperado de https://www.ohb.cat/wp-content/uploads/2020/07/2.1.Informeannual_2019.pdf

²¹⁴ Ajuntament de Barcelona. (2018). Institut Municipal de l'Habitatge i Rehabilitació de Barcelona. <https://www.habitatge.barcelona/ca/qui-som/institut-municipal-habitatge-rehabilitacio> El Institut Municipal de l'Habitatge es el ente encargado de gestionar la vivienda pública y la vivienda privada destinada a la bolsa del alquiler en la ciudad de Barcelona. El mayor objetivo del mismo es incrementar el parque público de vivienda para poder dar respuesta a las necesidades de vivienda de la población.

²¹⁵ Observatorio Metropolitano de la Vivienda de Barcelona. (2020). *Estructura i concentració de la propietat de l'habitatge a la ciutat de Barcelona*, p. 8 [archivo PDF]. Recuperado de https://www.ohb.cat/wp-content/uploads/2020/07/Lab_Propietat_Incasol_juny2020.pdf

También debemos tener en cuenta que, en manos de las entidades sin ánimo de lucro, se encuentran un total de 2,2% de viviendas lo que supone un conjunto de 2.775 viviendas que también pueden ir destinadas a políticas públicas o sociales de vivienda.

Ahora bien, estas casi 15.000 viviendas son, en todo caso, insuficientes para cubrir la necesidad residencial de la población. En efecto, solo en el año 2020 se ha solicitado la inscripción de 15.909 unidades familiares en el Registro de Solicitantes de Viviendas de Protección Oficial de la demarcación de Barcelona y, en total, las inscripciones vigentes en este ámbito territorial ascienden hasta 110.085, es decir, asumen el 78% de la demanda de vivienda de protección oficial en todo el territorio catalán²¹⁶.

Y, además, la diferencia entre la demanda y la oferta de vivienda de protección oficial no es el único dato preocupante en materia de vivienda pública. Otra de las cuestiones que requieren de una solución rápida y eficiente por parte de los poderes públicos es la falta de construcción de este tipo de viviendas. Según datos oficiales de la Generalitat de Catalunya²¹⁷, en el año 2021, se iniciaron un total de 2.523 viviendas de protección oficial en la demarcación de Barcelona y únicamente se terminaron 1.352 (un poco más del 53%).

Es muy probable que esto haya ocurrido por la falta de inversión económica en la materia por parte de los poderes públicos. En los últimos años, el presupuesto destinado a la promoción y gestión de vivienda de protección pública ha ido disminuyendo considerablemente. De acuerdo con los datos publicados por el Ayuntamiento de Barcelona²¹⁸, mientras que en el año 2014,

²¹⁶ Generalitat de Catalunya. (2021). *Demanda d'habitatge protegit*. https://habitatge.gencat.cat/ca/dades/estadistiques_publicacions/indicadors_estadistiques/estadistiques-de-la-politica-dhabitatge-/demanda-dhabitatge-protegit/

²¹⁷ Generalitat de Catalunya. (2021). *Construcció d'habitatges amb protecció oficial*. https://habitatge.gencat.cat/ca/dades/estadistiques_publicacions/indicadors_estadistiques/estadistiques-de-la-politica-dhabitatge-/construccio-dhabitatges-amb-proteccio-oficial/ [Última visita: 31.05.2022]

²¹⁸ Ajuntament de Barcelona. (2021). *Pressupost obert*. <https://ajuntament.barcelona.cat/estrategiaifinances/pressupostobert/ca/politicas/15/habitatge-i-urbanisme#view=functional&year=2020>

se destinó un total de 111.017.033 € a esta partida, en el año 2020 se invirtió la cantidad de 21.970.831 € y para el año 2021 se proyecta la cifra de 15.347.886, es decir, un 30,1% menos respecto al año 2020.

En definitiva, igual que ocurre a nivel estatal y a nivel catalán, la falta de inversión económica en materia de vivienda ha generado una serie de consecuencias en el parque público de vivienda en Barcelona: la primera, por existir un claro desequilibrio entre la oferta y la demanda de vivienda pública, en concreto, de vivienda de protección oficial y, la segunda, por la falta de construcción de este tipo de viviendas a lo largo de los últimos años.

3. El régimen jurídico de las viviendas de protección oficial en Cataluña

3.1. Marco jurídico y concepto de VPO

La VPO constituye uno de los mecanismos de los que dispone la Administración Pública para garantizar y hacer efectivo el derecho a la vivienda establecido en el artículo 47 de la CE y en el artículo 47 del EAC. Si bien no es la única herramienta en manos de los poderes públicos para cumplir con el mandato constitucional, sí que constituye la medida fundamental²¹⁹ para incrementar el parque público de vivienda y permite promocionar la misma en régimen de alquiler.

En el ámbito catalán, y en el desarrollo de las competencias autonómicas en la materia (artículo 137 EAC), el régimen general de las VPO está regulado en el Capítulo III de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre (artículos 77 y siguientes). En concreto, la Ley 18/2007 regula el régimen jurídico común de las VPO (artículos 77 a 85), la adjudicación y transmisión de las VPO (artículos 86 a 91), el registro de solicitantes de VPO (artículos 92 a 97) y el procedimiento de adjudicación de las VPO (artículos 98 a 104).

No obstante, además de la referencia a la Ley 18/2007, debemos aludir a otro conjunto de normas que recogen determinados aspectos sobre el régimen

²¹⁹ Tejedor Bielsa, J.C. (2010). Las viviendas protegidas. Régimen jurídico general de la vivienda protegida. En López Ramón, F. (Coord.), *Construyendo el derecho a la vivienda* (pp. 349-381). Marcial Pons

jurídico de este tipo de viviendas. Por ejemplo, el Decreto 75/2014, de 27 de mayo, del derecho a la vivienda recoge una serie de consideraciones respecto a las VPO (artículos 41 a 44), el procedimiento de calificación, plazo, precios y rentas de las VPO (artículos 45 a 52) y el régimen jurídico y las condiciones respecto a la transmisión de las VPO (artículos 53 a 57). También debemos destacar el Decreto 106/2009, de 19 de mayo, que regula el Registro de Solicitantes de VPO y los procedimientos de adjudicación de este tipo de viviendas.

Y, respecto a las características de las VPO, en el aspecto técnico las VPO deben adaptarse al Código Técnico de Edificación²²⁰ aprobado por el Estado, a la normativa de habitabilidad²²¹ y a la normativa de accesibilidad²²² vigentes en cada momento.

Además de las normas anteriores, recientemente, se han aprobado en Cataluña una serie de normas que afectan de forma directa al régimen jurídico de las VPO, a saber:

- El Decreto Ley 17/2019, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda. Como veremos, el Decreto Ley 17/2019 introduce distintos cambios sustanciales en la materia: modalidades de VPO, vigencia de la calificación de VPO o el establecimiento de los precios de venta y renta máximos, así como su determinación. En consecuencia, el Decreto Ley 17/2019 cambia el paradigma de las VPO e introduce cambios en las viviendas calificadas como tal a partir de su entrada en vigor. Por ello, existe un régimen transitorio respecto de las VPO calificadas con anterioridad a la entrada en vigor de esta norma que también debe actualizarse y ser tenido en cuenta.

²²⁰ Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación. BOE núm. 74, de 28/03/2006

²²¹ Decreto 141/2012, de 30 de octubre, por el que se regulan las condiciones mínimas de habitabilidad de las viviendas y la cédula de habitabilidad. DOGC núm. 6245 de 02/11/2012

²²² Decreto 135/1995, de 24 de marzo, que regula el Código de accesibilidad de Cataluña. DOGC núm. 2043, 28/04/1995

- El Decreto Ley 50/2020, de 9 de diciembre, de medidas urgentes para estimular la promoción de VPO y de nuevas modalidades de alojamiento en régimen de alquiler. Este Decreto añade la disposición transitoria 5ª bis al Decreto Ley 17/2019 con el objeto de actualizar los módulos de VPO y regular la actualización de los precios máximos en segundas y posteriores transmisiones, alquileres o cesiones de uso de las VPO calificadas con anterioridad al Decreto Ley 17/2019.
- La Ley 2/2021, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público. Esta Ley señala la necesidad de obtener la calificación de VPO antes de realizar actos translativos del dominio o del uso de estas y, además, recoge la posibilidad de alquilar o vender – de forma separada – cualquiera de los anexos a las VPO, siempre dentro de los límites de precios fijados por los poderes públicos.

Finalmente, no podemos olvidar que la VPO también encuentra su encaje jurídico en el ámbito urbanístico. En este sentido, el TRLUC prevé – entre otras medidas – las reservas para la construcción de este tipo de viviendas mediante la calificación de suelo de vivienda protegida en suelo urbano consolidado, no consolidado no incluido en sectores de planeamiento derivado o urbanizable delimitado²²³. Se trata, en efecto, de un estándar mínimo urbanístico establecido por la legislación urbanística catalana que el planeador debe cumplir y respetar a la hora de ordenar y urbanizar los territorios.

Todo este compendio de normas pretende recoger la regulación al completo – y desde las distintas vertientes necesarias (económica, urbanística, técnica, etc.) - de las VPO. Esto ocurre porque la vivienda protegida es un mecanismo que permite la intervención pública en materia de vivienda y, así, los poderes públicos pueden controlar el mercado de vivienda. Como dice TEJEDOR BIELSA²²⁴: “a más vivienda protegida, a más suelo destinado a vivienda protegida, menor demanda de vivienda libre y, en consecuencia, menor precio de la vivienda libre”.

²²³ Artículo 57.6 TRLUC

²²⁴ Tejedor Bielsa, J.C. (2010). Las viviendas protegidas. Régimen jurídico... Op. cit.

Respecto a la definición de VPO²²⁵, el artículo 77 de la Ley 18/2007 indica que es aquella que *“se sujeta a un régimen de protección pública que permite establecer como mínimo el precio máximo de venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda y que un acto administrativo dictado por el Departamento competente en materia de vivienda califica como tal”*.

Por lo tanto, las VPO deben cumplir con dos extremos. Por un lado, deben cumplir con las características y requisitos marcados por las normas correspondientes y, por otro lado, deben ser calificadas como viviendas de protección oficial por la Administración para quedar incluidas en el parque público de vivienda.

En definitiva, la promoción y construcción de VPO juega un papel fundamental en el incremento del parque de vivienda pública pues constituye, como hemos mencionado ya, una de las medidas fundamentales en la materia. Por ello, es necesario analizar el régimen jurídico de este tipo de viviendas que, recientemente, ha sufrido una serie de cambios con la aprobación de las normas anteriormente señaladas, entre los que destacamos las nuevas modalidades de VPO, el sistema de limitación de los precios de renta y venta o la vigencia indefinida de las nuevas calificaciones de VPO.

3.2. Aspectos característicos del régimen jurídico de la VPO

La promoción, construcción y adjudicación de VPO queda sujeta a los términos establecidos en las normas de aplicación, esto es, en la Ley 18/2007 y en el Decreto 75/2014, principalmente. Se trata de una tipología de vivienda pública que pretende garantizar el derecho a la vivienda establecido en el artículo 47 CE y, por ello, debe respetar el ordenamiento jurídico en todos los aspectos: desde la inversión económica realizada hasta la adjudicación de la vivienda a las personas demandantes inscritas en el Registro, pasando por la planificación

²²⁵ El Real Decreto – ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre política de viviendas de protección oficial – norma estatal de aplicación supletoria en las Comunidades Autónomas – establece una única categoría de VPO y señala, en su artículo 1, que se trata de “aquellas que, dedicadas a domicilio habitual y permanente, tengan una superficie útil máxima de 90m2 y cumplan las condiciones, especialmente respecto a precios y calidad, que se señalen en las normas de desarrollo del presente Real Decreto – ley y sean calificadas como tales”.

de estas VPO en los planes urbanísticos y el cumplimiento de una serie de características técnicas, de habitabilidad y de accesibilidad en su construcción.

Por ello y siguiendo la distinción que realiza TEJEDOR BIELSA²²⁶, para tratar de examinar el régimen jurídico de estas VPO de manera global, vamos a distinguir los aspectos objetivos (elementos susceptibles de protección, destino, limitación de precio y renta y condiciones técnicas), los aspectos subjetivos (promotores, adjudicatarios, administración pública y entidades colaboradoras) y, finalmente, los aspectos procedimentales (calificación de las VPO y su vigencia, adjudicación y transmisión y el visado de los contratos), todo ello adaptado a las recientes normas aprobadas en la materia. Finalmente, se realizará una sucinta referencia a la financiación de las VPO.

3.2.1. Aspectos objetivos

Los aspectos objetivos son aquellos que hacen referencia al tipo de objeto que se regula, en este caso, la VPO. Para poder entender el concepto y la existencia de este tipo de vivienda es necesario hacer referencia a una serie de cuestiones objetivas: la definición recogida en la norma y los elementos susceptibles de protección, el destino de la VPO, la limitación de los precios de renta y venta y las condiciones técnicas a las que se sujeta.

A. La definición de VPO y los elementos susceptibles de protección

En primer lugar, respecto a **la definición y los elementos susceptibles de protección**, ya hemos señalado que el artículo 77 de la Ley 18/2007 define qué debemos entender por VPO, esto es, en esencia, un tipo de vivienda pública que se ofrece a las personas demandantes de vivienda en base a unos precios de renta y venta limitados por el ordenamiento jurídico.

Ahora bien, de acuerdo con el mismo artículo 77, la calificación de la VPO por parte de los poderes públicos puede extenderse a garajes, trasteros, anexos y otros elementos distintos de la vivienda pero que estén vinculados con la misma. Por lo tanto, este tipo de elementos también pueden ser calificados como VPO y, en consecuencia, se encontrarán sujetos a las condiciones establecidas en la normativa correspondiente.

²²⁶ Tejedor Bielsa, J.C. (2010). Las viviendas protegidas. Régimen jurídico... Op. cit.

En general, los requisitos que deben cumplir este tipo de viviendas son los que se mencionan a continuación y que están recogidos en el artículo 78 de la Ley 18/2007. En primer lugar, las VPO deben destinarse a residencia habitual de los propietarios u ocupantes. En consecuencia, no pueden ser segunda residencia ni estar destinadas a otros usos incompatibles con la vivienda. Tampoco pueden ser realquiladas o alquiladas de forma parcial, salvo que sean propiedad de la Administración Pública, de sus entes instrumentales o de sus entidades sin ánimo de lucro cuyo objeto sea el alojamiento de colectivos vulnerables. Además de lo anterior, las VPO quedan sujetas a los derechos de adquisición preferente de la Administración Pública. No se pueden disfrutar sin haber formalizado el correspondiente contrato, deben ocuparse en el plazo fijado por la norma y deben mantenerse en estado de ser utilizadas para su finalidad y realizarse las reparaciones pertinentes. Además, no puede trasladarse el dominio de una VPO hasta que no se haya obtenido su calificación definitiva.

B. La VPO como residencia habitual: el destino

En segundo lugar, el artículo 77.2 Ley 18/2007 señala con claridad el **destino** que deben respetar las VPO cuya función esencial es la de “satisfacer la necesidad de vivienda de las personas usuarias que la ocupan legalmente para que constituyan la residencia habitual²²⁷”. Por lo tanto, y como veremos más adelante, uno de los requisitos que deben cumplir los adjudicatarios de estas viviendas es no disponer de ningún otro bien inmueble en propiedad que pueda destinarse a vivienda. Este requisito, junto con los de tipo subjetivo que veremos a continuación, es uno de los que define la especialidad de la VPO. Y, además, este tipo de viviendas pueden destinarse a la venta, al alquiler o a otras formas de cesión de uso que no impliquen la transmisión de la propiedad²²⁸.

²²⁷ De acuerdo con el artículo 3.b) de la Ley 18/2007, la vivienda principal (o residencia habitual en otros términos) es aquella que consta como domicilio en el padrón municipal y que, a diferencia de la vivienda secundaria (o segunda residencia) recogida en el artículo 3.c), constituye vivienda con carácter permanente, no de modo intermitente ni en estancias temporales.

²²⁸ Artículo 77.3 Ley 18/2007

C. Las modalidades de VPO en la actualidad y el sistema de limitación de precios de renta y venta

Como hemos podido comprobar desde el inicio de este trabajo, el impacto del Decreto ley 17/2019, de 23 de diciembre, en el ámbito de la vivienda ha sido fundamental. Entre otras cuestiones ya señaladas, el Decreto ley 17/2019 configura **nuevas modalidades de VPO** y, en consecuencia, **un nuevo sistema de limitación de precios de renta y venta** que no serán aplicables hasta que se determine el precio básico, el factor de localización y se publique el nuevo Plan catalán de vivienda²²⁹.

Por ello, esta nueva configuración obliga a hacer una clara distinción en la actualidad. Por un lado, encontramos las modalidades de VPO establecidas por el Decreto 75/2014 y, por tanto, fijadas con anterioridad al Decreto ley 17/2019. Y, por otro lado, las nuevas modalidades introducidas por el Decreto ley 17/2019 que serán vigentes una vez se cumplan las condiciones previstas en la norma.

1. Modalidades de VPO definidas en el Decreto 75/2014 y aplicables en la actualidad

Hasta el momento, el artículo 43.1 del Decreto 75/2014 había previsto tres modalidades distintas de VPO: régimen general, régimen especial y precio concertado. Estas tres modalidades se diferenciaban entre sí por las personas a las que iban destinadas las VPO y, en concreto, por los ingresos familiares que podían ponderarse en base al Indicador de Renta de Suficiencia de Cataluña²³⁰.

De esta manera, el régimen especial se destinaba a personas con ingresos familiares ponderados que no superaran 2,5 veces el IRSC²³¹; el régimen general para aquellas personas o unidades familiares que no superaran 5

²²⁹ Así lo señala la Disposición transitoria quinta del Decreto ley 17/2019, de 23 de diciembre

²³⁰ Artículo 4.4 del Decreto 75/2014 señala que la unidad de medida para determinar la cuantía de los ingresos familiares es el Indicador de Renta de Suficiencia de Cataluña (IRSC) en el valor incluido en la Ley de Presupuestos de cada año.

²³¹ Para el ejercicio del 2022, la Ley 1/2021, de 29 de diciembre, de presupuestos de la Generalitat de Catalunya fija el valor del IRSC en 569,12€ mensuales y 7967,73€ anuales.

veces el IRSC si eran viviendas ubicadas en áreas de demanda residencial fuerte y acreditada y 5,5 veces el IRSC en el resto del territorio y, finalmente, el precio concertado se condicionaba a los ingresos que no superasen 6,5 veces el IRSC.

Como vemos, las modalidades del Decreto 75/2014 quedan claramente condicionadas a los ingresos económicos de los ciudadanos.

Teniendo en cuenta que la fijación del sistema de precios de renta y venta de las VPO va vinculada, de forma directa, a las modalidades de VPO existentes, a las VPO que les sean de aplicación las modalidades previstas en el Decreto 75/2014, se acogerán al **módulo básico estatal** (en adelante, MBE).

El MBE representa la cantidad económica que, por metro cuadrado de superficie útil, vale una VPO. Teóricamente, este MBE quedaba fijado en los Planes de Vivienda Estatales. Posteriormente, para obtener el precio de venta y renta de las VPO, este MBE se multiplica por una serie de coeficientes (tipo de vivienda y zona geográfica donde se ubica).

El problema era que el Estado no actualizaba el MBE desde el año 2012, cuando el 27 de enero de ese mismo año, el Congreso de Ministros señaló que el MBE que se debía mantener era el fijado por la Disposición adicional segunda del Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, que regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 y que ascendía a la cantidad de 758€. Por lo tanto, la falta de actuación por parte del legislador estatal ha supuesto, en los últimos años, una congelación del MBE.

Por este motivo, el Decreto ley catalán 50/2020 añade la disposición transitoria quinta bis al Decreto ley 17/2019 para actualizar los módulos de las VPO²³²

²³² Esta disposición transitoria quinta bis también hace referencia, en su apartado 3º, a las segundas y posteriores transmisiones, alquileres o cesiones del uso de las VPO calificadas de conformidad con cualquiera de los regímenes anteriores. En este sentido, las VPO calificadas con anterioridad al año 2004 quedan fuera del ámbito de aplicación del Decreto ley 50/2020 y, por tanto, se les aplica el sistema de actualización que se califique en el momento de la transmisión y las VPO calificadas del 2005 al 2020 deberán actualizar el precio al IPC entre el año de la calificación definitiva y el año del contrato, que se puede calcular en la página web de l'Agència d'Habitatge de Catalunya. Agència de l'Habitatge de Catalunya. (2021). *Instrucció*

sujetas al régimen (y modalidades) anterior al Decreto ley 17/2019, que se actualizará de forma anual en base a las variaciones del Índice de Precios del Consumo (en adelante, IPC), y que recoge los precios en base a las distintas modalidades de VPO existentes y en base a la zona donde se ubica la vivienda.

Desde el Departamento de vivienda de la Generalitat de Catalunya se indican las distintas zonas geográficas a efectos de aplicación de la normativa de viviendas de protección oficial y se señala que son zonas geográficas los ámbitos territoriales en que se distribuyen los municipios catalanes para la aplicación del Decreto 75/2014, como Plan para el derecho a la vivienda.

En territorio catalán se establecen cuatro zonas geográficas denominadas A, B, C y D en función de la oferta y demanda de vivienda en cada municipio y de las dificultades de acceso a la misma en cada territorio.

El establecimiento y concreción de estas zonas geográficas es básico y fundamental para el sistema de viviendas de protección oficial ya que fijan, para cada caso, el precio máximo de venta y de renta de alquiler, de los regímenes genérico y específico, teniendo en cuenta la ponderación de los ingresos familiares de las personas solicitantes de este tipo de viviendas.

Por lo tanto, el precio máximo de venta y/o de renta actual de las VPO sujetas al régimen anterior del Decreto ley 17/2019 varía en función del régimen de calificación y de la zona geográfica donde se ubique la vivienda²³³.

2. Modalidades de VPO introducidas por el Decreto ley 17/2019 cuya aplicación se condiciona, entre otros requisitos, a la aprobación de un nuevo Plan de vivienda en Catalunya

1/2021 que establece la actualización de los módulos de las VPO antes de la entrada en vigor del Decreto ley 17/2019 [archivo PDF]. Recuperado de <http://agenciahabitatge.gencat.cat/wps/wcm/connect/417c50f3-7f84-48bf-9924-210c41c8ec4b/Instrucci%C3%B3+1-2021+actualitzaci%C3%B3+m%C3%B2duls+HPO.pdf?MOD=AJPERES>

²³³ Generalitat de Catalunya (2021). *Habitatge amb protecció oficial* [Última visita: 31.05.2022] <https://habitatge.gencat.cat/ca/ambits/Habitatge-proteccio-oficial/#bloc4>

Con el fin, por tanto, de acercar la vivienda pública (y, en concreto, la VPO) a todos los sectores de la población, empezando por los sectores más desfavorecidos hasta llegar a las clases sociales medias, el Decreto ley 17/2019 modifica el artículo 77 de la Ley 18/2007 y señala que la calificación de la VPO es **genérica** (cuando el acceso a la vivienda de las personas usuarias pueda estar en régimen de propiedad, de arrendamiento u otro régimen de cesión del uso sin transmisión de la propiedad) o **específica** (cuando el acceso a la vivienda de las personas usuarias esté solo en régimen de alquiler). De esta manera, además de fomentar la cohesión social, a nivel económico, también se pretende incrementar la oferta de VPO en régimen de alquiler.

Ahora bien, de acuerdo con la disposición transitoria quinta del Decreto ley 17/2019, y como hemos señalado ya, estas nuevas modalidades no serán de aplicación hasta que no se establezca el precio de venta básico y el factor de localización y se apruebe un nuevo plan por el derecho a la vivienda catalán adaptado a las previsiones establecidas en la propia norma.

Por lo tanto, el Decreto ley 17/2019 condiciona el precio de renta y venta de las VPO a una serie de factores. Por un lado, el precio de venta máximo se obtiene multiplicando el precio básico por el factor de localización y las características de la vivienda:

- El **precio básico**²³⁴ es único para todo el territorio catalán²³⁵ y se expresa en euros por metro cuadrado teniendo en cuenta: el valor mínimo de los terrenos no transformados urbanísticamente (7,5€/m²), los gastos ordinarios de urbanización y los costes de construcción de una vivienda en un edificio plurifamiliar estándar.
- El **factor de localización**²³⁶ que permite corregir al alza el precio de venta básico en función de la demanda residencial existente en cada municipio.

²³⁴ Artículo 83.2 bis Ley 18/2007

²³⁵ El precio de venta básico también tiene que ser único en el ámbito del Área Metropolitana de Barcelona, de acuerdo con la disposición adicional tercera del Decreto ley 17/2019

²³⁶ Artículo 83.3 bis Ley 18/2007

- El **factor de características de la vivienda**²³⁷ se utiliza para ponderar las condiciones específicas en materia de eficiencia energética, la antigüedad o el estado de conservación.

Por otro lado, para determinar el precio máximo de renta en las VPO en alquiler, se aplica al precio de venta máximo una tasa anual de rentabilidad razonable que, actualmente, se fija en un 4,8%²³⁸. Además, esta renta debe reducirse en función de lo establecido en las ayudas públicas que se hubieran obtenido en la promoción de la actuación.

De acuerdo con la disposición transitoria quinta del Decreto Ley 17/2019, este régimen de precios de venta y renta máximos es aplicable a las siguientes VPO:

- VPO que no dispongan de calificación definitiva en el momento de la entrada en vigor del Decreto ley 17/2019 y que el inicio del procedimiento de calificación tenga lugar una vez se encuentre en vigor el nuevo sistema de precios
- VPO construidas sobre solares provenientes de proyectos de reparcelación aprobados con anterioridad al establecimiento del nuevo sistema de precios
- VPO construidas sobre solares provenientes de proyectos de reparcelación aprobados en los cuatro años posteriores a la aprobación del Decreto ley 17/2019, es decir, hasta el 30 de diciembre de 2023
- VPO de promoción pública o concertada con particulares programados con anterioridad a la entrada en vigor del nuevo sistema de precios, siempre que no hayan pasado más de cinco años desde la entrada en vigor del Decreto ley 17/2019 (hasta el 30 de diciembre de 2024) o que se haya solicitado formalmente aplicar el sistema de precios anterior

Recordemos que, para que se apliquen las nuevas modalidades y el nuevo sistema de precios de renta y venta, es necesario – no solo establecer el precio

²³⁷ Artículo 83.4 bis Ley 18/2007

²³⁸ Artículo 83.1 ter Ley 18/2007

básico y el factor de localización – sino también aprobar el Plan catalán de la vivienda.

D. Las condiciones técnicas

Como hemos señalado en el marco jurídico de las VPO, este tipo de viviendas deben respetar una serie de condiciones técnicas establecidas en las normas correspondientes²³⁹ para garantizar la seguridad estructural, la habitabilidad y la accesibilidad de las viviendas.

Entre estas condiciones técnicas podemos hacer referencia a la superficie máxima que pueden tener las VPO, pero también cabe destacar la accesibilidad y seguridad de estas o las exigencias de una determinada documentación.

Respecto a la **superficie máxima útil** de las VPO, el artículo 44 del Decreto 75/2014 recoge una serie de características que deben cumplir los inmuebles para ser calificados como viviendas de protección oficial.

La primera condición para cumplir es que la vivienda debe tener una superficie útil máxima de 90 metros cuadrados²⁴⁰. Cuando las viviendas se destinan a familias numerosas, esta superficie útil máxima puede ampliarse hasta los 120 metros cuadrados. Y para las personas con discapacidad la superficie máxima siempre es de 100 metros cuadrados.

Además de lo anterior, la segunda característica de las VPO es que la superficie útil de la vivienda se computará en función de lo que establezca la normativa para habitabilidad de las viviendas y la cédula de habitabilidad. De esta manera, por ejemplo, cuando una vivienda tenga un espacio exterior de uso privativo (un balcón, una terraza o un jardín), la superficie de estos

²³⁹ Estas son, a nivel estatal, el Código Técnico de la Edificación y el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, que aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social y, a nivel autonómico, el Decreto 141/2012, de 30 de octubre, que regula las condiciones mínimas de habitabilidad de las viviendas (recientemente modificado por el Decreto ley 50/2020) y el Decreto 135/1995, de 24 de marzo, que regula el Código de Accesibilidad de Cataluña.

²⁴⁰ En los municipios que no están incluidos en las denominadas áreas de demanda residencial fuerte y acreditada, la superficie útil se puede ampliar hasta los 120 metros cuadrados.

espacios exteriores podrá incluirse desde la mitad hasta un máximo del 10% en el cómputo general.

Por lo que se refiere a los anexos como garajes o trasteros²⁴¹, la superficie útil máxima que se podrá computar es de un máximo de 25 metros cuadrados para el aparcamiento de coches y un máximo de 5 metros cuadrados para el aparcamiento de motocicletas. Cuando la zona de garaje esté ubicada en la superficie de la parcela o en espacios abiertos, la superficie máxima computable será la superficie real de la plaza con un máximo de 12,5 metros cuadrados para coches y 2,5 metros cuadrados para motocicletas. Además, estas plazas deberán estar debidamente pavimentadas y señalizadas. En el caso de los trasteros, la superficie útil máxima a tener en cuenta en el cómputo general será de 8 metros cuadrados.

Por otro lado, debemos tener en cuenta que antes de calificar la vivienda como VPO deberá acreditarse que el inmueble que se va a habitar ostente la calificación adecuada de habitabilidad exigido por la normativa y, por tanto, se va a requerir la **existencia de una determinada documentación**. Por este motivo, antes de solicitar la calificación definitiva de la VPO, los solicitantes deben presentar – junto con otra documentación – un certificado final de obra y habitabilidad que acredite el cumplimiento de estos extremos²⁴².

Por último, es necesario hacer referencia a la nueva tipología de vivienda introducida por el Decreto Ley catalán 50/2020, esto es, los **alojamientos con espacios comunes complementarios**²⁴³ que también pueden ser calificados como VPO²⁴⁴. En este caso, la norma señala que este tipo de viviendas deben tener una superficie útil interior mínima de 24m² y que los espacios comunes

²⁴¹ Artículo 44.3 Decreto 75/2014

²⁴² Artículo 46.1.c) Decreto 75/2014

²⁴³ Recordemos que se trata de un tipo de alojamiento que tiene una superficie mínima inferior a la habitual pero que dispone de unos espacios comunes complementarios ajustados a los requisitos mínimos y de calidad fijados (artículo 3.p) y q) de la Ley 18/2007 introducidos por Decreto Ley 50/2020).

²⁴⁴ De acuerdo con la Disposición Transitoria 11 de la Ley 18/2007 introducida por el Decreto Ley 50/2020 y que será aplicable hasta la adaptación del Decreto 75/2014, de 9 de diciembre, que aprueba el Plan para el derecho a la vivienda en Cataluña

complementarios deben tener una superficie superior a 6m²²⁴⁵ para, en todo caso, respetar la superficie mínima de 36m² que marca la normativa para las viviendas en general²⁴⁶.

Es importante apuntar esta nueva tipología de vivienda por dos cuestiones clave. Por un lado, por las especificidades técnicas en cuanto a la configuración de la vivienda y a la superficie mínima que debe respetar y, por otro lado, porque por el momento, y hasta la adaptación del Plan catalán para el derecho a la vivienda, los precios y las rentas máximos aplicables a las viviendas y a los alojamientos con espacios comunes complementarios con protección oficial se pueden repercutir proporcionalmente sobre las superficies privativas la superficie de los espacios comunes complementarios con una serie de limitaciones establecidas en la norma.

Ahora bien, el Decreto ley catalán 50/2020 no hace referencia de forma expresa a la aplicación del destino del 30% de VPO en estos alojamientos con espacios comunes complementarios, aunque parece que la norma encierra la firme intención de incorporar tal obligación, tanto en nuevos alojamientos como en rehabilitaciones integrales de edificios ya existentes, como exige la Ley de Urbanismo catalana.

3.2.2. Aspectos subjetivos

En los aspectos subjetivos se van a señalar todas aquellas cuestiones que tienen relación con las personas, físicas o jurídicas y públicas o privadas, que participan en la construcción, promoción y adjudicación de las VPO. En concreto, procedemos a examinar los tipos de promotores existentes, el papel de las Administraciones Públicas y, finalmente, los adjudicatarios de VPO con especial referencia al Registro de Solicitantes de VPO.

²⁴⁵ Disposición Transitoria 10 de la Ley 18/2007 introducida por el Decreto Ley 50/2020 y que será aplicable hasta la adaptación del Decreto 141/2012, de 30 de octubre, que regula las condiciones mínimas de habitabilidad de las viviendas y la cédula de habitabilidad

²⁴⁶ Anexo 1, apartado 3.1, del Decreto 141/2012, de 30 de octubre, ya citado

A. Tipos de promotores de VPO: públicos, privados, mixtos y autopromoción

La Ley 18/2007 al determinar el régimen jurídico de las VPO también recoge los sujetos que pueden intervenir en los procedimientos y los actos relacionados con este tipo de vivienda pública.

Respecto a la figura de los promotores, el artículo 80 Ley 18/2007 señala que pueden existir dos tipos: públicos o privados. Además, las VPO pueden promoverse con o sin ayudas públicas y los promotores pueden ser personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, con o sin ánimo de lucro.

Las viviendas de iniciativa pública deben ser siempre promovidas por Administraciones Públicas y entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia, por sociedades mercantiles en las que las Administraciones Públicas o entidades de Derecho Público participan mayoritariamente o cuya actividad financian mayoritariamente y personas jurídico – privadas constituidas o integradas mayoritariamente por Administraciones Públicas o entidades de Derecho Público.

Sin embargo, las viviendas de iniciativa privada siempre irán a cargo de personas físicas o jurídicas distintas a las anteriores.

También existe la posibilidad de que se califiquen promociones mixtas (en las que coexistan varios tipos de viviendas de protección oficial, es decir, de iniciativa privada o pública) o que se lleve a cabo una autopromoción de VPO (en este caso, el propietario obtiene ayudas o financiación para construir una VPO o rehabilitar una residencia habitual y destinarla a tal fin).

En este último caso, en el de la autopromoción, es importante tener en cuenta que el propietario puede actuar de forma individual o de forma colectiva, mediante una cooperativa de viviendas o una comunidad de bienes. La figura de la autopromoción de VPO de forma colectiva debe cumplir una normativa concreta puesto que existe un riesgo evidente 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”²⁴⁷. En la segunda parte de esta tesis, al analizar distintos mecanismos que permitan incrementar el parque público de vivienda, se examina el régimen de las cooperativas de vivienda²⁴⁸ y su encaje en la actualidad.

B. El papel de la Administración Pública en el ámbito de las VPO

Respecto al lugar que ostenta la Administración Pública en el ámbito de las VPO es necesario señalar distintas vertientes: la posibilidad de constituirse como promotor, la participación en la calificación definitiva de la VPO y la potestad de control e inspección en el proceso de construcción, promoción y adjudicación de la VPO.

En relación con el papel de promotor por parte de la Administración Pública, es evidente que, tal y como señala el artículo 80.2.a) de la Ley 18/2007, las Administraciones Públicas pueden promover VPO, ya sea mediante sus propios medios o a través de las distintas fórmulas institucionales y/o entidades instrumentales en las que participa. Actualmente, tal y como señalamos a lo largo de este trabajo, es evidente que la Administración Pública, por sí sola, no puede hacer frente a la emergencia habitacional existe pues, debido a la falta de recursos económicos destinados por los Planes de Vivienda y en las Leyes de Presupuestos, necesita de la colaboración de las entidades privadas para poder construir vivienda pública y, en especial, VPO.

Otra de las funciones esenciales que realiza la Administración Pública es, como decimos, la calificación (provisional y definitiva) de las VPO sin la que, sencillamente, la VPO no podría existir puesto que es un requisito *sine qua non* para adjudicar estas viviendas. En el caso de Cataluña, el órgano competente para dictar la resolución de concesión de la calificación definitiva es la *Agència d’Habitatge de Catalunya* que, previamente, comprueba que las obras se ajustan a la normativa de habitabilidad correspondiente²⁴⁹.

²⁴⁷ Tejedor Bielsa, J.C. (2010). Las viviendas protegidas. Régimen jurídico... Op. cit.

²⁴⁸ Lambea Rueda, A. (2007). *Cooperativas de viviendas. Promoción, construcción y adjudicación de la vivienda al socio cooperativo* (2.ª ed.). Comares.

²⁴⁹ Artículo 46.3 y 4 del Decreto Ley 75/2014

De lo anterior se desprende el rol de inspección y control que desempeña la Administración Pública durante todo el proceso relacionado con la VPO y que culmina, sin lugar a duda, con el otorgamiento (o no) de la calificación definitiva.

C. Adjudicatarios de VPO: requisitos e inscripción en el Registro de Solicitantes de VPO

Además de los tipos de promotores, la Ley 18/2007 hace referencia en su artículo 81 a las personas que pueden ser adjudicatarias de VPO, esto es, personas físicas o jurídicas, públicas o privadas que acceden a la vivienda con título de propiedad, del derecho real de superficie sobre la finca en la que se ha construido la vivienda, de una autorización o concesión o, sencillamente, inquilinos y ocupantes con diferentes títulos a los anteriores. Estos últimos deben ser siempre personas físicas, salvo en el caso de alojamiento a colectivos vulnerables que precisan de una tutela especial que va a cargo de una persona jurídica.

Ahora bien, sea cual fuere la forma de titularidad, todos los beneficiarios deben cumplir con los requisitos establecidos en la norma:

- a) Cumplir con los niveles máximos y mínimos de ingresos que en cada momento determinen los planes de vivienda;
- b) No disponer de otras viviendas en propiedad con las excepciones que establezcan los planes de vivienda; y
- c) No pueden adquirir otras viviendas en el plazo de 5 años desde la adquisición, aunque no la destinen a residencia habitual o permanente (con la excepción de la adquisición gratuita de VPO como consecuencia de la aceptación de herencia o un acto de liberalidad de cualquier otro tipo).
- d) Destinar la VPO a residencia habitual y con carácter permanente
- e) Estar inscrito en el Registro de Solicitantes de VPO

En efecto, los artículos 92 y siguientes de la Ley 18/2007 recogen todo aquello relativo a la creación, organización y gestión del Registro de solicitantes de

VPO (en adelante, RSVPO) puesto que para poder ser adjudicatario de una VPO se requiere la previa inscripción en el mismo.

Tal y como indica el artículo 92, se trata de un “registro administrativo que tiene por finalidad mejorar la prestación del servicio de interés general²⁵⁰ que constituye la política pública de viviendas de protección oficial. Para acceder a una vivienda de protección oficial debe estarse inscrito en el Registro de Solicitantes, excepto en las adjudicaciones destinadas a hacer frente a situaciones de emergencia (servicios de asistencia y bienestar sociales”.

El funcionamiento de este registro se recoge en el Decreto 106/2009, de 19 de mayo, que ejecuta el mandato indicado en el artículo 92 de la Ley 18/2007. Además, también concreta la composición y el régimen de funcionamiento de la Comisión de Reclamaciones, creada por el artículo 97 de la Ley 18/2007, y establece unos procedimientos generales de adjudicación de las VPO.

Se trata de un registro público que está compuesto por los registros de los distintos ayuntamientos – siempre que dispongan del mismo y en caso de no tenerlo, por los registros que subsidiariamente establezca el departamento competente en materia de vivienda.

Las funciones del registro de solicitantes de VPO son múltiples y entre ellas se encuentran las de proporcionar información a las administraciones sobre necesidades reales de distribución territorial de las viviendas públicas o la de constituir la base operativa para adjudicar VPO bajo el régimen de alquiler, sea en primeras o posteriores adjudicaciones.

Ahora bien, lo más importante es que el acceso a este registro no es incondicionado. La Ley establece que solo tienen derecho a inscribirse – ya sea de forma individual o como unidad de convivencia- las personas que cumplan con tres requisitos, tal y como se indica en el art. 95 de la Ley 18/2007:

- a) Residir en un municipio de Cataluña y acreditarlo mediante el correspondiente certificado de empadronamiento;

²⁵⁰ Aguado i Cudolà, V., Noguera de la Muela, B. & Parisio, V. (2016). *Servicios de interés general, colaboración público – privada y sectores específicos*, Tirant lo Blanch.

- b) Acreditar que los futuros titulares de la vivienda cumplen unos determinados límites de ingresos, de acuerdo con lo que establezca el Reglamento (las personas solicitantes que no cumplan con los ingresos mínimos exigidos se gestionarán en coordinación con los servicios sociales correspondientes) y
- c) Acreditar la necesidad de vivienda (se considera que existe tal necesidad cuando no se dispone de una vivienda adecuada en propiedad o bien si el patrimonio es insuficiente para acceder a una).

En este sentido, Sentencias del Tribunal Supremo (en adelante, STS) de 23 de febrero de 1987 y de 28 de abril de 2009 al indicar que el fin de las VPO “no es otro que el de satisfacer necesidades sociales permanentes y actuales, debiendo impedirse que creaciones de estricto carácter social se transformen mediante el no uso en una alteración de los propósitos normativos”. Las mismas Sentencias añaden que “la finalidad social que persiguen requiere la existencia de una necesidad real, permanente y actual de la vivienda y por ello la cesación de esta necesidad – puesta de manifiesto con su no utilización – implica obligatoriamente la pérdida de la condición de beneficiario-. Por lo tanto, la necesidad de vivienda es un requisito que debe probarse correctamente y que, además, quedará condicionado a los futuros cambios que el ocupante de la VPO pueda sufrir en sus propiedades.

Ahora bien, la inscripción en el registro no da lugar a ningún otro derecho ni supone la adjudicación automática de una VPO. La Ley también recoge, en el artículo 96, las causas que supondrán la baja del registro como son, en síntesis: la voluntad expresa del solicitante, la adjudicación de una VPO, la renuncia a participar en un procedimiento de adjudicación y renuncia a la VPO sin causa justificada, por una sola vez , el incumplimiento sobrevenido de las condiciones establecidas para estar inscrito por reglamento; la revocación de la inscripción por constatación ulterior del incumplimiento originario de las condiciones de acceso o la caducidad de la inscripción por falta de renovación.

3.2.3. Aspectos procedimentales

Finalmente, en cuanto a los aspectos procedimentales, vamos a referirnos a los distintos procedimientos vinculados a las VPO, esto es: el procedimiento de calificación (poniendo el foco de atención en la vigencia de la misma), las distintas modalidades de los procedimientos de adjudicación y, para terminar, el procedimiento de visado de contratos.

A. La calificación de las VPO y su vigencia

Como hemos visto, el artículo 77 de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda en Cataluña define las VPO y dice que, además de cumplir con las características y condiciones establecidas en el texto legal, deberán estar debidamente calificadas a través de un acto administrativo dictado por el departamento competente en materia de vivienda.

Este acto administrativo permite calificar distintos tipos de viviendas como VPO ya sean viviendas de nueva construcción o viviendas ya existentes que cumplen con los requisitos. De acuerdo con el artículo 41 del Decreto 75/2014 y el artículo 77 de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, las viviendas que pueden calificarse como VPO son:

- Las viviendas de nueva construcción.
- Las viviendas libres acabadas y no ocupadas.
- Las viviendas que provienen de una edificación existente rehabilitada.
- Las viviendas existentes que cumplan las condiciones previstas en el artículo 44 Decreto 75/2014.
- Las plazas de garaje y trasteros, como anexos que queden vinculados a la vivienda y que así conste en el Registro de la Propiedad.

Para ello, en nuestro ordenamiento jurídico existen dos tipos de calificaciones distintas para las VPO: la provisional y la definitiva.

El artículo 45 del Decreto 75/2014 indica que los promotores, ya sean personas físicas o jurídicas, que pretendan iniciar la construcción de este tipo de viviendas deberán solicitar la calificación provisional de las mismas. En este sentido, además de la solicitud, deberán acompañar la acreditación de la

personalidad del solicitante y fotocopia del DNI o NIF (salvo que se autorice la solicitud y comprobación de los datos), el proyecto básico de las obras junto con la licencia municipal correspondiente, el certificado del Ayuntamiento donde se indique la calificación urbanística de los terrenos (debe constar expresamente que se trata de suelo calificado para viviendas de protección oficial o para vivienda libre) y el certificado del Registro de la Propiedad que acredita que se trata de un terreno libre de cargas y gravámenes. Además, en caso de que los promotores solicitantes no sean los propietarios del terreno, deberán presentar el documento que acredite la disponibilidad y el permiso de construcción.

Una vez recibida la solicitud con la documentación correspondiente, los órganos competentes de la *Agència d'Habitatge de Catalunya* dispondrán de 30 días hábiles para emitir una resolución. Pasado este plazo sin que se dicte la resolución de la concesión, la calificación provisional se considerará otorgada por silencio administrativo.

En esta calificación debe constar la identificación de los promotores, la ubicación del edificio, el número de viviendas de protección oficial que se van a construir, la superficie útil de las viviendas y de sus anexos y el precio máximo de venta o, en su caso, la renta inicial máxima de alquiler.

Por tanto, como indica la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de noviembre de 1981 la calificación provisional *“es un acto administrativo en el que se fijan las bases económicas, jurídicas y técnicas de la construcción a realizar, así como los beneficios inherentes a la misma, bases a las que necesariamente ha de atenerse el promotor o titular de la cédula, como exigencia del especial ordenamiento contenido en las diferentes normativas que regulan el régimen jurídico de protección de las viviendas acogidas a dicho sistema, todo ello como una manifestación del fomento en este campo de actuación administrativa tendente a la promoción de la construcción de las citadas viviendas”*. Además, la misma Sentencia resalta que se trata de un *“acto administrativo que, aunque sea por su naturaleza potestativo de la Administración, una vez dictado, no se diferencia o aparta – por su contenido o*

efectos – del régimen jurídico general de los actos administrativos que otorgan permisos o autorizaciones”.

Es un acto administrativo que regula la relación entre la Administración Pública concedente y el promotor que ha solicitado la calificación provisional. Así lo indica la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de abril de 1983 cuando señala que la calificación provisional “determina el nacimiento de la relación jurídica singular que se crea entre promotor y el Instituto Nacional de Vivienda”.

Y, en efecto, esta calificación provisional genera una serie de obligaciones y derechos entre las partes. De esta forma, la persona promotora tendrá 15 días para comunicar el inicio de las obras – mediante el correspondiente certificado de dirección de obras –; si durante la ejecución de las obras se producen modificaciones sustanciales que deben introducirse en el proyecto presentado para la tramitación de la cédula provisional, el promotor deberá comunicarlas para adaptar la calificación inicialmente otorgada; el otorgamiento de la calificación provisional no genera derechos relativos a la obtención de subvenciones u otras ayudas directas (que están siempre vinculadas al presupuesto de cada ejercicio y al procedimiento de adjudicación correspondiente). Y, además de todo lo anterior, el plazo general para finalizar las obras es de treinta y seis meses y un mes más para solicitar la calificación definitiva. Estos plazos pueden prorrogarse excepcionalmente siempre que la *Agència d’Habitatge de Catalunya* así lo acepte, previa instancia del promotor con causa justificada.

Se trata, en definitiva, de un *“acto de trámite inicial, a partir del cual el promotor debe comenzar la ejecución de las obras que, una vez concluidas llevarán, si se cumplen los requisitos legales a la calificación definitiva y consiguiente obtención de los beneficios derivados de este sistema de protección de viviendas”* y añade *“la calificación provisional, por tanto, podrá crear expectativas de futuros beneficios, pero no es acto constitutivo de derechos adquiridos”* (Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de julio de 1999).

Como hemos dicho, una vez finalizada la ejecución de las obras en el período correspondiente, los promotores disponen de un mes para solicitar la calificación definitiva de las viviendas de protección oficial, tal y como indica el

artículo 46 del Decreto 75/2014. Junto a la solicitud deberán adjuntar la licencia municipal de obras (si no la hubieren presentado con anterioridad), el proyecto de ejecución final que debe indicar con exactitud todas las obras realizadas, el certificado final de obra y habitabilidad y la justificación correspondiente de haber inscrito la escritura de declaración de obra nueva en el Registro de la Propiedad.

En el caso de que se trate de calificar definitivamente como viviendas de protección oficial a viviendas ya existentes con su cédula de habitabilidad vigente deberán acompañar, además de lo anterior, la fotocopia del DNI o NIF del solicitante, el certificado del Registro de la Propiedad que acredite la titularidad de las viviendas y la inexistencia de cargas y gravámenes, el número identificativo de las cédulas de habitabilidad correspondientes, el informe técnico que acredite el correcto funcionamiento de las instalaciones generales del edificio, el informe técnico que acredite la superficie útil de las viviendas (distinguiendo entre zona interior y exterior, las habitaciones y los anexos), un plano de la distribución interior de las viviendas y de la planta de acceso y una fotografía de la fachada.

Una vez recibida la documentación correspondiente en cada caso, la *Agència d'Habitatge de Catalunya* procederá a comprobar que las obras cumplen con la normativa de habitabilidad y que se adecuan al proyecto de ejecución final presentado. Desde la presentación de la documentación, los órganos competentes dispondrán de 30 días hábiles para dictar la resolución necesaria. En caso de que pase este plazo de tiempo sin dictar resolución, la calificación definitiva se entenderá otorgada por silencio administrativo.

La calificación definitiva es, por tanto, un acto administrativo de comprobación. Así lo indica la Sentencia del Tribunal de Supremo de 8 de octubre de 1984 cuando dice que *“la naturaleza jurídica de la tal cédula calificatoria no es sino un simple acto de constatación a fin de comprobar si el promotor del expediente ha cumplido – o no – con las condiciones a que se obligó con la administración, a cuyo tema resulta ajena la figura del comprador”*.

Es la Administración la que, una vez recibida toda la documentación, procederá a comprobar si las obras ejecutadas se corresponden con los informes y

proyectos presentados por los promotores. Por tanto, *“la misión que en definitiva corresponde a la calificación no es la de poner de relieve los vicios o defectos de la obra (aunque evidentemente pueda hacerlo), sino la de constatar que las obras se han ajustado al proyecto aprobado o a las demás condiciones fijadas en la cédula provisional o, en su caso, a las modificaciones introducidas”* (Sentencias del Tribunal Supremo de 6 de noviembre de 1998 y Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 15 de diciembre de 2000).

Una vez comprobados todos los extremos y otorgada la calificación definitiva, esta debe inscribirse en el Registro de la Propiedad y en ella deben constar la identificación del promotor, la ubicación del edificio y sus datos registrales, la identificación y titulación de la persona que firma el certificado de habitabilidad, la superficie útil de las viviendas, sus habitaciones y anexos, las estancias y espacios que componen la vivienda, la fecha de calificación provisional y de terminación de las obras; el período de duración del régimen de protección, junto con sus limitaciones y el precio de venta y renta máxima inicial, además de otros aspectos que determinen las normas vigentes.

Por otro lado, tal y como indica el artículo 46.5 del Decreto 75/2014, en caso de que existan viviendas que no obtengan la calificación definitiva pero que ya hayan sido adquiridas por las personas beneficiarias, se permitirá que estas resuelvan el contrato o título de adjudicación y se les devolverán las cantidades entregadas a cuenta. Además, también dispondrán de tres meses desde la denegación de la calificación definitiva para solicitar una nueva calificación a su favor, condicionado al compromiso de acabar las obras o subsanar las deficiencias de estas.

Además de lo anterior, hay que tener en cuenta, tal y como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de marzo de 1994 que la calificación definitiva *“más que una simple declaración de derechos, comporta la atribución de un régimen jurídico singular a unas viviendas determinadas, que a su vez implica derechos y obligaciones para promotores y adquirentes, aunque sin olvidar que son éstos los beneficiarios últimos del sistema”*.

Teniendo en cuenta lo anterior, una vez que la Administración otorga la calificación definitiva, hay que respetar una serie de factores que caracterizan y rigen el sistema de viviendas de protección oficial puesto que la calificación definitiva abre la puerta de entrada de la vivienda a este régimen de protección.

Uno de estos factores a tener en cuenta es el **plazo de vigencia de la calificación definitiva de las VPO**. El artículo 47 del Decreto 75/2014 determina que el plazo de duración se computa desde la fecha de concesión de la calificación definitiva y existen distintos plazos en función del tipo de protección.

Para el caso de promociones en suelo de reserva urbanística con destino a vivienda protegida con la obtención de ayudas la duración será de 30 años; para el caso de promociones sin reserva de suelo urbanística con destino a vivienda protegida y sin obtener ayudas directas la duración será de 10 años y, para el resto de casos, no contemplados en los dos supuestos anteriores (reserva de suelo urbanística sin ayudas y sin reserva de suelo urbanística pero con ayudas), la duración será de 20 años.

Además, hay que tener en cuenta que estos plazos se reducen a la mitad (15, 5 y 10 años respectivamente) cuando las viviendas se incluyen en municipios no incluidos en áreas de demanda residencial fuerte y acreditada, siempre que se sigan cumpliendo las condiciones relativas al suelo y a la obtención de viviendas.

Ahora bien, con la entrada en vigor del Decreto Ley 17/2019 la calificación de las viviendas tendrá una **vigencia distinta** en función de si son expedientes de VPO iniciados a partir de la entrada en vigor de la norma o si estos expedientes se encontraban en trámite. En el primero de los casos, cuando el planeamiento urbanístico reserve las viviendas al uso de VPO o cuando estén integradas en patrimonio público de suelo y de vivienda, las mismas tendrán una vigencia indefinida. Aquellas VPO construidas en suelo libre con ayudas estarán a lo dispuesto en las bases de estas y, en caso de construirse sin ayudas, al plazo fijado por el Decreto 75/2014 ya expuesto. En segundo lugar, cuando los expedientes de VPO ya estuvieran iniciados, únicamente tendrán vigencia indefinida las viviendas ubicadas en suelo de patrimonio público, mientras que

el resto estarán a lo dispuesto en el Decreto 75/2014 y a los plazos ya señalados.

Otro de los factores que no pueden obviarse es el que obliga, tanto a la Administración como a los promotores y a las personas adjudicatarias, a respetar las condiciones de uso y de limitación de precio máximo de transmisión que recoge el propio Decreto 75/2014 y que se desarrollará posteriormente.

Y, finalmente, es importante mencionar que, por norma general, este tipo de viviendas no podrán descalificarse a petición de los propietarios adquirentes.

B. La adjudicación de las VPO y los distintos procedimientos previstos en la normativa

Las personas que cumplan todos los requisitos establecidos en la normativa quedarán inscritas en el registro de solicitantes de VPO a la espera de que les sea adjudicada una de ellas a través del correspondiente procedimiento.

El órgano competente para adjudicar las VPO, en el caso de la Generalitat de Catalunya, es el órgano que designe el consejero competente en materia de vivienda. En el caso de las administraciones locales, el órgano competente es aquel al que corresponda de acuerdo con la legislación de régimen local, previa intervención en el procedimiento del departamento competente en materia de vivienda (art. 98 Ley 18/2007).

A la hora de realizar un procedimiento de adjudicación de VPO, las administraciones deben tener en cuenta una serie de condiciones establecidas en la Ley. En concreto, el artículo 99 de la Ley 18/2007 establece unos cupos especiales de reserva con diversos objetivos. Uno de ellos consiste en garantizar el acceso a la vivienda a personas con movilidad reducida. Por ello, en todas las promociones se reserva mínimo un 3% del volumen total para destinarlo a dicho colectivo. Otro colectivo que se intenta proteger es el de mujeres que se hallan en una situación de violencia o que están saliendo de la misma y a las que se hallan en una situación de precariedad económica a causa de esta violencia o necesitan de una vivienda para salir de dicha situación.

Estos cupos especiales se diferencian del cupo general (art. 100 Ley 18/2007) que está compuesto por todas las personas que han manifestado interés en participar en la adjudicación de una promoción de VPO y que no forman parte, por definición, de los cupos especiales. En muchos casos, se establece un porcentaje de reserva máxima en cuanto a personas empadronadas en el municipio para garantizar la compensación entre municipios. También se prevé, para preservar la mixtura social, que cada promoción establezca sistemas que aseguren que la composición final entre los adjudicatarios sea la más parecida a la estructura social del municipio, distrito o zona (teniendo en cuenta nivel de ingresos y lugar de nacimiento).

En cuanto a las formas de adjudicación de las VPO existen distintos procedimientos:

- Procedimiento general de adjudicación (art. 101 Ley 18/2007) que debe seguirse junto con las previsiones específicas que se regulan para la adjudicación de VPO de promoción privada (art. 101 bis);
- Procedimiento para la adjudicación de VPO promovidas por sociedades cooperativas de viviendas (art. 102); y,
- Procedimiento para la adjudicación de promociones voluntarias de VPO (art. 103).

El **procedimiento de adjudicación general** está regulado en el artículo 101 y consta de distintas fases. En primer lugar, los promotores deben gestionar el proceso de adjudicación por cuenta propia, teniendo en cuenta las especificidades establecidas en los arts. 101 bis, 102 y 103.

El primer paso es publicar un anuncio que contenga el número de viviendas de la promoción, la ubicación, el ámbito geográfico de demanda, los cupos especiales de reserva, la superficie útil de la vivienda, las condiciones generales de contratación (régimen económico, financiación), el tipo de transmisión, etc. Este anuncio se comunica al departamento competente en materia de vivienda y al registro de solicitantes. Además, para el caso de promociones públicas de VPO, la Administración promotora deberá aprobar las bases y gestionar el procedimiento de adjudicación.

Una vez formulado el anuncio y recibidas las solicitudes de adjudicación, el sistema de selección de los adjudicatarios varía en función del cupo de que se trate. En el caso del cupo general, el sistema a tener en cuenta es el basado en los principios de concurrencia, transparencia y objetividad. En los cupos especiales se deberán tener en cuenta las circunstancias personales y de la unidad de convivencia. Además, en zonas de escasa demanda o de necesidad de atención de determinados colectivos, la Administración local puede autorizar que las viviendas se adjudiquen de acuerdo con el procedimiento que establece artículo 103.

Los promotores y administradores se harán cargo de la administración de las VPO en régimen de alquiler u otra forma de cesión del uso. El Gobierno puede crear un registro para estos promotores y, además, los vecinos titulares de una vivienda o local deben constituir juntas administradoras para velar por la conservación y mantenimiento de los espacios y servicios comunes.

Además de todas estas previsiones, el art. 101 bis de la Ley 18/2007 recoge una serie de condiciones y criterios a seguir para la adjudicación de viviendas con protección oficial que sean de promoción privada²⁵¹. En este sentido, la norma general es seguir los criterios de selección establecidos por la Administración otorgante de las ayudas; ahora bien, en caso de que la Administración decida no reservarse para sí la gestión del proceso de adjudicación, lo podrá realizar el promotor privado. No obstante, en el caso de las viviendas destinadas al régimen de alquiler siempre debe seguirse el orden de preferencia de mayor antigüedad de la inscripción en el Registro de Solicitantes de Viviendas.

De acuerdo con la regulación aprobada por el Decreto Ley 17/2019 y con lo dispuesto en la Instrucción 2/2021, de 2 de julio, de la *Agència d'Habitatge de Catalunya*, deben realizarse una serie de distinciones en los procedimientos de adjudicación en las promociones privadas.

²⁵¹ Agència d'Habitatge de Catalunya. (2021). *Instrucción 2/2021 relativa a los procedimientos de adjudicación de viviendas de protección oficial* [archivo PDF]. Recuperado de http://www.registresolicitants.cat/files/Instruccio_2_2021_procediments_adjudicacio_HPO.pdf

Por un lado, si se trata de VPO impulsadas **con ayudas públicas** que están destinadas al **régimen de alquiler**, el promotor debe seguir el orden de preferencia de mayor antigüedad en el RSVPO para su adjudicación (artículo 101 bis 1 de la Ley 18/2007), tanto si se trata de primeras o posteriores adjudicaciones. Por otro lado, si las VPO han sido promovidas **sin ayudas públicas** y están destinadas al **régimen de alquiler**, el promotor debe seguir el orden de inscripción en el RSVPO si las VPO están ubicadas en **suelo reservado** a este tipo de construcciones. En este caso, si existen vacantes o renunciaciones, la adjudicación posterior podrá realizarse libremente. En cambio, si el terreno no está “protegido” por el planeamiento urbanístico, el promotor determinará y gestionará el proceso de adjudicación, pero las personas adjudicatarias deberán estar inscritas en el RSVPO.

Y, en cambio, si se trata de VPO promocionadas **sin ayudas públicas** o que sean destinadas a **compraventa** en primeras transmisiones, el promotor podrá gestionar el procedimiento²⁵² (siempre que la Administración decida no gestionarlo) y, en caso de que se produzcan vacantes o renunciaciones, la adjudicación deberá efectuarse mediante lo dispuesto en el artículo 103 de la Ley 18/2007.

La Ley 18/2007 también recoge un **procedimiento especial para el caso de las VPO promovidas por sociedades cooperativas de viviendas** (art. 102). En este caso, las sociedades mencionadas deben adjudicar las VPO que promuevan, tanto si se transmite la propiedad como el derecho de uso, entre sus socios que, además, deben estar inscritos en el registro de solicitantes.

El primer paso es comunicar al órgano gestor del registro la lista de socios inscritos a la promoción o fase que se va a adjudicar. Esta lista será ordenada por preferencia e ir acompañada de la información siguiente: número y ubicación, porcentaje del cupo, superficie útil, régimen económico, derecho que se transmite, etc.

²⁵² El procedimiento ha sido detallado por la Agència d'Habitatge de Catalunya en su Instrucción 2/2021, de 2 de julio, ya citada.

El órgano gestor del registro de solicitantes verifica que los integrantes de la lista consten inscritos y, en el plazo de dos meses, debe resolver. Si no resuelve, se entiende que hay silencio positivo y se entiende que la lista presentada es válida al efecto de la posterior adjudicación.

Finalmente, se comunica por escrito al registro la adjudicación de la vivienda al socio cooperativista, mediante la correspondiente escritura pública y el registro da de baja a las personas que han resultado adjudicatarias.

Por último, cuando **la promoción de las VPO sea de carácter voluntario** y se haya promovido sin ayudas públicas y sin que la calificación urbanística del suelo imponga este destino, los promotores podrán seguir el procedimiento que libremente escojan, siempre que respeten tres condiciones: los adjudicatarios deben estar inscritos en el Registro, los promotores deben comunicar al Registro la lista definitiva de adjudicatarios y la adjudicación de la vivienda supone la baja del Registro (art. 103 Ley 18/2007).

También es importante señalar que en la norma se contemplan supuestos en los que no se aplican los procedimientos de adjudicación expuestos como, por ejemplo, las viviendas que tienen por objeto el realojamiento por remodelación u otras actuaciones urbanísticas o las VPO en alquiler que hayan sido alquiladas con una cláusula preferente de compra a favor del inquilino (art. 104 Ley 18/2007).

Además de todo lo anterior, los adjudicatarios podrán ser desahuciados administrativamente de las VPO por impago de las rentas fijadas en el contrato de arrendamiento, por destinar la vivienda o local a un uso indebido o no autorizado, por no disponer de título legal que les autorice a ocupar la vivienda o por ser sancionados mediante resolución firme por alguna de las siguientes infracciones: no destinar la vivienda a domicilio habitual, ceder la vivienda sin autorización o falsear los datos exigidos para acceder a una VPO.

C. La transmisión de las VPO

El artículo 53 del Decreto 75/2014 determina que las viviendas de protección oficial podrán transmitirse por los medios recogidos en el artículo 82 de la Ley 18/2007, esto es, la transmisión de la plena propiedad o cesión en

arrendamiento o mediante otras modalidades de ocupación y uso de este tipo de viviendas.

Ahora bien, además de estos medios de transmisión, existe el denominado sistema de tenencias intermedias para el acceso a las viviendas de protección oficial, recogido en el artículo 54 del Decreto 75/2014. Este sistema de tenencias intermedias recoge una serie de modalidades.

En primer lugar, encontramos la modalidad de la propiedad compartida, entendida como *“cada una de las formas de acceso a la vivienda protegida intermedias entre el alquiler y la propiedad que implican transmisión al adquirente del dominio de una parte de la vivienda y la retención del resto por parte de una tercera persona”*, tal y como queda recogido en el artículo 71 de la Ley 18/2007.

Esta modalidad es la que queda recogida de forma más detallada en el artículo 54 del Decreto 75/2014 es la de la propiedad compartida. Así pues, se indica que el precio máximo de venta será el resultado de aplicar el porcentaje que se transmita al precio máximo de la vivienda en pleno dominio establecido en la calificación definitiva. Y que, para la adquisición de las sucesivas cuotas de propiedad con posterioridad al establecimiento de la propiedad compartida, el precio de transmisión por metro cuadrado podrá incrementarse en un 15% si la vivienda está destinada a la venta en régimen general o especial cuando la adquisición se realice en los siguientes 10 años (el 30% si se realiza posteriormente) y en un 15% cuando la vivienda esté calificada como precio concertado.

Otra modalidad de cesión es la transmisión el derecho de superficie y otros tipos de propiedad de carácter temporal. En este caso, el artículo 54.4 indica que el plazo de duración de la protección oficial no podrá ser inferior a 20 años y que el precio máximo no deberá ser superior al porcentaje del precio máximo de venta de una vivienda calificada definitivamente en el mismo año y en la misma zona geográfica A y del 85% en el resto de zonas geográficas.

Y, finalmente, se recoge la figura de la cesión de uso que efectúa una cooperativa de cesión de uso a sus asociados. En este caso, el artículo 54.5

determina que la cuota mensual no podrá superar la cantidad aplicable como renta en una vivienda de protección oficial, en la misma fecha y zona geográfica.

D. El control público en la adjudicación y transmisión de las VPO

Las medidas que posee la Administración Pública para ejercer un control público sobre la adjudicación y la transmisión de las VPO se recogen en los artículos 86 y siguientes de la Ley 18/2007.

Respetando, en todo momento, los principios de publicidad, transparencia, concurrencia pública, promoción de la diversidad y mixtura social y lucha contra la exclusión social (art. 86), se establecen una serie de instrumentos para los procedimientos relativos a la adjudicación y transmisión de las VPO.

En primer lugar, la Administración autonómica tiene a su favor los **derechos de opción y retracto**. Estos derechos son una consecuencia inmediata de la calificación de una vivienda como protegida y deben hacerse constar expresamente en todas las transmisiones, así lo indica el artículo 87. La Administración ejerce estos derechos en beneficio propio, del municipio o de los promotores públicos o en favor de las personas físicas inscritas en el Registro de Solicitantes.

El derecho de opción está regulado en el artículo 90 que manifiesta que la Generalitat se reserva un derecho de opción legal en los procesos de transmisión de VPO. El fundamento que debe motivar el ejercicio de este derecho es la necesidad de la Administración de poseer un parque suficiente de viviendas vinculadas a políticas sociales y atender situaciones de necesidades socialmente perentorias.

Sin embargo, el derecho de opción también se encuentra limitado. La Administración no podrá ejercer este derecho en las transmisiones gratuitas *inter vivos* o en favor de ascendientes y descendientes, cónyuge o pareja de hecho y en caso de transmisiones por causa de muerte. Tampoco podrá ejercer el derecho en la primera transmisión de los promotores en caso de las promociones en sociedades cooperativas.

El derecho de retracto se encuentra recogido en el artículo 91 y actúa como un mecanismo “sancionador” ya que se ejerce en caso de que se infrinjan los instrumentos de control que se expondrán a continuación. Ante estas infracciones, la Administración podrá ejercer el derecho de retracto. Se considera que se han infringido los instrumentos de control cuando se hayan omitido los requisitos legales en las notificaciones, cuando la transmisión se haya producido antes de que venza el plazo para el derecho de opción o cuando la transmisión se haga en condiciones distintas a las fijadas por la notificación.

En cualquiera de estos tres casos, la Administración debe dictar una resolución sobre si hay causa suficiente para el ejercicio del derecho de retracto en el plazo de 30 días a contar desde el día en que haya tenido conocimiento de la transmisión efectuada y de sus condiciones. En esta resolución siempre se deben motivar los intereses públicos implicados sobre el inmueble que se transmite y que se pretende adquirir. En el plazo de un mes desde la resolución, la Administración debe fijar el precio correspondiente y las condiciones de adquisición. Esta resolución se notifica a la persona interesada que debe adjudicar la vivienda en los términos aprobados.

Como decimos, el derecho de retracto solo puede ejercitarse cuando se hayan infringido los instrumentos de control establecidos en el artículo 89. Este artículo recoge el deber de notificación de la decisión de transmitir una VPO. Esta notificación a la Administración y departamento competente debe incluir la identificación de la promoción o inmueble, el título que se pretende transmitir, las fórmulas jurídicas de transmisión y las condiciones del procedimiento.

Una vez recibida la notificación, el departamento competente debe pronunciarse sobre el ejercicio del derecho de adquisición preferente. Si en el plazo de dos meses, la Administración correspondiente no ha ejercido su derecho, el interesado puede buscar un adquirente directamente, siempre que este cumpla con la obligación de estar inscrito en el Registro de Solicitantes y proponerlo al departamento.

Transcurridos dos meses desde la propuesta del nuevo adquirente, en caso de que la vivienda todavía no se haya transmitido, los efectos de la notificación

caducan y debe cumplirse nuevamente con el deber de notificación antes de transmitir el inmueble. En caso de que estas pautas no se cumplan o se realicen de forma incorrecta, la Administración podrá ejercer el derecho de retracto del artículo 91.

Al respecto cabe señalar también que, de acuerdo con el artículo 85 de la Ley 18/2007, los actos y contratos de transmisión y cesión de uso de VPO “deben ser **visados por el departamento competente en materia de vivienda** antes de que se otorgue el correspondiente documento público para comprobar que se ajustan a la legalidad”²⁵³. En este caso, la Administración correspondiente dispone de un mes para dictar y notificar la resolución desde la fecha de entrada de la solicitud en el registro del órgano competente (artículo 85.4 Ley 18/2007).

A estos efectos, se considera que el **visado** es el “acto administrativo por el que se comprueba que los contratos contienen las determinaciones previstas en el artículo 85”²⁵⁴ (de la Ley 18/2007) que son, entre otras, el número de expediente de concesión del régimen de protección, la modalidad, el plazo de duración de la calificación, el precio de venta o renta máxima y las condiciones de destino. Por lo tanto, el procedimiento de visado del contrato debe comprobar que los adquirentes u ocupantes cumplen con los requisitos generales de acceso a la VPO y que, además, el contrato incluye todas las cláusulas de inserción obligatoria recogidas en el artículo 57 Decreto 75/2014.

3.3. Breve excursus sobre la financiación de las VPO

Las ayudas públicas en materia de VPO están reguladas en el artículo 42 del Decreto 75/2014 y se estructuran en tres modalidades distintas: los préstamos de las entidades de crédito que han suscrito un convenio de colaboración con la Generalitat de Cataluña para promover la adquisición de VPO; los subsidios de préstamos libres o protegidos de entidades de crédito adheridas a este Plan (estos créditos pueden ir dirigidos a los promotores y a los compradores) y,

²⁵³ Las transmisiones y las cesiones de uso de VPO que se realicen sin obtener el visado preceptivo serán nulas de pleno derecho (artículo 85.5 Ley 18/2007).

²⁵⁴ Artículo 57.2 Decreto 75/2014

finalmente, subvenciones para los promotores o compradores de este tipo de viviendas, a través del correspondiente procedimiento de concurrencia pública.

A continuación, veremos dos tipos de ayudas existentes actualmente en Cataluña: por un lado, los préstamos derivados de los convenios de colaboración suscritos entre la Administración autonómica y el Institut Català de Finances y, por otro lado, las subvenciones directas a promotores de VPO.

3.3.1. Préstamos derivados de la colaboración entre el Institut Català de Finances y l'Agència d'Habitatge de Catalunya

En efecto, una de las modalidades que la normativa aplicable prevé para la financiación de las VPO es la relativa a la colaboración entre la Administración Pública y entidades financieras que, bajo el cumplimiento de unos determinados requisitos, otorguen préstamos para la construcción y/o promoción de VPO.

Este es el caso de *l'Institut Català de Finances*²⁵⁵ (en adelante, ICF) que es una entidad financiera, fundada en el año 1985, propiedad de la Generalitat de Catalunya²⁵⁶ y que depende del Departamento de Economía y Hacienda²⁵⁷. Se trata de una entidad con personalidad jurídica propia y que queda sometida al ordenamiento jurídico privado.

En el marco de sus funciones, entre las que destaca el otorgamiento de cualquier tipo de financiación²⁵⁸, el ICF puede “utilizar instrumentos de derecho

²⁵⁵ Creado por Ley 2/1985, de 14 de enero, del Instituto Catalán de Finanzas, disposición hoy derogada. Actualmente, el ICF se rige por el Decreto Legislativo 4/2002, de 24 de diciembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley del Instituto Catalán de Finanzas (DOGC núm. 3792, de 31/12/2002). Este Decreto Legislativo ha sido modificado en distintas ocasiones, la más destacable mediante en Decreto Ley 2/2015, de 28 de julio (BOE núm. 229, de 24/09/2015).

²⁵⁶ Generalitat de Catalunya. (2022). *Institut Català de Finances*. http://sac.gencat.cat/sacgencat/AppJava/organisme_fitxa.jsp?codi=1293

²⁵⁷ Así lo indica el artículo 3.4.19 del Decreto 21/2021, de 25 de mayo, de creación, denominación y determinación del ámbito de competencia de los departamentos de la Administración de la Generalitat de Catalunya (DOGC núm. 8418, de 26/05/2021)

²⁵⁸ Artículo 6 del Decreto Legislativo 4/2002

público y privado y firmar **convenios de colaboración**, conciertos y protocolos de actuación con la Administración Pública y con cualquier entre o institución pública o privada”²⁵⁹.

De acuerdo con lo anterior, en fecha 30 de noviembre de 2017, el ICF firmó un acuerdo de colaboración²⁶⁰ con la *Agència d’Habitatge de Catalunya* ²⁶¹ (en adelante, AVC) para crear una línea de préstamos bonificados que financiara proyectos de promoción de VPO para destinar a alquiler o a cesión de uso en régimen general.

Esta línea de préstamos va destinada a promotores, públicos y privados, que realicen distintas actuaciones: nueva construcción, rehabilitación, retomar obras que estaban paralizadas o adquisición por expropiación de edificios inacabados por incumplimiento de la función social. Los préstamos quedan sujetos a una serie de condiciones que se recogen, con carácter anual, en la convocatoria y en las bases reguladoras de los préstamos²⁶².

En primer lugar, las **condiciones económicas**. Los promotores podrán obtener un importe máximo de 120.000€ por vivienda y de 64.000€ para alojamientos

²⁵⁹ Artículo 4 del Decreto Legislativo 4/2002

²⁶⁰ Agència de l’Habitatge de Catalunya. (2017). *Conveni de col·laboració entre l’Agència de l’Habitatge de Catalunya i l’Institut Català de Finances per a la creació d’una línia de préstecs bonificats per a la promoció d’habitatges amb protecció oficial per destinar a lloguer* [archivo PDF]. Recuperado de <http://agenciahabitatge.gencat.cat/wps/wcm/connect/bf9b2010-f323-452d-bcd1-d56c50182ecf/20171130+ID+17107+ICF+Habitatge.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=bf9b2010-f323-452d-bcd1-d56c50182ecf>

²⁶¹ La Agència d’Habitatge de Catalunya es una entidad de derecho público de la Generalitat de Cataluña que tiene como objetivo ejecutar y gestionar las políticas de vivienda catalanas, así lo señala el artículo 2 de la Ley 13/2009, de 22 de julio, por la que se regula la Agència (DOGC núm. 5430, de 28/07/2009 y BOE núm. 198, de 17/08/2009).

²⁶² Para el año 2022: Resolución DSO/90/2022, de 20 de enero, de convocatoria para la concesión de ayudas en forma de bonificación de intereses de operaciones de préstamo, para la financiación de promociones de vivienda y alojamientos con protección oficial destinados a alquiler o cesión de uso en régimen general para el año 2022 (DOGC núm. 8593, de 27/01/2022) y Resolución DSO/2291/2021, de 20 de julio, que aprueba las bases reguladoras para el acceso a las ayudas en forma de bonificación de los intereses de operaciones de préstamo (DOGC núm. 8464, de 23/07/2021).

dotacionales. El tipo de interés será fijo, del 4,25% y el plazo de amortización asciende a los 30 años, con 2 años de carencia incluidos. En segundo lugar, las **condiciones de la promoción**, puesto que la superficie útil media debe ser de 75m² por vivienda y deben obtener el certificado de eficiencia energética por Instituto Catalán de Energía mínimo B. Finalmente, puesto que la idea de esta línea es enfocar la promoción de VPO al régimen de alquiler, existen unas **condiciones del alquiler**, puesto que el destino de este régimen tendrá una duración mínima de 30 años y el salario máximo de los usuarios adquirientes debe ser de 3,5 veces el IRSC. Además, en cuanto a la determinación de los precios máximos del alquiler, el promotor deberá tener en cuenta que el precio del m² varía en función de la zona geográfica en la que se ubique la vivienda o el alojamiento protegido, tal y como señala el artículo 6.2 de la Resolución DSO/2291/2021, de 20 de julio:

ZONA	HAB./AL. (€/m²)	ANEXOS (€/m²)
A	7,50	3,75
B	7,27	3,63
C	6,43	3,21
D	5,59	2,80

Teniendo en cuenta las condiciones señaladas, los promotores, públicos o privados, de VPO pueden solicitar estos préstamos mediante la web del ICF²⁶³.

Además de esta línea de préstamos para la promoción de VPO, el ICF también dispone de otras líneas vinculadas con vivienda. Por un lado, el ICF tiene abierta una línea de préstamos para financiar a entidades sociales y a los ayuntamientos en la compra de viviendas destinadas a alquiler social (recalificadas como VPO) y que, por lo tanto, fomenta la adquisición de viviendas mediante los derechos de tanteo y retracto de la Administración y

²⁶³ Institut Català de Finances. (2021). *ICF Habitatge social (promoció)*. <http://www.icf.cat/ca/productes-financers/prestecs/icf-habitatge-social>

mediante contratos de compraventa²⁶⁴. En este caso, el importe de los créditos va de 25.000€ a un máximo de 10 millones de euros por titular y un total de 90.000€ por vivienda. El plazo de amortización es de un máximo de 30 años, con 2 años de carencia incluidos y el interés es fijo del 3,25%. Y, por otro lado, el ICF también ofrece una línea de financiación para la rehabilitación de viviendas que se destina a las comunidades de propietarios que están obligadas a cumplir con la Inspección Técnica del Edificio y así mantener y conservar su edificio en condiciones óptimas²⁶⁵.

Los préstamos de financiación del ICF para financiar la promoción o la adquisición de VPO, especialmente en régimen de alquiler, constituyen una medida que, si bien no va a solucionar el problema de vivienda, forma parte de la solución global del mismo. Se trata, en definitiva, de una herramienta que suma y aporta recursos, económicos y de vivienda, en la cruzada de las Administraciones Públicas por incrementar el parque público de vivienda y garantizar el acceso a la misma de la población.

3.3.2. Subvenciones directas a los promotores de VPO

Otra de las opciones al alcance de los promotores son las subvenciones²⁶⁶ que se recogen en las distintas normativas para la promoción de este tipo de viviendas, a través del correspondiente procedimiento de concurrencia pública.

En base a esta figura de la subvención, en la actualidad, podemos hacer referencia a dos tipos distintos: en primer lugar, las subvenciones previstas en el Real Decreto 42/2022, de 18 de enero, que regula el Bono Alquiler Joven y el Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025, ya analizado en el primer capítulo de este trabajo y, en segundo lugar, las subvenciones recogidas en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (en adelante, PRTR) aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de abril de 2021 y cuyas

²⁶⁴ Institut Català de Finances. (2021). *ICF vivienda social (adquisición)*. <https://www.icf.cat/es/productes-financers/prestecs/icf-habitatge-social-adquisicio/>

²⁶⁵ Generalitat de Catalunya. (2021). *Ayudas en forma de préstamos a comunidades de propietarios para la financiación de obras de rehabilitación en edificios de viviendas*. <https://web.gencat.cat/es/tramits/tramits-temes/21909-Ajuts-prestecs-per-a-la-rehabilitacio>

²⁶⁶ Artículo 42 del Decreto 75/2014

medidas de ejecución se recogen en el Real Decreto – ley 36/2020, de 30 de diciembre, que aprueba medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del PRTR.

Respecto al Plan Estatal de Vivienda 2022-2025, como ya hemos señalado, destaca el programa de incremento del parque público de viviendas (artículos 61 a 70) que financia la adquisición de viviendas por parte de las administraciones públicas, organismos públicos y demás entidades de derecho público, así como las empresas públicas, público-privadas y sociedades mercantiles participadas mayoritariamente por las administraciones públicas o en las que se garantice la permanencia y control por parte de los poderes públicos en al menos el 50% del capital, que se vayan a destinar a alquiler o cesión durante un plazo mínimo de 50 años.

En este sentido, el programa recogido en el Plan Estatal de Vivienda 2022-2025 enlaza perfectamente con las previsiones recogidas en el PRTR, que pone en marcha la regulación, gestión y ejecución del Instrumento Europeo de Recuperación por “valor de 750.000 millones de euros”²⁶⁷. El PRTR recoge la figura de los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica que, como veremos en la segunda parte de este trabajo, actúa como fórmula de colaboración público – privada y configura la financiación de las entidades que formen parte de uno de estos proyectos para ejecutar las políticas palanca previstas en el PRTR, entre las que destaca, la de “Agenda Urbana y rural, lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura” y, en concreto, el componente destinado al “Plan de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana”.

Se trata, en definitiva, de impulsar la promoción y construcción de VPO mediante la potestad de fomento de la Administración Pública y en colaboración con el sector privado. Para ello, es importante también realizar el correspondiente análisis de los riesgos económico-financieros y de la viabilidad de los proyectos, es decir, tener en cuenta el tipo de promotor y el compromiso del mismo en cuanto a la ejecución y terminación de las obras, sin olvidar el

²⁶⁷ Exposición de motivos del Real Decreto – ley 36/2020, de 30 de diciembre

posterior control que debe realizar la Administración en el momento de la adjudicación de las VPO.

4. A modo de conclusión: los errores cometidos

Como hemos señalado ya en diferentes ocasiones, el objetivo de las distintas Administraciones Públicas pasa por incrementar el parque público de vivienda. No obstante, para conseguir esa meta hay que analizar las causas que han provocado la situación actual, es decir, señalar cuáles son los motivos que han generado esta falta de vivienda pública tan acentuada y que caracterizan, actualmente, el parque público de vivienda, tanto estatal como autonómico y local. A nuestro parecer, los motivos que han generado la problemática actual son:

- 1) Falta de inversión en materia de vivienda por parte de las administraciones públicas
- 2) Baja actividad en la construcción de vivienda protegida y aumento de la demanda por parte de la población
- 3) Falta de seguridad jurídica en el ámbito de la vivienda

Falta de inversión en materia de vivienda por parte de las administraciones públicas

Según los datos oficiales extraídos del Boletín Especial de Vivienda Social²⁶⁸, entre los años 2007 y 2017, la cifra media del gasto en protección social en vivienda en España se situó en 35,4 euros por habitante el año, lo que representa un porcentaje de entre el 0,10 – 0,23% del Producto Interior Bruto (en adelante, PIB). En este sentido, según la misma fuente, en el ámbito autonómico, Navarra ha sido la comunidad autónoma que ha invertido más presupuesto en vivienda pública, destinando 211,6 euros por habitante al año entre los años 2002 y 2019, seguida del País Vasco que destinó 73,8 euros por habitante cada año. Cataluña, por su parte, solo destinó un total de 33,1 euros por habitante al año a este fin.

²⁶⁸ Observatorio de Vivienda y Suelo. Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. (2020). Boletín Especial vivienda social... Op. cit.

En este sentido, los Presupuestos Generales del Estado para el año 2021 establecen una partida de 2.253.095,38 de euros para el acceso a la vivienda y fomento de la edificación (Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021). Cabe destacar que el presupuesto para vivienda de 2021 equivale al presupuesto dirigido a la misma materia en los últimos 5 años en que apenas se llega a los 500.000 miles de euros anuales. Además, el presupuesto destinado en el año 2021 para vivienda es el más alto de los últimos 10 años.

Este aumento en el presupuesto destinado a vivienda indica dos cuestiones claves: en primer lugar que, como hemos visto, en los últimos 10 años el Estado no ha invertido suficientes recursos económicos para garantizar el acceso a una vivienda y, en segundo lugar, que actualmente el derecho a la vivienda es una de las preocupaciones principales de la Administración pública.

Dada la escasa inversión pública que ha tenido lugar en los últimos años las medidas en materia de vivienda adoptadas tanto en normas estatales como autonómicas no han podido llevarse a cabo por falta de recursos económicos. Eso se traduce, como ya hemos indicado, en la existencia de un parque público de vivienda deficiente que no abarca las necesidades de la población. El derecho a la vivienda que, recordamos, tiene carácter básico y universal, debe ser accesible a toda la población y tener un parque público amplio y de calidad es un requisito indispensable.

Es evidente que, para conseguirlo, los poderes públicos deben invertir en este sector, tal y como en su momento se hizo para conseguir una educación o una sanidad públicas de calidad.

Baja actividad en la construcción de vivienda protegida y aumento de la demanda por parte de la población

Respecto a este problema, es interesante destacar algunos de los datos estadísticos que ya hemos señalado para entender la importancia de la cuestión que estamos tratando:

- a) En el año 2019, la estimación del parque de viviendas estatal se encontraba en 25.793.323 viviendas y a nivel catalán el número ascendía a 3.936.585²⁶⁹.
- b) Se calcula que en España únicamente el 2,5% de las viviendas principales se destinan a vivienda pública posicionándose en la cola del resto de países europeos. En consecuencia, España tiene menos de una vivienda pública o social por cada 100 habitantes²⁷⁰. En Cataluña, por su parte, el porcentaje no es muy distinto: solo entre el 1,6 y el 2% del parque inmobiliario representa a viviendas de tipo público o social²⁷¹. La Comunidad Autónoma destina únicamente el 0,1% del PIB a diferencia del 0,6% que invierten, como media, el resto de países de la Unión Europea²⁷².
- c) Según datos oficiales del Ministerio de Fomento²⁷³, en el año 2020 se calificaron definitivamente un total de 785 viviendas protegidas vinculadas a los planes estatales de vivienda. En Cataluña, en el 2020 solo se calificaron un total de 1.223 viviendas de este tipo en relación con los planes estatales de vivienda y los planes autonómicos.
- d) En contraposición, solo en territorio catalán había, en el año 2021, un total de 84.442 inscripciones vigentes en el Registro de

²⁶⁹ Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. (2019). *Actividades y Servicios. Observatorios y Estadísticas. Series estadísticas sobre la "Estimación del parque de viviendas"*. <https://apps.fomento.gob.es/BoletinOnline2/?nivel=2&orden=33000000>

²⁷⁰ Sempere, P. (2020). España tiene menos de una vivienda social por cada 100 habitantes, lejos de las cuatro de la UE. *Cinco Días*. https://cincodias.elpais.com/cincodias/2020/09/24/economia/1600970058_119777.html

²⁷¹ Peiró, I. (2018). Luces y sombras en la batalla para conseguir más vivienda social en Catalunya. *Catalunya Plural*. <https://catalunyaplural.cat/es/luces-y-sombras-en-la-batalla-para-conseguir-mas-vivienda-social-en-catalunya/>

²⁷² Redacción Barcelona. (2020). El tercer sector denuncia la escasa inversión en política de vivienda en Catalunya. *La Vanguardia*. <https://www.lavanguardia.com/local/catalunya/20201127/49737320639/tercer-secor-politica-vivienda-cataluna-covid-coronavirus.html>

²⁷³ Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. (2020). *Actividades y Servicios. Observatorios y Estadísticas. Series estadísticas sobre la "Vivienda y rehabilitación protegida"*. <https://apps.fomento.gob.es/BoletinOnline2/?nivel=2&orden=31000000>

Solicitantes de Viviendas de Protección Oficial que representan a familias que necesitan acceder a una vivienda de protección oficial²⁷⁴.

Teniendo en cuenta lo anterior, las últimas normas aprobadas en Cataluña respecto al ámbito de la vivienda (esto es el Decreto Ley 17/2019 y la Ley 1/2022, de 3 de marzo) marcan como uno de sus principales objetivos la consecución, en un plazo de 15 años desde la aprobación de la norma, de incrementar el parque social de vivienda hasta un 15% (recordemos que se sitúa actualmente entre el 1,6 y el 2%), especialmente en aquellas zonas de más alta demanda residencial.

Falta de seguridad jurídica en el ámbito de la vivienda

Como hemos podido comprobar en la primera parte del trabajo de investigación, existe una proliferación de normativa apabullante. La competencia en materia de vivienda es competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, tal y como se indica en el art. 148.1.3 CE y como se señala en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional anteriormente citada. Sin embargo, el Estado en aras de lo establecido en los arts. 149.1.11 y 149.1.13 CE puede intervenir en materia de vivienda siempre que sean actuaciones encuadradas en las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica o de las bases de la ordenación del crédito.

Esta “flexibilidad” competencial permite que coexistan normas estatales, autonómicas e incluso locales en la regulación del derecho de acceso a la vivienda. El marco jurídico del derecho a la vivienda se compone por normas de distinto nivel territorial que van sobreponiéndose unas a otras y que, además, no cumplen siempre con los objetivos establecidos en cada una de ellas.

²⁷⁴ Generalitat de Catalunya. (2021). *Demanda d'habitatge protegit*. https://habitatge.gencat.cat/ca/dades/estadistiques_publicacions/indicadors_estadistiques/estadistiques-de-la-politica-dhabitatge-/demanda-dhabitatge-protegit/#bloc2

Además de lo anterior, esta materia se regula, con carácter general, en los planes de vivienda – de nuevo, tanto a nivel estatal como autonómico y local -. Cada Plan, que tiene una vigencia temporal definida (normalmente son 4 años), establece una serie de objetivos y fija unos programas a desarrollar en cada territorio. La tendencia de los últimos planes pasa por fomentar la figura del alquiler social y por otorgar ayudas a aquellas unidades de convivencia que se encuentren en riesgo de exclusión residencial, es decir, cuyos ingresos no sean suficientes para acceder a una vivienda digna y adecuada.

En conclusión, la falta de inversión en vivienda pública en los últimos 10 años, tanto a nivel nacional como autonómico, ha provocado la realidad actual: no se han construido las viviendas suficientes para poder garantizar el derecho de acceso a una vivienda digna y adecuada a toda la población. Además, con el objetivo de intentar tapar o suplir esta total falta de inversión en un derecho básico y universal como es la vivienda, los poderes públicos se han dedicado a dictar norma tras norma. Como resultado hoy tenemos un marco jurídico atropellado y lleno de contradicciones que genera problemas de interpretación y de aplicación de las normas.

Además de lo anterior, también debemos apuntar los distintos mecanismos que los poderes públicos catalanes están intentado regular, de forma rápida y con poca premeditación, entre los cuales destacamos la reserva de suelo en suelo urbano consolidado, que se examinará en la segunda parte de este trabajo de investigación.

Sin embargo, el Decreto 75/2014, de 27 de mayo, que regula el Plan por el derecho a la vivienda, que debería haberse actualizado y adaptado a las circunstancias del momento en el año 2018, sigue en vigor y seguimos a la espera de que se apruebe un Plan catalán en materia de vivienda adaptado a la actualidad.

Tampoco se ha aprobado el Plan Territorial Sectorial de la Vivienda, aprobación que debía tener lugar para constituir el marco orientador de

las políticas de vivienda en Cataluña (arts. 12.9, 73.1 y 75.1 de la Ley 18/2007).

En este sentido, el mes de octubre de 2021, el Gobierno catalán acordó, nuevamente, la tramitación y aprobación del Plan territorial sectorial de la vivienda que debía estar terminado a lo largo del “primer semestre de 2022 y marcará las líneas de futuro de los próximos 20 años”²⁷⁵.

Por lo tanto, ante la situación de emergencia habitacional en la que está sumido todo el territorio, los poderes públicos han empezado una batalla legislativa para proponer y regular las distintas medidas posibles que pueden incrementar el parque público de vivienda, sin tener muy en cuenta la repercusión económica y de gestión que estas medidas conllevan pues, como dice TEJEDOR BIELSA²⁷⁶, “es más fácil legislar que gestionar”.

Para tratar de revertir esta situación y empezar, como mínimo, a solventar el problema relacionado con la vivienda, la Administración Pública debe actuar de forma global, esto es, utilizando todas las herramientas que tiene a su alcance. En este trabajo, analizaremos las figuras urbanísticas y de colaboración público – privada que la Administración puede regular e impulsar para incrementar el parque público de vivienda.

Sin embargo, existen otras potestades administrativas que también deben tenerse en cuenta para tratar este problema. Así, por ejemplo, mediante la potestad de fomento, la Administración Pública puede regular y concretar las distintas ayudas que se van a otorgar, no solo a la población con el fin de conseguir una vivienda, sino también a los promotores que vayan a construir

²⁷⁵ Generalitat de Catalunya. (2021). *Derechos sociales da luz verde a la tramitación y aprobación del Plan territorial sectorial de la vivienda que quedará terminado el primer semestre de 2022 y marcará las líneas de futuro de los próximos 20 años.* https://dixit.gencat.cat/es/detalls/Noticies/drets_socials_aprova_pla_territorial_sectorial_habitatge.html

²⁷⁶ Tejedor Bielsa, J.C. (2013). La política de vivienda social como servicio social de interés general en Europa. *esPublicoBlog*. <https://www.administracionpublica.com/vivienda-social-europa/>

vivienda pública en las condiciones establecidas por la propia Administración (requisitos económicos y técnicos, procedimiento, limitación de precios, etc.). Estas ayudas, de carácter económico, han sido reguladas tradicionalmente por los distintos Planes de Vivienda aprobados a nivel estatal, autonómico y municipal.

Otra de las herramientas que se debe impulsar es la potestad fiscal. Así, los poderes públicos pueden establecer y regular tributos, ya tengan carácter de impuesto, de contribución o de tasa. En este sentido, es importante tener en cuenta que, el Tribunal Constitucional ha señalado que “los tributos, además de ser un medio para recaudar ingresos públicos, sirven como instrumentos de política económica general y para asegurar una mejor distribución de la renta nacional”²⁷⁷. La competencia originaria para establecer los tributos corresponde al Estado, que debe regularlos mediante norma con rango legal (art. 133.1 Constitución). Sin embargo, las comunidades autónomas y también las corporaciones locales pueden establecer y exigir tributos, siempre respetando lo establecido en la Constitución y en las normas estatales (art. 133.2 8 SSTC 46/2000, de 17 de febrero; 276/2000, de 16 de noviembre, y 289/2000, de 30 de noviembre 17 Constitución). La regulación de estos tributos permite, a su vez, la fijación de determinados beneficios fiscales para aquellos propietarios que alquilen su vivienda a precio regulado o para aquellos constructores que vayan a destinar sus edificios a vivienda pública. Se trata, en definitiva, de configurar elementos que, a nivel fiscal y respetando el ordenamiento jurídico en la materia, se consideren suficientemente atractivos como para destinar la vivienda en propiedad al sector público, con las ventajas y desventajas que ello suponga.

En definitiva, se trata de que la Administración utilice todas las potestades de las que disponga para establecer una política pública de vivienda efectiva que garantice, de forma suficiente el derecho a una vivienda digna y adecuada. Todo ello acompañado de una inversión económica suficiente y estable en los siguientes años que, junto con las medidas urbanísticas y los instrumentos de

²⁷⁷ SSTC 46/2000, de 17 de febrero; 276/2000, de 16 de noviembre, y 289/2000, de 30 de noviembre

colaboración público – privada que analizaremos más adelante, permita impulsar la construcción de vivienda pública (en especial, VPO en régimen de alquiler) para solventar las necesidades de vivienda existentes en el sector de la población más desfavorecido.

CAPÍTULO SEGUNDO. ANÁLISIS SOBRE LA ADECUACIÓN DE LA RESERVA DE SUELO EN SUELO URBANO CONSOLIDADO COMO MEDIDA PREVISTA PARA INCREMENTAR EL PARQUE PÚBLICO DE VIVIENDA

El presente capítulo va dedicado a analizar el mecanismo de la reserva de suelo que, junto con una buena actuación por parte de las Administraciones Públicas, es una medida adecuada para promover y proteger el derecho a la vivienda.

Ahora bien, no podemos obviar una realidad que deriva del propio derecho a la vivienda que tiene carácter poliédrico y multidisciplinar y, por este motivo, no es suficiente una sola medida para incrementar el parque público de vivienda, sino que deben conjugarse todos los recursos disponibles en la Administración.

La suma de todas las potestades administrativas, junto con una correcta colaboración público – privada, es la fórmula adecuada para garantizar el derecho a la vivienda y, además, para dejar de tratar la vivienda como un bien de consumo y empezar a considerarla como un bien básico y de primera necesidad.

En el primer apartado de este capítulo, se va a realizar un breve análisis sobre la reserva de suelo con carácter tradicional. Y, el segundo apartado centra su estudio en la reserva de suelo en suelo urbano consolidado²⁷⁸.

Para ello, se examina la figura de la reserva de suelo en el ámbito teórico, se diferencia la reserva de suelo tradicional de la reserva de suelo en la ciudad ya construida y se añade un estudio sobre el establecimiento de la reserva en suelo urbano consolidado que, a pesar de los intentos legislativos y los pronunciamientos judiciales, y por el momento, no está dando los frutos esperados; lo que irremediablemente lleva a explorar otras vías a través de las cuales incrementar el parque público de vivienda.

²⁷⁸ Ponce Solé, J. (2018). Reservas para vivienda protegida en suelo urbano no consolidado. Un nuevo paradigma contra la segregación urbana. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, año n. 52, núm. 326, pp. 19-57

I. LA RESERVA DE SUELO COMO MECANISMO URBANÍSTICO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE VPO

1. Planteamiento: el derecho urbanístico y su estrecha vinculación con la vivienda mediante la figura de la reserva de suelo

El derecho urbanístico constituye una rama del ordenamiento jurídico administrativo que permite a las Administraciones configurar el modelo urbanístico de la ciudad²⁷⁹. A través de la figura del plan²⁸⁰, que constituye una norma de rango reglamentario²⁸¹, y junto con la participación de los propietarios

²⁷⁹ De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Supremo, el urbanismo “constituye una función pública y no una expectativa privada” (Sentencias del Tribunal Supremo de 1 de julio de 1964, de 2 de mayo de 1973 y de 29 de noviembre de 1989, entre otras), puesto que se despliega y ejercita a través de los planes urbanísticos correspondientes y “posee la virtud de establecer y definir el estatuto del derecho de propiedad y ostenta la cualidad innovativa, constituyendo [...] un gradual y coordinado sistema normativo, al que debe ajustarse el ejercicio de las facultades dominicales” (Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de noviembre de 1969).

²⁸⁰ El plan se configura como el elemento esencial de la ordenación urbanística. A través de los planes urbanísticos, la Administración establece la ordenación del territorio, clasifica y califica los tipos de suelo y define el contenido del derecho de propiedad. Así lo señala, entre otras, la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de octubre de 1985: “Que el urbanismo, como normativa reguladora del uso del suelo, en modo alguno desconoce el derecho de propiedad privada, antes al contrario, lo presupone, porque en otro caso perdería relevancia la normativa ordenadora que comporta, sustituyéndose por una muy simple actuación administrativa sobre un suelo sustraído de la titularidad de los particulares; por tanto, en el urbanismo convergen la titularidad dominical privada del suelo, normalmente, con la decisión pública relativa al uso del mismo, determinando sus utilidades posibles, y no dependiendo tal uso de la sola conveniencia del propietario, como sucede en la normativa del Código Civil, y así, de los artículos 58, 76 y 87, entre otros, de la vigente Ley del Suelo, se infiere, inequívocamente, que la ordenación urbanística establece los límites de las facultades del dominio, límites que han de reputarse «normales» porque definen el contenido normal del derecho de propiedad; por otra parte, no sólo la Ley del Suelo respeta el derecho de propiedad privada en los términos dichos, sino que incluso, pese a que la regulación que el urbanismo supone tiene un marcado carácter público, como tendente a satisfacer fines sociales, no se veda la actividad de los particulares en la gestión urbanística”.

²⁸¹ Así lo indica claramente el Tribunal Supremo en muchas de sus sentencias. Entre ellas la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de abril de 1989 señala que: “los planes urbanísticos

y el resto de los operadores implicados, la Administración clasifica y califica el suelo del territorio.

La conexión entre el derecho urbanístico y la vivienda en nuestro ordenamiento jurídico es evidente, pues el propio artículo 47 CE - que recoge el derecho a una vivienda digna y adecuada – señala que los poderes públicos deben hacer efectivo este derecho, “regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación”.

La regulación urbanística, como ya hemos señalado en la primera parte de este trabajo, se encuentra recogida en el TRLS y, para el territorio de Cataluña, en el TRLUC y en el RLUC. Y, en relación con los planes urbanísticos – y con la figura de la reserva de suelo – debemos tener en cuenta, especialmente, los Planes de Ordenación Urbanística Municipal (en adelante, POUM²⁸²) que, de acuerdo con el artículo 57.3 TRLUC son los encargados de concretar las reservas de suelo destinados a VPO y los Programas de Actuación Urbanística Municipal (artículo 60 TRLUC) que recogen las políticas de suelo y vivienda de uno o varios municipios.

Igual que ocurre en el ámbito de la vivienda, el urbanismo se configura como una materia de competencia autonómica, tal y como se indica en el artículo 149

tienen el carácter de auténticas normas jurídicas, de normas reglamentarias en cuanto subordinados a la ley de la que traen causa, los cuales se integran en el ordenamiento de acuerdo con criterios jerárquicos en razón de su funcionalidad y ámbito territorial respectivo, de forma tal que el anterior no puede conculcar del que trae causa”.

²⁸² El POUM constituye el eje central del planeamiento urbanístico general. Son instrumentos de carácter obligatorio para los ayuntamientos (alcance municipal, aunque también puede tener alcance supramunicipal) y tienen carácter originario, es decir, no necesitan de la existencia de otros planes previos para poder aprobarse. Además, el POUM es necesario para el desarrollo urbanístico puesto que su función esencial es la clasificación del suelo y también es integral ya que regula todos los aspectos posibles de la ordenación urbanística.

Por todo lo anterior, el POUM es el mejor tipo de plan para ejemplificar la ordenación urbanística. A través del POUM se establece la clasificación del suelo, se define el modelo de desarrollo urbanístico, se localizan los sistemas urbanísticos generales y se define el contenido del derecho de propiedad. Es, por tanto, la definición de plan urbanístico en sí mismo.

del EAC²⁸³ y, en consecuencia, la Generalitat de Catalunya es la encargada de ordenar y urbanizar las ciudades, respetando en todo momento, tanto los principios generales del derecho aplicables al derecho administrativo²⁸⁴ puesto que “son la atmósfera en que se desarrolla la vida jurídica, el oxígeno que respiran las normas”²⁸⁵ y que actúan, de acuerdo con TRAYTER²⁸⁶, como doble garantía: por un lado, suponen un límite al legislador urbanístico que debe respetar los principios al elaborar los planes y, por otro lado, constituyen una guía a la Administración urbanística que aplica las normas. Y, además de estos principios generales, el derecho urbanístico se rige por dos principios esenciales: el derecho de propiedad como un derecho estatutario y el reparto equitativo de beneficios y cargas²⁸⁷.

Y, por último, además de estos principios, el planeador debe tener en cuenta una serie de límites a la hora de elaborar y aprobar los distintos planes

²⁸³ En relación con la vivienda, la Generalitat de Cataluña tiene competencia para planificar, ordenar, gestionar, inspeccionar y controlar la vivienda de acuerdo con las necesidades sociales y de equilibrio territorial (artículo 137.1.a) EAC). Además, también tiene competencia sobre la promoción pública de viviendas.

²⁸⁴ Esto es, el principio de interés general, el principio de separación de poderes, el principio de legalidad, el principio de descentralización y, muy especialmente, el principio de moralidad.

²⁸⁵ Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de febrero de 1991.

²⁸⁶ Trayter Jiménez, J.M. (2021). *Derecho Urbanístico de Cataluña...* Op. Cit.

²⁸⁷ Así lo indica el Tribunal Supremo en varias de sus sentencias como, por ejemplo, la Sentencia de Tribunal Supremo, de 19 de octubre de 1982 que señala “la presencia de las dos ideas maestras de nuestro ordenamiento urbanístico: una que viene a configurar el derecho de propiedad como un derecho estatutario, considerando las limitaciones impuestas como definidoras del contenido normal del dominio, y por ello, no legitimadora de pretensiones indemnizatorias; y otra, en compensación a la primera, atributiva a los afectados por la ordenación de un derecho a la distribución equitativa de los beneficios y cargas del planeamiento en los términos previstos en dicha Ley (Art. 87.1), instrumentando las indemnizaciones en los supuestos de restricciones o privaciones del aprovechamiento sólo cuando... no pueda ser objeto de distribución equitativa entre los interesados”. O también la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de abril de 1989 que reconoce, de igual manera, ambos principios: “como tiene declarado el Tribunal Supremo [...] el ordenamiento urbanístico se rige por dos principios esenciales: a) la configuración del derecho de propiedad como un derecho estatutario, y b) el reparto equitativo de los beneficios y cargas del planeamiento; principios que se desprenden de los arts. 14 y 33 de la Constitución”.

urbanísticos que, de acuerdo con ROMERO²⁸⁸ pueden clasificarse en tres categorías: límites externos (como la atribución de competencias para la elaboración del plan y el procedimiento legalmente establecido, so pena de nulidad del plan²⁸⁹), límites internos (en base al principio de racionalidad o proporcionalidad) y, por último, límites heterogéneos (el principio de jerarquía entre los planes²⁹⁰, la teoría de la fuerza normativa de lo fáctico²⁹¹ o los estándares mínimos urbanísticos como, por ejemplo, la reserva de suelo para la construcción de VPO, así como las normas que resultan de directa aplicación).

Por lo tanto, en lo que a este trabajo interesa, podemos definir el derecho urbanístico como una de las **herramientas de actuación más potentes y necesarias en el ámbito de la vivienda**. La Administración Pública, a través de los planes urbanísticos ordena el territorio, clasifica y califica el suelo y establece el régimen de propiedad de este.

²⁸⁸ Romero Rey, C. (2004). Los límites a la potestad del planeamiento urbanístico. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, Año núm. 38, núm. 210, pp. 11-48.

²⁸⁹ El planificador debe cumplir con los aspectos procedimentales a la hora de elaborar y aprobar los planes urbanísticos para evitar la nulidad del plan por no respetar el procedimiento, por omitir alguno de los trámites esenciales del mismo o por seguir un procedimiento más sencillo que el establecido por Ley (artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común) puesto que, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la nulidad de pleno derecho de un plan comporta la nulidad en cascada de todo el planeamiento derivado, así como todos los actos de aplicación que del mismo deriven con efectos *ex tunc* (Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de abril de 2021).

²⁹⁰ Así lo indica, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de octubre de 1990: “resulta claro que aprobado definitivamente un Plan General, la vinculación al mismo de la Administración, impide aprobar planes parciales que no se ajusten a aquél, siendo claro que si aprobase éstos en contradicción con el Plan General, los planes estarían viciados de nulidad de pleno derecho”.

²⁹¹ Se trata de una “consolidada doctrina jurisprudencial [...] que defiende que la realidad no puede ser desconocida por el que crea la norma ni por el que la aplica, de tal forma que los terrenos urbanos deben ser considerados atendiendo a su misma situación, al constituir la realidad física sustraída a la esfera voluntarista por la Administración” (Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de febrero de 2012)

Una de las medidas urbanísticas que, tradicionalmente, el legislador ha tenido en cuenta a la hora de promover e impulsar la construcción de VPO es la **reserva de suelo** que actúa, como veremos más adelante, como un estándar mínimo urbanístico que obliga al planeador a proteger determinados suelos y reservarlos a este fin. Es importante señalar que, con la aprobación del Decreto Ley 17/2019, podemos distinguir dos tipos de reserva de suelo en el ordenamiento jurídico catalán:

- a) Por un lado, la reserva de suelo tradicional que se recoge en las leyes urbanísticas y obliga al planeador a reservar un porcentaje del suelo destinado a uso residencial para destinarlo a la construcción de VPO y que se establecían en suelo urbano no consolidado y en suelo urbanizable.
- b) Y, por otro lado, la reserva de suelo en suelo urbano consolidado²⁹² introducida por el Decreto Ley 17/2019 y que afecta a edificios plurifamiliares de nueva construcción, aunque conserven algún elemento arquitectónico de una edificación anterior y a los edificios plurifamiliares existentes ubicados en suelo urbano consolidado en que se pretenda llevar a cabo obras de ampliación, de reforma general o de gran rehabilitación u obras de ampliación o de incremento de viviendas, cuando dichas actuaciones tengan por finalidad alojar mayoritariamente a nuevos residentes.

A continuación, analizaremos brevemente el régimen jurídico de la reserva de suelo tradicional para la construcción de VPO y, posteriormente, se realizará un estudio sobre el difícil encaje jurídico y el minúsculo impacto práctico que ha tenido la reserva de suelo en suelo urbano consolidado promovida, en su origen, por el Ayuntamiento de Barcelona y establecida hoy en día en el artículo 57.3 TRLUC²⁹³.

²⁹² Previsto y regulado en los artículos 26, 29 y 30 TRLUC

²⁹³ Artículo declarado constitucional por Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 16/2021, de 28 de enero, que considera que la reserva en suelo urbano consolidado se ajusta al ordenamiento jurídico pero que deben preverse las correspondientes medidas compensatorias y, por tanto, abre la puerta a posibles indemnizaciones económicas o de cualquier otra índole a

2. La reserva de suelo como mecanismo urbanístico para construir vivienda pública

Este apartado tiene como objetivo realizar un análisis sobre el mecanismo urbanístico de la reserva de suelo con carácter tradicional. En un Estado Social y Democrático de Derecho, los poderes públicos deben garantizar el acceso a una vivienda digna y adecuada desde la vertiente pública, lo que, históricamente, ha dado lugar a diversas iniciativas que apuntaban en esa dirección.

Ya en la Ley de Casas Baratas del año 1911 se establecía una figura parecida a las reservas de suelo para vivienda protegida. En esta Ley, el Estado, las provincias y los municipios que así lo consideraran se comprometían a ceder gratuitamente terrenos o parcelas que les pertenecieran para que se destinaran a la construcción de casas.

En 1978, con la aprobación de la Constitución, el derecho de acceso a la vivienda queda recogido en el art. 47 de la misma que, tal y como señala ROGER FERNANDEZ²⁹⁴ al respecto se trata de un artículo “*que prohíbe un tipo de especulación (la relacionada con el suelo) y es un artículo que no deja opción a los poderes públicos, pues en materia de vivienda estos deben intervenir, intervenir y después intervenir*”.

Y es que, efectivamente, los mandatos establecidos en el art. 47 son suficientemente claros y concisos (*in claris non fit interpretario*) en cuanto a la actuación de los poderes públicos que deben:

- Promover las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho;
- Establecer las normas pertinentes a tal efecto;
- Regular la utilización del suelo de acuerdo con el interés general;
- Impedir la especulación.

los propietarios que hayan visto afectado su derecho a la propiedad por las reservas impuestas legalmente.

²⁹⁴ Roger Fernández, G. (2005). La gestión del suelo para la vivienda social. En el *curso de verano de la Universidad Complutense “El derecho a la vivienda y la política social”*, El Escorial, Madrid, 25 a 29 de julio.

Con el fin de cumplir con este mandato, la figura de la reserva de suelo aparece por primera vez en los artículos 3.2.h) y 98.3 del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, que aprueba el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, hoy derogado. En concreto, el art. 98.3 señalaba que cuando *“el planeamiento general calificará terrenos con destino a la construcción de viviendas de protección oficial u otro régimen de protección pública, considerará esta calificación como un uso específico, asignándosele el coeficiente de ponderación que, justificadamente y en coordinación con los criterios de valoración catastral, exprese su valor en relación con el característico del área en que quede incluido”*.

Ahora bien, la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 61/1997, de 20 de marzo, declaró inconstitucional, junto con la mayoría de la Ley, los artículos antes mencionados por considerar que la competencia para establecer las reservas de suelo es autonómica y no estatal (de acuerdo con la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 152/1988, de 20 de julio). En síntesis, la referida Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 61/1997 señala que el art. 98.3 TRLS 1992 incide sobre el sector de la vivienda y la actividad promocional [...] pero que, *“en nuestro caso no se pretende, sin embargo, canalizar determinados fondos estatales para la promoción de viviendas de protección pública, ni tampoco regular de forma directa o inmediata tal promoción. Muy al contrario, el objeto directo del art. 98.3 T.R.L.S. es la regulación de uno de los elementos del aprovechamiento tipo, sin que su clara conexión con la promoción indirecta y mediata de viviendas de protección pública pueda tener la virtualidad de atraer hacia el art. 149.1.13.o C.E. la regulación con carácter básico de la materia, máxime cuando las Comunidades Autónomas han asumido competencias sobre la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, título más directamente implicado que, en el presente caso, ha de prevalecer. Es evidente, además, que el art. 98.3 T.R.L.S. establece determinadas prescripciones estrictamente urbanísticas (calificación de uso específico; asignación de un coeficiente de ponderación y sus reglas), con lo que invade la competencia urbanística que corresponde a las Comunidades Autónomas. De ahí que respecto del art. 98.3 T.R.L.S. haya que concluir en igual sentido a*

como hemos hecho con el resto del precepto y, en consecuencia, debemos declararlo contrario al orden constitucional de competencias”.

Es en este momento cuando se da el pistoletazo de salida para que sean las Comunidades Autónomas las que regulen, promuevan y fomenten las reservas de suelo para la construcción de VPO, tal y como veremos en el siguiente apartado.

Ahora bien, para realizar y aplicar en la práctica estas reservas de suelo, las Administraciones Públicas deben superar una serie de problemas existentes hoy en día y que se han ido manteniendo a lo largo de los años.

En primer lugar, la reserva requiere de la **existencia de suelo**. Se necesita el terreno suficiente para poder construir, en este caso, las viviendas públicas que se requieran. Ahora bien, no puede ser un suelo cualquiera, sino que debe ser un terreno con unas condiciones aptas para la construcción de este tipo de viviendas.

Así lo señala ROJAS VILLAR²⁹⁵ al indicar que *“lo que se necesita es un suelo disponible, susceptible de ser edificado, con el añadido de que el proceso técnico, económico y jurídico que conduzca a su construcción no determine un valor de repercusión excesivo en relación con los recursos públicos destinados a promover esta clase de viviendas”* y, por tanto, continua diciendo el autor, para la construcción de viviendas públicas debe tratarse de un “suelo transformable, suelo urbanizado, suelo calificado para uso residencial -uso específico: vivienda sujeta a algún tipo de protección- y, además, suelo barato”.

No es casualidad la insistencia del autor en remarcar la necesidad de obtener un suelo en condiciones adecuadas pero que, a su vez, sea barato y que no desajuste los recursos públicos que vayan destinados a la promoción de las viviendas públicas. Este es el segundo problema al que debe hacer frente la Administración Pública: la promoción de las viviendas a través de la **actividad de fomento**. Se trata, por tanto, de que la Administración, con dinero público,

²⁹⁵ Rojas Villar, F.J. (2008). La reserva de suelo para vivienda protegida. En Del Olmo Alonso, J. (Coord.), *El derecho urbanístico del siglo XXI: libro homenaje al profesor Martín Bassols Coma* (pp. 635-673). Ed. Reus

fomente e impulse, no solo las reservas de suelo y la consiguiente construcción de viviendas, sino también el acceso a las mismas a través de las ayudas otorgadas a la población.

Y, en tercer lugar, una de las mayores dificultades con las que se encuentra la Administración – y también el ciudadano – es la **falta de coordinación jurídica y aplicación práctica entre el derecho urbanístico (los planes urbanísticos) y el derecho a la vivienda (los planes de vivienda)**. Tal y como ya hemos analizado, resulta evidente que las normas existentes en ambas materias no están lo suficientemente coordinadas para garantizar una aplicación coordinada y adecuada o, por lo menos, dotada de la seguridad jurídica que este tipo de actuaciones administrativas requieren.

Finalmente, tampoco podemos creer que con fijar la reserva de suelo en la norma, con el porcentaje adecuado y con las condiciones necesarias ya estamos cumpliendo con el propósito de incrementar y mejorar el parque público de viviendas. Al contrario. La Administración debe establecer mecanismos para controlar y asegurar que las reservas de suelo de las que hablamos van, finalmente, destinadas a la construcción de las viviendas por las que se realizaron. Para ello es importante evitar la inactividad del planificador, de los promotores y constructores y asegurar un correcto tratamiento de todos los procedimientos a seguir por parte de los organismos que queden vinculados con este tipo de viviendas.

Y, además de lo anterior, es importante actuar de forma global y de manera que la política de vivienda se enfoque desde todas las potestades administrativas posibles.

En definitiva, a través de la técnica de la reserva de suelo es donde se materializa “el reencuentro entre la legislación de suelo y urbanística con la legislación de protección a la vivienda” ²⁹⁶ pero debe realizarse y adaptarse,

²⁹⁶ Palmero Iglesias, L.M., Muñoz Pérez, D., & Marí Farinós, J. (2018). *Estudio especial de la reserva como técnica urbanística al servicio de la política de vivienda* [archivo PDF]. Recuperado de <https://riunet.upv.es/bitstream/handle/10251/98120/PDF-Palmero%3bMu%c3%b1oz%3bMar%c3%ad%20->

como decimos, de la forma más adecuada posible y para ello es imprescindible analizar la reserva de suelo como figura urbanística, teniendo en cuenta su naturaleza y sus características.

3. El régimen jurídico de la reserva de suelo para la construcción de vivienda pública

El problema del acceso a la vivienda está, como hemos visto en la primera parte de este trabajo, lejos de ser una novedad en nuestro ordenamiento jurídico. Se trata de un problema que es “prácticamente inherente a la misma evolución del urbanismo moderno y al nacimiento del proceso de industrialización del siglo XIX²⁹⁷”. Durante muchos años, las Administraciones Públicas dedicaron todos sus recursos a construir viviendas y a hacer crecer a las ciudades recién surgidas. Sin embargo, no fue hasta bien entrados los años setenta que no se empezó a invertir en políticas de fomento dirigidas a facilitar e intentar garantizar el acceso a la vivienda de los sectores más desfavorecidos de la ciudad.

El problema de aquellos años no es tan distinto al que tenemos actualmente. Según datos del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, en el año 2020 las calificaciones definitivas de vivienda protegida acogidas a los planes estatales y autonómicos de vivienda ascendían a un total de 1.223 en Cataluña²⁹⁸.

Por ello, el legislador no ha dejado de regular las reservas de suelo para la construcción de viviendas de protección oficial.

A nivel estatal, como ya hemos visto, el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, que aprobó el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y

[%20Estudio%20especial%20de%20la%20reserva%20como%20t%c3%a9cnica%20urban%c3%adstica%20al%20servicio%20de%20la%20po....pdf?sequence=1&isAllowed=y](#)

²⁹⁷Aguirre i Font, J. M. (2019). La reserva d'habitatge de protecció pública en sòl urbà consolidat: el cas de Barcelona. *Revista jurídica de Catalunya*, Vol. 118, núm. 1, pp. 101-122.

²⁹⁸ Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. (2020). *Actividades y Servicios. Observatorios y Estadísticas. Series estadísticas sobre la “Vivienda y rehabilitación protegida”*. <https://apps.fomento.gob.es/BoletinOnline2/?nivel=2&orden=31000000>

Ordenación Urbana se regulaba la figura de la reserva de suelo en los artículos 3.2.h) y 98.3.

Estos preceptos supusieron la legalización de diversos intentos de distintas Administraciones Municipales para establecer reservas de suelo en el planeamiento urbanístico con el fin de garantizar el derecho a la vivienda establecido en el art. 47 CE. Sin embargo, el Tribunal Constitucional²⁹⁹ declaró inconstitucionales estos artículos por considerar que incidían en aspectos claramente urbanísticos que eran (y son) competencia de las comunidades autónomas.

Posteriormente, en la ya derogada Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, el artículo 10.b) preveía la figura de la reserva de suelo para uso residencial y la construcción de vivienda sujeta a un régimen de protección pública e indicaba:

“Esta reserva será determinada por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística o, de conformidad con ella, por los instrumentos de ordenación y, como mínimo, comprenderá los terrenos necesarios para realizar el 30 por ciento de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo que vaya a ser incluido en actuaciones de urbanización.”

Este artículo ya tenía el carácter de condición básica y fue dictado en ejercicio de las competencias reservadas al legislador general en el artículo 149.1.1^a, 13^a, 18^a y 23^a de la Constitución, tal y como se indicaba en la disposición final primera de la Ley de Suelo de 2007 con el fin de incrementar y garantizar el acceso a la vivienda³⁰⁰.

²⁹⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 61/1997, de 20 de marzo

³⁰⁰ La previsión del artículo 10.b) de la Ley de Suelo de 2007 y su condición de carácter básico fue avalada y declarada constitucional por en Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 141/2014, de 11 de septiembre por entender que: *“En efecto, la competencia en materia de vivienda asumida por las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos de Autonomía faculta a éstas para desarrollar, ciertamente, una política propia en la materia, pero el ejercicio de esta competencia autonómica se encuentra limitado, como hemos tenido ocasión de señalar en resoluciones anteriores [...] por las normas que, con fines de dirección general de la economía, establezca para este sector el Estado. La determinación de una reserva mínima del 30 por ciento del suelo de uso residencial para vivienda en régimen de protección pública ni excede del alcance legítimo de las bases del art. 149.1.13^a CE, ni vulnera o vacía de contenido las competencias en materia de vivienda y urbanismo de las Comunidades Autónomas que,*

La reserva de suelo mínima del 30% se mantuvo en la redacción del artículo 20.1.b) del TRLSRU 2015 y se amplió a un mínimo del 10% para el sol urbanizable que sea sometido a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización.³⁰¹ Así se indica en el artículo 20.1.b) del TRLSRU del 2015:

Artículo 20. Criterios básicos de utilización del suelo.

1. Para hacer efectivos los principios y los derechos y deberes enunciados en el título preliminar y en el título I, respectivamente, las Administraciones Públicas, y en particular las competentes en materia de ordenación territorial y urbanística, deberán:

b) Destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para uso residencial, con reserva en todo caso de una parte proporcionada a vivienda sujeta a un régimen de protección pública que, al menos, permita establecer su precio máximo en venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, como el derecho de superficie o la concesión administrativa.

Esta reserva será determinada por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística o, de conformidad con ella, por los instrumentos de ordenación, garantizará una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social y comprenderá, como mínimo, los terrenos necesarios para realizar el 30 por ciento de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo rural que vaya a ser incluido en actuaciones de nueva urbanización y el 10 por ciento en el suelo urbanizado que deba someterse a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización.

No obstante, dicha legislación podrá también fijar o permitir excepcionalmente una reserva inferior o eximir las para determinados Municipios o actuaciones, siempre que, cuando se trate de actuaciones de nueva urbanización, se garantice en el instrumento de ordenación el cumplimiento íntegro de la reserva dentro de su ámbito territorial de

dentro de la estricta observancia de esa garantía, pueden realizar la política urbanística y de vivienda que estimen más adecuada, pudiendo incluso prever una reserva de suelo superior si lo estiman necesario. La regla de una reserva mínima de suelo residencial de la actuación para viviendas con régimen de protección pública se incardina también en el art. 149.1.1ª CE, que, en atención a la función social de la propiedad (art. 33.2 CE), consiente imponer, con ciertas salvedades, un sacrificio, carga o deber mínimo de igualación que han de soportar los propietarios del suelo sujeto a urbanización y, en su caso, los empresarios que lleven a cabo la ejecución del planeamiento urbanístico. Es, por tanto, una condición básica tanto del derecho de propiedad (art. 33 CE) como de la libertad de empresa (art. 38 CE).”

³⁰¹ Esta previsión también fue validada por Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 75/2018, de 5 de julio, con la misma argumentación que la aplicada en la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 141/2014, de 11 de septiembre, ya citada.

aplicación y una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social.

Por lo tanto, la normativa estatal vigente en la actualidad ya prevé la reserva de suelo del 30% para la construcción de viviendas de protección pública (es decir, operaciones de nueva urbanización) en suelo rural y la reserva del 10% para las actuaciones en suelo urbanizado de reforma o renovación de la urbanización. Estas previsiones fueron admitidas y declaradas constitucionales por la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 75/2018, de 5 julio.

Al respecto, también debemos señalar que el proyecto de Ley estatal por el Derecho a la Vivienda que se encuentra actualmente en tramitación parlamentaria, señala en su artículo 15.1.d) lo siguiente:

“d) La legislación sobre ordenación territorial o urbanística establecerá, para el suelo de reserva para vivienda sujeta a algún régimen de protección pública, recogido en la letra b) del apartado 1 del artículo 20, del texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, el porcentaje que deberá ser destinado a vivienda sujeta a algún régimen de protección pública de alquiler, que no podrá ser inferior al 50%, salvo en casos excepcionales en los que el instrumento de ordenación urbanística lo justifique, atendiendo a las características de las personas demandantes de vivienda u otras circunstancias de la realidad económica y social.”

En consecuencia, el proyecto de Ley estatal pretende aumentar el porcentaje previsto en el TRLSRU 2015 hasta el 50% (salvo excepciones previstas en el planeamiento y debidamente justificadas) y lo fija como un “criterio básico en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística” sin presentar ningún informe ni estudio que avale la necesidad de aumentar el porcentaje previamente establecido ni el motivo de fijar ese 50%.

No obstante, y dado que la competencia urbanística recae en las Comunidades Autónomas, son los entes autonómicos quienes deben concretar estas previsiones y establecer las reservas de suelo correspondientes. De esta manera, en el caso de Cataluña, la reserva de suelo queda configurada en el artículo 57 TRLUC y se desarrolla, como el mismo artículo indica, a través de los correspondientes Planes de Ordenación Urbanística Municipal:

“3. Los planes de ordenación urbanística municipal y sus modificaciones y revisiones tienen que reservar para la construcción de viviendas de protección pública suelo

suficiente para el cumplimiento de los objetivos definidos en la memoria social y, como mínimo, el suelo correspondiente al 30 por ciento del techo que se califique para el uso residencial de nueva implantación, destinados a venta, alquiler o a otras formas de cesión de uso. Quedan exentos de esta obligación mínima los planes de ordenación urbanística municipal siguientes, a menos que el planeamiento territorial o director urbanístico determine otra cosa:

a) Los de los municipios que, por su escasa complejidad urbanística, solo distinguen entre suelo urbano y suelo no urbanizable.

b) Los de los municipios de menos de cinco mil habitantes, que no son capitales de comarca y que cumplen los siguientes requisitos:

Primero. Si en los dos años anteriores a la aprobación inicial del plan, la dinámica de otorgamiento de licencias ha sido inferior a cinco viviendas por cada mil habitantes y año.

Segundo. Si el plan no permite más de doscientas viviendas de nueva implantación para el conjunto de los ámbitos de actuación urbanística en suelo urbano no consolidado y en suelo urbanizable a que se refiere el apartado 4.”

4. La figura de la reserva de suelo: concepto, presupuestos y elementos

4.1. Concepto y naturaleza jurídica

La reserva de suelo se configura en nuestro ordenamiento jurídico como una herramienta urbanística que se utiliza, entre otras cosas, para destinar el suelo a la construcción de vivienda pública o para cubrir otro tipo de necesidades sociales que se requieran como, por ejemplo, la construcción de una escuela pública o un parque.

En nuestro caso concreto, la reserva de suelo nos interesa como mecanismo urbanístico que sirve para garantizar que una parte del terreno va a ir destinada a incrementar el parque público de vivienda, tal y como indica el preámbulo del Decreto Ley 17/2019, la reserva de suelo “trata de ampliar la disponibilidad de suelo para la promoción de vivienda de protección pública”.

En concreto las reservas de suelo con destino a la construcción de viviendas públicas hacen referencia a un porcentaje de edificabilidad de viviendas y suelen responder a una limitación de precios, tanto en las rentas de alquiler como en el precio de venta. Y el objetivo siempre es el mismo: fomentar la

creación de viviendas públicas para garantizar el acceso a la vivienda de toda la población.

Estas características nos permiten desgranar la naturaleza jurídica del mecanismo de la reserva de suelo. En primer lugar, se trata de un acto de naturaleza normativa ya que se recogen en los planes urbanísticos y, además, constituyen una técnica o instrumento que surge del interés general. En segundo lugar, no podemos obviar que las reservas de suelo están siempre vinculadas a una finalidad pública: la protección el derecho de acceso a la vivienda. Por ello, con independencia del régimen con el que quede afectada la vivienda (propiedad, alquiler u otro tipo de uso), la finalidad siempre será la misma. En tercer lugar, es inevitable señalar que las reservas de suelo para la construcción de viviendas de protección pública están íntimamente conectadas con la función social de la propiedad regulada en el artículo 33 de la Constitución. Y, finalmente, es importante remarcar que las reservas de suelo constituyen el puente entre los planes urbanísticos y los planes de vivienda. Los primeros son los encargados de regular esta figura en función de las necesidades previstas por los planes de vivienda.

Ahora bien, la técnica jurídica que se emplea para materializar estas reservas es el estándar urbanístico: “determinación obligatoria, que establece el legislador, limitando la discrecionalidad del planificador, que tienen naturaleza estructural”³⁰².

Para GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO ALFONSO³⁰³ el estándar urbanístico se define como *“una técnica de reducción de la discrecionalidad propia de la potestad de planeamiento a través de la fijación de unas reglas de fondo de carácter mínimo o máximo, que actúan como verdaderos límites legales a aquella potestad, y, por tanto, de las respectivas competencias asignadas a los*

³⁰² Gómez-Ferrer Morant, R. (1975). En torno a los estándares urbanísticos. En *Cincuentenario del Estatuto Municipal: estudios conmemorativos*, Instituto de Estudios de Administración Local, pp. 487-520

³⁰³ García de Enterría. E., & Parejo Alfonso, L. (1979). *Lecciones de derecho urbanístico: I*, Vol. I, Ed. Civitas.

distintos órganos. Su incumplimiento implica de suyo una manifiesta infracción de una norma con rango legal de Ley”.

Por tanto, los estándares urbanísticos tienen una función clara: “limitan la capacidad de decisión del planificador, al reservar una cierta cantidad de suelo para zonas verdes, aparcamientos y dotaciones públicas”³⁰⁴. Así lo indica también el Tribunal Supremo en varias de sus sentencias al indicar que estos estándares constituyen un “tope mínimo legal, un límite frente a los poderes planificadores de la administración”³⁰⁵.

En el caso de la vivienda pública, el estándar urbanístico constituye un límite para el destino y el uso de unos terrenos concretos. En este sentido, el legislador indica al planificador que un porcentaje del suelo deberá ir destinado a la construcción de vivienda pública y, por tanto, deberá tener un uso específico en un espacio concreto.

4.2. Presupuestos de la reserva de suelo

La figura de la reserva de suelo, realizada a través del mecanismo del estándar urbanístico como límite al planificador, se condiciona a la existencia de una serie de presupuestos. En concreto, los que se presentan a continuación.

En primer lugar, como ya hemos dicho, la reserva de suelo tiene que venir impuesta por una **norma con rango de Ley**. En este sentido, el legislador – estatal o autonómico – impone un porcentaje al planificador urbanístico. Sin esta autorización por parte del legislador, el plan urbanístico, como norma de rango reglamentario, no tiene competencia para establecer reservas de suelo ni ningún otro tipo de estándar urbanístico.

Esta necesidad de habilitación legal se da, en parte, porque las reservas de suelo para la construcción de vivienda protegida están íntimamente vinculadas al derecho de propiedad del artículo 33 de la Constitución y, en consecuencia, el establecimiento de límites a este derecho tiene reserva de ley y debe realizarse a través de una norma con rango legal.

³⁰⁴ Fernández Rodríguez, T.R. (2001). *Estudios de derecho ambiental y urbanístico*, Ed. Aranzadi.

³⁰⁵ Sentencias del Tribunal Supremo de 15 de febrero de 1983 y 7 de diciembre de 1987.

Así lo ha declarado el Tribunal Supremo cuando indica que *“las determinaciones de los planes de ordenación que implican una afectación de suelo urbanizable privado a la construcción de viviendas de protección oficial carecen de apoyo legal, puesto que el artículo 33.2 de la Constitución establece que la función social de la propiedad delimitará su contenido de acuerdo con las leyes”*³⁰⁶.

Y, en segundo lugar, la norma con rango de Ley no solo impone la obligación de establecer una reserva de suelo, sino que, además, determina un **porcentaje mínimo** que debe cubrir esa reserva. Por lo tanto, se realiza una afectación legal de la superficie. En el caso de Cataluña, por ejemplo, el artículo 57 del TRLUC indica que los Planes de Ordenación Urbanística Municipal *“tienen que reservar para la construcción de viviendas de protección pública suelo suficiente para el cumplimiento de los objetivos definidos en la memoria social y, como mínimo, el suelo correspondiente al 30 por ciento del techo que se califique para el uso residencial de nueva implantación”*.

4.3. Elementos de la reserva de suelo para la construcción de vivienda protegida

El planificador, una vez reciba la habilitación legal para establecer la reserva de suelo para la construcción de vivienda protegida, debe plasmar ese estándar urbanístico en el plan correspondiente.

En este sentido, el planificador debe tener en cuenta una serie de elementos que conforman el régimen jurídico de este tipo de reservas y que se deben respetar en el momento de su regulación. A saber:

4.3.1. Objeto y sujetos

Para realizar la reserva de suelo, el planificador cuenta con tres vías posibles: 1) reservar una parte de la superficie del suelo; 2) reservar una cuota de la parte edificable o 3) reservar una cuota de la parte del aprovechamiento urbanístico.

³⁰⁶ Sentencias del Tribunal Supremo de 29 de marzo de 1999 y de 1 de junio de 1987, entre otras.

Por lo tanto, si bien el objeto es la reserva de suelo, la vía por la que se materializa es dispar en las distintas leyes autonómicas del territorio nacional. En el caso de Cataluña, como ya hemos dicho, se establece mediante la reserva de una cuota de la parte edificable a través de un tanto por ciento mínimo que el planificador debe respetar. Sin embargo, en otras comunidades autónomas como, por ejemplo, Navarra, se utiliza el mecanismo de la reserva del aprovechamiento urbanístico.³⁰⁷ Mientras que en el caso de Cataluña, el porcentaje hace referencia a la edificabilidad y a los metros cuadrados de superficie útil que deben reservarse para la construcción de vivienda pública, en el caso de Navarra se recurre a un porcentaje de aprovechamiento urbanístico que combina “superficie construible, intensidad de uso o edificabilidad y tipología edificatoria”³⁰⁸.

Por otro lado, además del objeto, es importante también analizar qué sujetos forman parte de este tipo de mecanismo, esto es, la Administración competente para establecer la reserva de suelo y los destinatarios de las viviendas resultantes, en nuestro caso.

Por lo que respecta a la Administración competente, tal y como se indica en el artículo 149 del Estatuto de Autonomía de Cataluña el derecho urbanístico comprende una función pública de competencia autonómica. Es, por tanto, la legislación autonómica la que determina la competencia para ordenar y gestionar las reservas de suelo para vivienda pública.

³⁰⁷ El Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, que aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra indica en su artículo 54 que “Los Planes Generales Municipales deberán incluir determinaciones para asegurar que, como mínimo, el 50 por 100 de la nueva capacidad residencial, prevista para un período de al menos ocho años a partir de la aprobación definitiva del planeamiento, se destine a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública. Dicho porcentaje se elevará al 70 por 100 en los Planes Generales Municipales de los municipios incluidos en el ámbito del planeamiento supramunicipal de la comarca de Pamplona. No obstante lo anterior, cuando se justifique que una actuación de urbanización es objetivamente inviable, el anterior porcentaje se podrá reducir hasta el 50 por 100 de la nueva capacidad residencial.”

³⁰⁸ Rojas Villar, F.J. (2008). La reserva de suelo para vivienda protegida... Op. cit.

Ya en el artículo 1.3.b) del TRLUC se indica que la definición de las políticas de suelo y de vivienda y los instrumentos para ponerlas en práctica comprenden parte de la actividad urbanística. Más concretamente, el artículo 14.1 del TRLUC recoge la competencia autonómica de la Generalitat de Cataluña:

“Artículo 14. Ejercicio de las competencias urbanísticas.

1. El ejercicio de las competencias urbanísticas corresponde a la Administración de la Generalidad y a los municipios y comarcas, sin perjuicio de las competencias que se puedan atribuir en esta materia a otros entes locales.”

Como vemos, la Administración autonómica puede atribuir competencias en materia urbanística a los entes locales que considere y, además, debe fomentar la acción urbanística local y cooperar en el ejercicio de este tipo de competencias, llegando incluso a subrogarse en las mismas en caso de inactividad o incumplimiento del ente local (artículo 15 TRLUC).

Por tanto, nos encontramos ante una competencia híbrida entre entes autonómicos y locales. Y tampoco podemos olvidar que el artículo 20.b) de la Ley de Suelo de 2015 tiene carácter básico y, por lo tanto, el Estado también aporta criterios básicos que las Administraciones autonómicas y locales deben cumplir en el momento de la regulación y gestión de las reservas de suelo destinadas a la construcción de vivienda pública.

En este sentido, tal y como indica la Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de julio de 1990, *“El ordenamiento jurídico urbanístico se caracteriza por una estructura bifásica en la que las normas de carácter general y abstracto se remiten al planteamiento”* puesto que los municipios quedan dotados de la autonomía suficiente para actuar en materia urbanística, tanto en una vertiente positiva como negativa: *“a) positivamente, la autonomía municipal significa un derecho de la comunidad local a la participación, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales dentro de tales materias o asuntos [...] b) negativamente, es de indicar que la autonomía no se garantiza por la Constitución, como es obvio, para incidir de forma negativa sobre los intereses generales de la nación o en otros intereses de la entidad local.”* Y, por tanto, la potestad de planeamiento

constituye una potestad de titularidad compartida por los municipios y por las comunidades autónomas (Sentencias del Tribunal Supremo de 20 de marzo, 10 y 30 de abril, 2 y 9 de julio de 1990).

En la otra cara de la moneda nos encontramos con los destinatarios. Las reservas de suelo, por definición, quedan siempre afectadas por un derecho real, no personal. Por lo tanto, como ya se ha dicho, en el caso de las reservas para la construcción de VPO, la finalidad siempre es mejorar o proteger el derecho de acceso a la vivienda, con independencia de quien sea el sujeto que va a acceder a la misma.

Y, además de lo anterior, se deben establecer procedimientos y mecanismos que garanticen la materialización de la reserva de suelo. En este sentido, se establecen plazos de ejecución de obras (urbanización y edificación) y se marca un sistema de infracciones y sanciones para el caso de que estos plazos temporales no se cumplan o, incluso, para cuando esos terrenos no son destinados a la construcción de las viviendas.

4.3.2. Ubicación de la reserva de suelo

El terreno sobre el que se va a establecer la reserva de suelo debe cumplir con una serie de requisitos recogidos tanto en la legislación urbanística como en la legislación estatal. Debe tratarse de un terreno apto, tanto en materia urbanística como en materia jurídica, para la implantación de un suelo que va a tener un fin residencial. En concreto, en virtud de lo establecido en el artículo 65.2.g) del TRLUC *“los planes parciales urbanísticos deben prever la localización concreta de los terrenos donde se tiene que materializar, si procede, la reserva para la construcción de viviendas de protección pública, de acuerdo con esta Ley y el planeamiento general”*.

Además, en la ubicación y localización del terreno que va a quedar reservado para la construcción de vivienda protegida, prima un aspecto determinante en el derecho urbanístico actual: el favorecimiento de la cohesión social para evitar la segregación territorial de los ciudadanos (arts. 3 y 57.6 TRLUC). Tal y como indica el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en su Sentencia núm. 406/2018, de 17 de mayo, *“La cohesión social impide que la vivienda de*

protección oficial se concentre en un ámbito del plan municipal, de manera que en los demás sectores solo se destinen a la vivienda libre. Debe contemplarse el conjunto del municipio y no un concreto polígono. Este principio no se verá menoscabado por el hecho de que en una manzana de un polígono de actuación se concentre la vivienda de protección oficial y se reserven las otras manzanas a vivienda libre. Se trata de que haya vivienda de protección oficial en todos los sectores del plan municipal”.

II. EL ESTABLECIMIENTO DE RESERVAS DE SUELO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE VPO EN SUELO URBANO CONSOLIDADO Y SUS EFECTOS

1. Introducción y punto de partida: la extensión de las reservas al suelo urbano consolidado

De acuerdo con todo lo mencionado hasta ahora, podemos señalar que uno de los **objetivos clave** del Decreto Ley 17/2019, de 23 de diciembre, consiste en aumentar el parque público de vivienda para así poder mejorar la oferta de vivienda pública y garantizar el derecho de acceso a una vivienda digna y adecuada a toda la población, especialmente a aquella que se encuentra en riesgo de exclusión residencial.

En lo que a este trabajo interesa, entre todas las medidas aprobadas, destacamos la reserva de suelo establecida en el artículo 13.2 del Decreto – ley 17/2019, de 23 de diciembre³⁰⁹, que modifica los apartados 6 y 7 del artículo 57 del TRLUC que quedan redactados de la siguiente manera:

“6. Las reservas para la construcción de viviendas de protección pública se tienen que emplazar evitando la concentración excesiva de este tipo de viviendas con el fin de favorecer la cohesión social y evitar la segregación territorial de los ciudadanos en razón de su nivel de renta. Estas reservas tienen que atender a la diversidad de demanda de viviendas de diferentes dimensiones. El plan tiene que determinar la localización de estas reservas mediante la calificación de suelo de vivienda de protección pública en suelo urbano consolidado, o no consolidado no incluido en sectores de planeamiento derivado. En sectores en suelo urbano no consolidado o urbanizable delimitado, el plan tiene que determinar el porcentaje de techo que el planeamiento derivado debe destinar a las reservas mencionadas. El planeamiento tiene que establecer los plazos para iniciar y para acabar la construcción de las viviendas.

7. La calificación del suelo que establezca el Plan de ordenación urbanística municipal o su planeamiento derivado para localizar las reservas a que se refiere el apartado 6 puede prever el destino total o parcial de la edificación a viviendas de protección pública. Este destino afecta **tanto a los edificios plurifamiliares de**

³⁰⁹ Artículo que ha sido declarado válido y constitucional por el Tribunal Constitucional en su Sentencia núm. 16/2021, de 28 de enero de 2021.

nueva construcción, aunque conserven algún elemento arquitectónico de una edificación anterior, como los edificios plurifamiliares existentes en que se pretenda llevar a cabo obras de ampliación, de reforma general o de gran rehabilitación, u obras de ampliación o de incremento del número de viviendas, cuando dichas actuaciones edificatorias tengan por finalidad alojar mayoritariamente a nuevos residentes en las viviendas resultantes no reservadas a reubicación de realojados o para hacer efectivo el derecho de realojo de anteriores residentes o titulares.

Si la calificación del suelo permite diferentes usos, el planeamiento puede vincular el uso residencial a la condición que dichas actuaciones edificatorias destinen total o parcialmente la edificabilidad a viviendas de protección pública.

En todos los casos de destino parcial, si la calificación urbanística no concreta las unidades de vivienda sobre las que recae, el otorgamiento de la licencia de obras queda condicionado a la obtención de la calificación provisional de las viviendas con protección oficial y la primera ocupación de la edificación queda condicionada a la obtención de la calificación definitiva.”

La reserva de suelo configurada afecta a suelo urbano consolidado cuando, tradicionalmente, las reservas de suelo para la construcción de vivienda pública se han fijado, como hemos visto, en suelo urbano no consolidado o en suelo urbanizable. Además, nos encontramos ante una medida condicionada puesto que deben cumplirse los dos requisitos anteriormente mencionados para poder fijar estas reservas.

La pregunta que debemos hacernos es por qué ha sido necesario imponer estas reservas en suelo urbano consolidado cuando, tradicionalmente, se caracteriza por ser el tipo de suelo menos gravoso o perjudicial para el propietario. Pues bien, la respuesta a esta pregunta es que el sistema establecido hasta el momento ha fallado, en base a los siguientes motivos:

- 1) Algunas ciudades – como es el caso de la ciudad de Barcelona – no pueden crecer más por razones de espacio físico. Este impedimento territorial lleva a las Administraciones Públicas a tener que pensar en otro tipo de medidas que, alejadas de las tradicionales (hacer crecer la ciudad en suelo urbanizable), permitan urbanizar dentro de la misma ciudad para dar cobijo a todos los ciudadanos demandantes de vivienda. Sin embargo, el Plan por el Derecho a la vivienda 2016-2025 de Barcelona señala que el parque asequible puede ampliarse en la ciudad

en un total de 18.389 viviendas³¹⁰, cantidad que, teniendo en cuenta la demanda de vivienda (75.454 inscripciones en el RSVPO en la demarcación de Barcelona³¹¹) sigue siendo escasa.

- 2) Así pues, el parque público de vivienda, tanto nacional como autonómico, es insuficiente y no se corresponde con las demandas manifestadas por la población, como ya hemos señalado.
- 3) Esta escasez de vivienda se debe, en gran parte, a la falta de actuación por parte de los poderes públicos en materia de vivienda durante los últimos años y, en especial, a la falta de recursos económicos destinados a tal fin.
- 4) Otro de los motivos que debemos señalar tiene que ver con la calificación de las viviendas públicas (en concreto, de las VPO) y su duración en el tiempo. En efecto, antes de la entrada en vigor del Decreto Ley 17/2019, la duración del régimen de VPO en suelo reservado a este fin era de 30 años (con ayudas directas) o de 20 años (sin ayudas directas) para los municipios incluidos en áreas de demanda residencial fuerte y acreditada. Estos plazos se reducen a la mitad (15 y 10 años, respectivamente) en las reservas de suelo de los municipios no incluidos en tales áreas. En consecuencia, una vez finalizado el plazo señalado, el régimen de protección decae y la vivienda pasa quedar sujeta a los precios del mercado libre.
- 5) Asimismo, tal y como se señala en la exposición de motivos del Decreto Ley 17/2019, de 23 de diciembre, las viviendas inscritas en el Registro de viviendas vacías y ocupadas sin título habilitante han disminuido (de 50.000 a 23.000 en el año 2019), lo que disminuye la posibilidad de la Administración Pública de ejercer el derecho de tanteo y retracto en los casos debidamente previstos en el Decreto Ley 1/2015, de 24 de marzo, ya citado.

Por todo lo anterior, la Administración ha tenido que aventurarse a imponer las reservas de suelo en suelo urbano consolidado y nuestro **objetivo** consiste en

³¹⁰ Ajuntament de Barcelona. (2016). *Plan por el derecho a la vivienda de Barcelona 2016-2025...* Op. Cit.

³¹¹ Generalitat de Catalunya. (2021). *Demanda d'habitatge protegit...* Op. Cit.

analizar si esta medida encaja correctamente en nuestro ordenamiento jurídico y si, además, es una medida adecuada para mejorar el acceso a la vivienda de los ciudadanos o si, por el contrario, paraliza u obstaculiza los objetivos establecidos en el Decreto Ley 17/2019.

Así pues, en este apartado se va a realizar un análisis sobre este tipo de reservas en suelo urbano consolidado. Para ello examinaremos la regulación de las reservas de suelo en la catalana de las reservas de suelo, atendiendo a las novedades introducidas por el Decreto Ley 17/2019.

2. La reserva de suelo en suelo urbano consolidado en el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña: origen, notas características y aspectos clave

Como hemos visto, en Cataluña, estas reservas de suelo quedan recogidas en el TRLUC que debe ser analizado teniendo en cuenta las modificaciones introducidas, especialmente, por el Decreto Ley 17/2019, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda³¹². Este Decreto Ley modificó el artículo 57.3 del TRLUC que quedó redactado de la siguiente manera:

“3. Los planes de ordenación urbanística municipal y sus modificaciones y revisiones tienen que reservar para la construcción de viviendas de protección pública suelo suficiente para el cumplimiento de los objetivos definidos en la memoria social y, como mínimo, el suelo correspondiente al 30 por ciento del techo que se califique para el uso residencial de nueva implantación, destinados a venta, alquiler o a otras formas de cesión de uso. Quedan exentos de esta obligación mínima los planes de ordenación urbanística municipal siguientes, a menos que el planeamiento territorial o director urbanístico determine otra cosa”

De la reserva mínima del 30% quedan excluidos los municipios que, por su escasa complejidad urbanística, solo distinguen entre suelo urbano y suelo no urbanizable y los municipios de menos de 5.000 habitantes, que no son

³¹² Antes de la aprobación de este Decreto Ley, como ya hemos visto, el Gobierno catalán intentó incorporar estas medidas en materia de vivienda a través del Decreto Ley 5/2019, de 5 de marzo y el Decreto Ley 9/2019, de 21 de mayo que no obtuvieron la validación parlamentaria para su correcta aprobación y, en consecuencia, fueron derogados.

capitales de comarca y que cumplen con dos requisitos: que en los dos años anteriores a la aprobación inicial del plan, la dinámica de otorgamiento de licencias haya sido inferior a cinco viviendas por cada mil habitantes y año y que el plan no permita más de 200 viviendas de nueva implantación para el conjunto de los ámbitos de actuación urbanística en suelo urbano no consolidado y en suelo urbanizable (artículo 57.3 a) y b)).

Además, en cuanto a las características de las reservas que deben realizarse, el artículo 57 matiza estos aspectos en sus siguientes apartados, a saber:

- a) Las reservas deben realizarse evitando la concentración excesiva de este tipo de viviendas con el fin de favorecer la cohesión social (art. 57.6 TRLUC). Según la *Agència d'Ecologia Urbana de Barcelona*, la cohesión social es un indicador que hace referencia al “grado de convivencia entre los grupos de personas con rentas, culturas, edades o profesiones diferentes que viven en la ciudad”³¹³.
- b) Las reservas de suelo pueden prever “el destino total o parcial de la edificación a viviendas de protección pública” (art. 57.7 TRLUC). Además, el mismo artículo señala que “*este destino afecta tanto a los edificios plurifamiliares de nueva construcción, aunque conserven algún elemento arquitectónico de una edificación anterior, como a los edificios plurifamiliares existentes en que se pretenda llevar a cabo obras de ampliación, de reforma general o de gran rehabilitación, u obras de ampliación o de incremento del número de viviendas, cuando dichas actuaciones edificatorias tengan por finalidad alojar mayoritariamente a nuevos residentes en las viviendas resultantes no reservadas a reubicación de realojados o para hacer efectivo el derecho de realojo de anteriores residentes o titulares*”. Por lo tanto, la reserva mínima del 30% no va destinada únicamente a los edificios de nueva construcción, sino que también se debe realizar en aquellos edificios en los que se lleven a cabo obras de ampliación o de reforma general.

³¹³ Agència d'Ecologia Urbana de Barcelona. (2020). *Modelo conceptual. Indicadores. Indicadores de cohesión social*. <http://www.bcnecologia.net/es/modelo-conceptual/indicadores-de-cohesion-social>

- c) La calificación del suelo de vivienda protegida debe *“concretar si se destina a la calificación genérica que permite el acceso a la vivienda en régimen de propiedad, arrendamiento u otro régimen de cesión del uso sin transmisión de la propiedad o a la calificación específica que permite solo el acceso en régimen de arrendamiento”* (art. 57.8 TRLUC).

Además de todo lo anterior, para el caso concreto de los municipios integrados en el área metropolitana de Barcelona en materia de reservas de vivienda de protección pública, la disposición adicional sexta del Decreto Ley 17/2019 indica que en este ámbito territorial los porcentajes mínimos del techo que se califique para el uso residencial de nueva implantación será del 40% en suelo urbanizable delimitado y en sectores de suelo urbano no consolidado que tengan por objeto la transformación global de los usos principales al uso residencial. Sin embargo, indica que estos porcentajes se pueden reducir hasta el 30% cuando no se pueda garantizar la viabilidad económico - financiera de las actuaciones a llevar a cabo. Además, en el apartado 2º de la misma disposición adicional se indica que la mitad de las reservas realizadas en los municipios del área metropolitana de Barcelona deberán ir destinados al régimen de alquiler.

Las previsiones introducidas por el Decreto Ley 17/2019 en el TRLUC 2010 han sido admitidas y declaradas constitucionales por la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 16/2021, de 28 de enero de 2021, al considerar que las Comunidades Autónomas ostentan la competencia adecuada en materia de urbanismo para establecer estas reservas.

Ahora bien, a pesar de la declaración de constitucionalidad emitida por el Tribunal Constitucional existen distintas cuestiones relacionadas con las reservas de suelo en suelo urbano consolidado para la construcción de vivienda protegida que deben tratarse debidamente.

A continuación veremos, por un lado, el origen de la reserva de suelo en suelo urbano consolidado que tuvo lugar en una Modificación del Plan General Metropolitano de Barcelona motivada por el Ayuntamiento de la ciudad condal y, por otro lado, los aspectos clave para entender la modificación de esta figura que son: la fijación del porcentaje de la reserva en base al estándar mínimo

urbanístico establecido en la norma; los tipos de suelo que quedan afectados por la reserva; los tipos de actuaciones que pueden realizarse en los suelos reservados y la técnica utilizada para establecer la reserva de suelo.

2.1. El origen de la reserva de suelo para la construcción de vivienda pública en suelo urbano consolidado: la modificación del Plan General Metropolitano de Barcelona

2.1.1. Sobre la modificación del Plan General Metropolitano de Barcelona

En junio de 2018, el Ayuntamiento de Barcelona aprobó la Modificación del Plan General Metropolitano (en adelante, MPM) que fue publicada en el Diario Oficial de la Generalitat el 14 de diciembre de 2018. Mediante esta modificación se establecía la reserva del 30% del techo urbanístico destinado a la construcción de vivienda protegida, no solo a los edificios de nueva construcción, sino también a los edificios que realicen obras de ampliación o de reforma o rehabilitación de acuerdo con los criterios establecidos en las normas urbanísticas.

Con esta modificación, el Ayuntamiento pretende la *“creación de nuevas viviendas de protección oficial en suelo urbano consolidado, distribuido por todos los barrios de la ciudad y no solo en los ámbitos de actuación urbanística”*. Este objetivo surgió por la realidad fáctica de que la ciudad de Barcelona ya está urbanísticamente consolidada y no puede desarrollar más suelo a su alrededor, pues es prácticamente inexistente. Por tanto, lo que se propuso con la implantación de esta medida era aplicar la reserva del 30% del techo urbanístico para vivienda de protección oficial, no solo a edificios de nueva construcción, sino también a los edificios que realizaran obras de ampliación o de reforma o rehabilitación de más de 600m²³¹⁴.

Esta medida fue promovida por el Ayuntamiento de Barcelona en base a dos cuestiones fundamentales. La primera: los problemas de vivienda que sufre la

³¹⁴ Además de incorporar otro tipo de medidas como, por ejemplo, la declaración como área de tanteo y retracto de todo el término municipal de Barcelona para que la Administración local pueda tener un derecho preferente a la hora de adquirir un inmueble.

ciudad, entre los que destaca la necesidad de incrementar el parque público de viviendas. La segunda: el objetivo de solidaridad urbana establecido en los artículos 73 y siguientes de la Ley 18/2007.

Finalmente, después de distintas controversias surgidas entre el Ayuntamiento de Barcelona y diferentes entidades del sector inmobiliario, el 23 de diciembre de 2019, se aprobó el Decreto Ley 17/2019 que introdujo distintas medidas para mejorar el acceso a la vivienda, entre las que destaca la modificación del art. 57.3 TRLUC con el fin de establecer reservas de suelo para viviendas de protección pública en suelo urbano consolidado.

2.1.2. Configuración y notas definitorias de la MPGM

Con el fin de desgranar la configuración de la MPGM llevada a cabo en el año 2018 es necesario identificar los siguientes aspectos:

- 1) De acuerdo con la normativa urbanística aprobada y publicada en el DOGC³¹⁵, el **objeto** de la MPGM es “establecer una regulación para el municipio de Barcelona relativa al uso de vivienda, complementaria de las determinaciones de las normas urbanísticas del Plan general metropolitano, que permita **la obtención de vivienda de protección pública** para subvenir las necesidades de la población detectadas en los planes locales de vivienda”.

Por lo tanto, el objetivo principal es destinar, parcialmente, viviendas ubicadas en suelo urbano consolidado al régimen de viviendas de protección pública cuando en el edificio se realicen actuaciones edificatorias de nueva construcción o de gran rehabilitación. En este sentido, la MPGM prevé un cambio en el régimen de suelo urbano consolidado, en concreto, en las zonas de vivienda plurifamiliar que vayan a ser sometidas a determinadas actuaciones edificatorias. Así se incorpora en el apartado 1 del artículo 285 ter de las Normas Urbanísticas del correspondiente Plan.

³¹⁵ Edicto de 12 de diciembre de 2018, sobre un acuerdo de la Subcomisión de Urbanismo del municipio de Barcelona, DOGC núm. 7768, de 14.12.2018

2) Las **causas** que motivaron la MPGM fueron básicamente las siguientes:

- a) La situación geográfica de la ciudad de Barcelona que no permite el crecimiento urbanístico;
- b) El alto nivel de consolidación del suelo urbano de la ciudad;
- c) El bajo número de vivienda social en relación con el mandato de solidaridad urbana establecido en la Ley 18/2007; y,
- d) La elevada demanda de vivienda asequible manifestada a través del Registro de Solicitantes de Vivienda Protegida.

Partiendo de estos motivos, el Ayuntamiento de Barcelona consideró necesario establecer nuevas medidas o estrategias para generar vivienda pública y distribuirla en los diferentes barrios de forma equilibrada y a un precio adecuado, teniendo en cuenta las características físicas del territorio.

3) Respecto al **ámbito de aplicación de la MPGM**, la misma se despliega en dos vertientes, de acuerdo con el artículo 285 ter de las Normas Urbanísticas:

- a) Actuaciones edificatorias plurifamiliares de nueva construcción.
- b) Actuaciones edificatorias plurifamiliares que se sometan a obras de gran rehabilitación de más de 600m²³¹⁶.

La MPGM entiende como gran rehabilitación distintos supuestos, de acuerdo con el apartado tercero del artículo 285 ter de las Normas Urbanísticas, a saber: a) conjunto de obras que supongan una actuación global en todo el edificio y que comporte, además alguna de las actuaciones siguientes: incremento de techo o volumen edificado, incremento del número de viviendas, modificación del conjunto

³¹⁶ Al respecto es importante señalar que el Ayuntamiento de Barcelona ha seguido imponiendo reservas de suelo en la ciudad de Barcelona mediante modificaciones del Plan General Metropolitano. Así, por ejemplo, en fecha 4 de marzo de 2022 se publicó en el DOGC núm. 8619 la aprobación definitiva de la Modificación del Plan General Metropolitano para la mejora urbanística y ambiental de los barrios de Gracia que amplía la previsión recogida en el año 2018 hasta los 400m² (artículo 9.2.a) de la modificación señalada).

estructural, cambio del uso principal del edificio o redistribución general de los espacios de las viviendas; b) la sustitución del edificio, aunque se mantenga la fachada o algún otro elemento estructural y c) la ejecución simultánea o sucesiva sobre el mismo edificio en un plazo de cinco años de otras obras de reforma o rehabilitación que tengan un coste igual o superior al 50% del valor de una construcción de nueva planta de características similares.

En este sentido, la MPGM se aplica en todo el territorio de la ciudad de Barcelona, ya que se trata de una regulación de aplicación, no solo en edificios de obra nueva, sino en todas las viviendas plurifamiliares que fueran a realizar las actuaciones urbanísticas previstas.

Se aplica en todos y cada uno de los suelos que estén destinados a uso residencial plurifamiliar, sin tener en cuenta los distintos barrios de la ciudad y sin haber realizado ningún estudio sobre las diferentes necesidades que los mismos presentan. Se trata de una medida de aplicación lineal y homogénea en todo el territorio de la ciudad condal.

- 4) El marco jurídico que la MPGM debe respetar es el establecido por la legislación urbanística y la legislación sobre el derecho a la vivienda, tanto en el ámbito estatal como en el ámbito catalán. Así pues, las distintas normas a tener en cuenta eran el TRLSRU 2015, la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, el TRLUC 2010, el RLUC 2006 y la Ley 18/2007.

2.1.3. La transformación en norma de rango legal de las previsiones establecidas en la MPGM y su validación por el Tribunal Constitucional

En fecha 14 de diciembre de 2018, la aprobación definitiva de la MPGM fue publicada en el DOGC. Ahora bien, teniendo en cuenta las controversias generadas entre el Ayuntamiento de Barcelona y el sector promotor y constructor, la Generalitat de Cataluña inició los trámites parlamentarios correspondientes para incorporar esta medida en una norma autonómica con rango legal.

En consecuencia, después de varios intentos³¹⁷, se aprobó el Decreto Ley 17/2019, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda que modificó el artículo 57 del TRLUC 2010, como ya hemos visto. Además, debemos tener en cuenta que las previsiones relativas a la reservas de suelo (y, en concreto, las que deben ubicarse en suelo urbano consolidado) han sido declaradas válidas y constitucionales por Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 16/2021, de 28 de enero que la normativa estatal no prohíbe el *“concreto uso de vivienda protegida habilitado por el legislador catalán; sin perjuicio, claro está, de la eventual indemnización que pueda proceder como consecuencia de esa imposición, si se cumplen los requisitos legalmente establecidos para ello”*.

2.2. Aspectos clave sobre la reserva de suelo en suelo urbano consolidado

2.2.1. Estándar mínimo urbanístico establecido en la norma y tipos de viviendas que deben construirse

El estándar urbanístico es la herramienta que utiliza el legislador para cuantificar los objetivos de la norma. En otras palabras, a través del estándar urbanístico se le pone un número a una necesidad jurídica como, por ejemplo, la necesidad de aumentar el parque público de vivienda.

En el derecho urbanístico este número, que normalmente se expresa en forma de porcentaje, se establece en la Ley y condiciona y limita las previsiones de los planes urbanísticos. Por lo tanto, el estándar urbanístico actúa como un límite a la discrecionalidad del planificador. Así pues, mediante la fijación de estos estándares, el legislador se asegura que en el Plan se clasificará y calificará el suelo de tal forma que existan zonas verdes o suelo para equipamientos públicos.

³¹⁷ Primero con el Decreto ley 5/2019, de 5 de marzo y luego con el Decreto ley 9/2019, de 21 de mayo, normas que ya quisieron incluir la reserva de suelo en suelo urbano consolidado y que no consiguieron la convalidación por el Parlamento en el plazo establecido por el artículo 64.2 EAC y, por tanto, quedaron derogadas.

Esto es lo que ocurre con las reservas para la construcción de viviendas públicas: el legislador señala un tanto por ciento que el plan urbanístico debe respetar y reservar para este fin.

Con las últimas modificaciones introducidas por el Decreto Ley 17/2019 en el artículo 57 TRLUC, se han producido los siguientes cambios:

- a) Se ha mantenido el estándar mínimo urbanístico del 30% del techo calificado para uso residencial, pero se ha eliminado la obligación de que, como mínimo, un 20% de ese estándar sea destinado a vivienda de protección oficial de régimen general o especial.
- b) Se ha aumentado el estándar mínimo urbanístico al 40% del techo calificado para uso residencial en suelo urbanizable delimitado y en suelo urbano no consolidado para todos los municipios integrados en el Área Metropolitana de Barcelona. Estos porcentajes podrán disminuirse al 30% cuando no pueda asegurarse la viabilidad financiera del proyecto.
- c) Todas las reservas de suelo van destinadas a la construcción de vivienda de protección pública, en general, sin especificar ningún régimen de protección en concreto. Sin embargo, dado que la calificación del suelo para localizar estas reservas puede prever el destino total o parcial de la edificación, tal y como veremos, en todos los casos de destino parcial las viviendas quedarán vinculadas al régimen de protección oficial.

2.2.2. Tipos de suelo que quedan afectados

El suelo constituye, junto con el plan, el elemento central del derecho urbanístico. El suelo es la columna vertebral sobre la cual se sustenta toda la ordenación urbanística y todos los aspectos relacionados con ella como, por ejemplo, el derecho de propiedad, el medio ambiente o la construcción de todo tipo de viviendas.

Los tipos de suelo que recoge la Ley y la distinta clasificación que los planes urbanísticos realizan existen con el fin de conseguir ciudades homogéneas que cumplan con los estándares de cohesión social establecidos. Además, como hemos visto, cada tipo de suelo viene acompañado de una serie de

características y de un conjunto de derechos, obligaciones y prohibiciones. Por lo tanto, aquella actuación que puede realizarse en suelo urbano no está permitida en otro tipo de suelos, a la vez que no conlleva el mismo peso en cuanto a las obligaciones o deberes del propietario.

Por lo tanto, a la hora de analizar la reserva de suelo para la construcción de vivienda de protección oficial es imprescindible observar qué tipo de suelos quedan afectados por la misma.

Con anterioridad al Decreto Ley 17/2019, el POUM debía establecer estas reservas en suelo urbano no consolidado y en suelo urbanizable. En este sentido, como ya hemos mencionado anteriormente, las reservas se establecían en tipos de suelo que, por sus cualidades territoriales, permitían la construcción de viviendas.

Con la reforma operada por el Decreto Ley 17/2019, los tipos de suelo en los que puede establecerse las correspondientes reservas de suelo son los mismos que en el texto anterior, aunque con una **novedad**: un edificio plurifamiliar, ya sea de nueva construcción o ya existente, ubicado en **suelo urbano consolidado** podrá quedar sujeto a estas reservas cuando se cumplan con los requisitos establecidos en la norma.

2.2.3. Tipos de actuaciones que pueden realizarse en los suelos reservados

Tradicionalmente la reserva de suelo se ha entendido como un mecanismo urbanístico que permite al planificador guardar un trozo de suelo para destinarlo a un fin previamente establecido por una norma con rango de Ley.

En el caso de las reservas de suelo para la construcción de viviendas públicas, el Plan reservaba una parte del terreno para destinarlas a la construcción de estas viviendas nuevas. Así se establecía en la normativa urbanística catalana. Sin embargo, las novedades introducidas por el Decreto Ley 17/2019 permiten ir un paso más allá.

Las actuaciones urbanísticas que pueden realizarse en los suelos reservados son de dos tipos. En primer lugar, en el suelo reservado pueden construirse **viviendas o edificios plurifamiliares de nueva construcción**. Se entiende

que estas nuevas construcciones serán ubicadas en el suelo urbano no consolidado o en el suelo urbanizable, pendiente de transformación mediante el correspondiente plan. Y, en segundo lugar, el art. 57.7 TRLUC permite que los planes correspondientes puedan establecer reservas de suelo donde la construcción de viviendas sea de **destino total o parcial al régimen de viviendas de protección pública**. Esto significa que en un mismo terreno reservado puede construirse un edificio que se destine, de forma total, a acoger viviendas públicas o un edificio que destine parte de sus viviendas al régimen público y que otras sean de régimen libre o privado.

No obstante, además del destino total o parcial de las reservas, lo más relevante es que el art. 57.7 TRLUC señala que este destino afecta no solo a edificios plurifamiliares de nueva construcción, sino también a aquellos **edificios plurifamiliares ya existentes** que cumplan con estas dos **condiciones**:

- 1) Se realicen obras de ampliación, de reforma general o de gran rehabilitación u obras de ampliación o de incremento del número de viviendas, y
- 2) que dichas obras tengan por finalidad alojar mayoritariamente a nuevos residentes en las viviendas resultantes

Así pues, las reservas urbanísticas no solo van dirigidas a la construcción de nuevas viviendas públicas, sino que también tienen en cuenta aquellas viviendas ya urbanizadas, construidas y ubicadas en plena ciudad.

Siguiendo las pautas establecidas por el art. 57.7 TRLUC, si un promotor adquiere un edificio plurifamiliar ubicado en medio de una ciudad y quiere hacer obras que impliquen la posibilidad de alojar nuevos residentes de los previstos hasta ese momento, se deberá tener en cuenta el estándar mínimo urbanístico fijado para esta reserva y tendrá que destinar parte de los pisos reformados o ampliados al régimen de vivienda pública correspondiente.

2.2.4. Técnica utilizada para establecer estas reservas de suelo

Los planes urbanísticos tienen como función principal clasificar y calificar el suelo. Mediante la técnica clasificatoria, los Planes establecen los distintos

tipos de suelo (urbano, urbanizable y no urbanizable en el caso de Cataluña) que deben fijarse a lo largo del territorio en función de las características de este. Es, en otras palabras, la división del territorio.

Por su parte, la calificación del suelo permite al planeador ser más concreto y detallado en sus previsiones. Calificar el suelo conlleva señalar qué tipos de usos puede realizarse en cada porción de terreno. Los usos más comunes son el residencial, el de actividad económica o el dotacional.

Cuando un suelo se califica como de uso residencial está destinado a alojar a personas, ya sea en forma de vivienda (casa unifamiliar o edificio plurifamiliar por pisos) o en forma de alojamiento definitivo o temporal (centros residenciales o alojamientos turísticos). El uso de actividad económica se destina al establecimiento de tiendas, comercios, industrias o locales y el uso dotacional del suelo se califica para ubicar establecimientos, instalaciones o redes de servicios públicos.

En el caso que nos ocupa, las reservas de suelo establecidas en el TRLUC deben ser calificadas para uso residencial de nueva implantación. Por lo tanto, parece que la técnica que se ha utilizado para establecer estas reservas es la **calificación del suelo mediante usos**.

Sin embargo, el legislador establece las reservas con vocación de generalidad puesto que las mismas deben realizarse en suelo urbanizable delimitado y en suelo urbano no consolidado y tanto en edificios plurifamiliares de nueva construcción como en aquellos edificios existentes que se sometan a actuaciones de obras para acoger a más residentes. Es decir, con la modificación introducida se afecta también a suelo urbano consolidado.

De esta forma parece que no solo queda afectado el suelo mediante la calificación del mismo con el uso residencial, sino que también queda afectado el derecho de propiedad, materia que es competencia estatal y que las Comunidades Autónomas no pueden regular. No obstante, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia núm. 16/2021, de 28 de enero, ha admitido la validez y constitucionalidad de las medidas impuestas por el Decreto Ley 17/2019 en materias de reservas de suelo, con ciertos matices que veremos

más adelante pues esta reserva de suelo constituye, a nuestro parecer, una verdadera carga o privación del derecho de propiedad.

2.2.5. La previsión y justificación de estas reservas en los documentos que integran el plan urbanístico

En efecto, para la tramitación de un plan urbanístico (y también en la modificación de estos), deben contemplarse una serie de documentos, que pueden variar de acuerdo con la funcionalidad y el objeto de cada tipo de plan. Así lo señala TRAYTER³¹⁸: *“el plan, como dibujo muerto, debe ser desarrollado, ejecutado y, por tanto, resulta necesario concretar cuál es su finalidad (**la memoria**), cuáles son sus planos de **información y ordenación**, sus normas urbanísticas (**el texto articulado**). También debe incluirse lo que costará ejecutar el plan y cómo se obtendrán los ingresos necesarios para hacerlo realidad (**la evaluación económica-financiera**), así como el calendario de obras a realizar (**plan de etapas o agenda, programa de actuación urbanística municipal**). También se deben recoger las consecuencias ambientales del plan, analizando las alternativas posibles. Asimismo, es importante que se justifiquen las decisiones relativas a las necesidades sociales de acceso a la vivienda (**memoria social**), entre otros”*.

Por tanto, en relación con las reservas de suelo para la construcción de vivienda pública (y, en especial, con las reservas de suelo en suelo urbano consolidado), la regla general es que los Planes de Ordenación Urbanística Municipal, así como sus revisiones o modificaciones, deben concretar y justificar la ubicación de estas reservas en la memoria social, que es el documento adecuado para ello.

Así lo señalan el propio artículo 57.3 TRLUC cuando indica que las previsiones de reservas deben dar “cumplimiento de los objetivos definidos en la memoria social” y el artículo 59.1.h) TRLUC:

h) La memoria social, que debe contener la definición de los objetivos de producción de vivienda de protección pública en las modalidades correspondientes que esta Ley

³¹⁸ Trayter Jiménez, J.M. (2021). *Derecho Urbanístico de Cataluña...* Op. cit., pp. 154 y 155.

determina. Además, si el planeamiento ha incluido las reservas a que hace referencia el artículo 34.3, hay que justificarlo en la memoria social.

Por su parte, y de acuerdo con el artículo 69.3 del RLUC, la memoria social debe hacer referencia a los siguientes aspectos:

3. La memoria social del plan de ordenación urbanística municipal es el documento de evaluación y justificación de las determinaciones del plan relativas a las necesidades sociales de acceso a la vivienda, y debe hacer referencia a los siguientes aspectos:

a) Necesidades cuantitativas y de localización de suelo residencial y vivienda, con relación al medio ambiente urbano en que se insertan, con estimación de las necesidades de vivienda social de acuerdo con las características socioeconómicas de la población.

b) Análisis de las posibles localizaciones alternativas de las reservas para la construcción de viviendas de protección pública, atendiendo los objetivos de evitar la concentración excesiva de viviendas de dicho tipo y de favorecer la cohesión social, impidiendo la segregación espacial de los ciudadanos por razón de su nivel de renta, y las posibilidades de rehabilitación de edificaciones para destinarlas a estos tipos de viviendas.

c) Cuantificación de las reservas mínimas obligatorias de acuerdo con el artículo 66.3 de este Reglamento, y cuantificación de la totalidad de las reservas previstas para la construcción de viviendas de protección pública y de las modalidades correspondientes, así como del techo correspondiente al suelo urbano calificado con esta destinación.

d) Mecanismos previstos para la obtención del suelo para la construcción de vivienda protegida promovida a iniciativa pública.

e) Previsión de las necesidades de viviendas dotacionales públicas, en su caso, con indicación de los colectivos a los cuales se dirijan, a los efectos de establecer las calificaciones y reservas adecuadas.

f) Previsiones temporales para el inicio y la finalización de la construcción de las viviendas protegidas y de los sistemas urbanísticos de vivienda dotacional pública.

g) Necesidades de realojamiento y medidas a adoptar para garantizar este derecho.

h) Análisis de las necesidades de equipamientos comunitarios de acuerdo con las previsiones de nuevas viviendas y de la adecuación del emplazamiento y de los usos previstos para estos equipamientos.

En esta memoria social, y de acuerdo con las previsiones del RLUC, también debe incluirse una evaluación del impacto de ordenación urbanística propuesta en función del género, así como respecto a los colectivos sociales que requieren atención específica (artículo 69.5 RLUC).

Se trata, en definitiva, de cumplir con las previsiones documentales establecidas en la normativa urbanística que, en caso de no cumplirse, acarrear la nulidad del plan. Así lo señala la Sala de lo Contencioso – Administrativo del Tribunal Supremo en Sentencia núm. 569/2020, de 27 de mayo de 2020³¹⁹ que asienta la doctrina sobre los efectos de declaración de nulidad de los planes urbanísticos por vicios esenciales durante la elaboración de estos y dice:

“los vicios de procedimiento esenciales en la elaboración de los Planes de Urbanismo comportan la nulidad de pleno derecho de todo el Plan impugnado, sin posibilidad de subsanación del vicio apreciado a los efectos de mantener la vigencia del Plan con una ulterior subsanación. No obstante lo anterior, en aquellos supuestos en que el vicio apreciado para la declaración de nulidad pueda individualizarse respecto de un determinado ámbito territorial del Plan o concretas determinaciones, sin que tenga relevancia alguna respecto del resto de ese ámbito territorial, puede declararse la nulidad del plan respecto de esas concretas determinaciones, sin que ello autorice a considerar la nulidad de pleno derecho subsanable con la retroacción del procedimiento”.

Sin embargo, si el vicio consiste en una **omisión de un trámite esencial**, en especial de **informes preceptivos** (como es la memoria social), el Tribunal Supremo señala:

“que en los supuestos de que se trate de omisiones de trámites, en especial de informes preceptivos, los efectos son la nulidad de pleno derecho y esa declaración se hace con carácter absoluto, afecta al Plan en su totalidad”.

³¹⁹ Así se señala también en otras Sentencias del Tribunal Supremo como la STS núm. 1512/2018, de 18 de octubre o la STS núm. 62/2020, de 23 de febrero que declaran la nulidad de los planes urbanísticos correspondientes por la omisión de un informe preceptivo.

3. Argumentos en contra de la reserva de suelo en suelo urbano consolidado para la construcción de vivienda pública

Respecto al establecimiento de las reservas de suelo en suelo urbano consolidado para la construcción de vivienda pública existen dos posturas claramente opuestas.

Por un lado, hay quien considera que esta reserva se ha instaurado mediante la técnica de la calificación o de los usos del suelo y que, además, esta medida queda enmarcada en una competencia autonómica exclusiva, pues no afecta al derecho de propiedad del artículo 33 de la Constitución. Esta ha sido la postura adoptada por el Ayuntamiento de Barcelona durante la tramitación y aprobación de la MPM del 2018, por la Generalitat de Cataluña con la aprobación del Decreto Ley 17/2019 y por Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 16/2021, de 28 de enero, que valida las previsiones sobre las reservas establecidas en suelo urbano consolidado por la normativa catalana.

Por otro lado, otros entendemos que la reserva en suelo urbano consolidado genera una nueva obligación que se incorpora de manera global y uniforme al estatuto jurídico de la propiedad de ese tipo de suelo y que, por tanto, afecta de forma directa al contenido esencial del derecho de propiedad antes mencionado.

A pesar de que el TC ha cerrado el debate constitucional sobre esta cuestión, el presente trabajo de investigación considera que la reserva de suelo en suelo urbano consolidado no constituye la medida idónea para ampliar el parque público de vivienda y, a continuación, se van a exponer los argumentos correspondientes:

1. La incidencia de la reserva de suelo en suelo urbano consolidado en el estatuto jurídico de la propiedad

El punto de partida de este análisis es claro: la competencia en materia de urbanismo y de vivienda es exclusiva de las Comunidades Autónomas (artículo 148 CE y 137 EAC). Por lo tanto, corresponde a las Comunidades Autónomas, *“desarrollar una política propia en dicha materia, incluido el fomento y promoción de la construcción de viviendas, que es, en buena medida, el tipo de*

*actuaciones públicas mediante las que se concreta el desarrollo de aquella política*³²⁰.

Ahora bien, tal y como señalan distintas Sentencias del Tribunal Constitucional³²¹, el Estado dispone de distintos títulos jurídicos competenciales que le permiten establecer previsiones básicas, fijar condiciones mínimas o regular y actuar en sectores que no son de su exclusiva competencia.

En concreto, los títulos jurídicos competenciales de la Constitución de 1978 que habilitan al Estado a actuar en determinadas competencias autonómicas son los establecidos en el artículo 149.1 punto 1, 6, 8, 13, 16 y 21 CE, como ya hemos analizado en el primer capítulo de este trabajo.

De todas estas competencias estatales, aquellas que pueden “invadir” de forma más directa la competencia de las comunidades autónomas en materia de vivienda y urbanismo son las recogidas en los apartados 1 y 13 del artículo 149.1 de la Constitución, es decir, las relativas a la regulación de las condiciones básicas de los derechos con el fin de garantizar la igualdad de los ciudadanos y las relacionadas con las bases y coordinación de la planificación general de la economía.

Se trata de competencias que, en cierto modo, pueden considerarse híbridas o concurrentes puesto que, a pesar de ser exclusivas de las Comunidades Autónomas, el Estado puede limitarlas o condicionarlas, tal y como ha establecido la doctrina del Tribunal Constitucional en la materia. Así pues, según CRUZ ALLI ARANGUREN se trata de competencias que “se refieren a objetos distintos pero estrechamente relacionados”.³²²

Es necesario, por lo tanto, matizar qué corresponde al Estado y qué corresponde a las Comunidades Autónomas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda:

³²⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 152/1988, de 20 de julio.

³²¹ Entre otras, Sentencias del Tribunal Constitucional núm. 152/1988, de 20 de julio; núm. 59/1995, de 17 de marzo; núm. 61/1997, de 20 de marzo; núm. 36/2012, de 15 de marzo.

³²² Cruz Alli Aranguren, J. (2005). Urbanismo y vivienda. La interrelación de las políticas de suelo y vivienda. En *Conferencia del III Congreso Español de Derecho Urbanístico*, Pamplona, 25 de mayo de 2005.

- 1) Respecto a la competencia en **ordenación del territorio**, la misma “tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial” (así lo señala la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 28/1997, de 13 de febrero). Además, la misma Sentencia señala que *“el núcleo fundamental de esta materia competencial está constituido por un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo”*.

En virtud de lo dispuesto en el art. 148.3 de la Constitución y en el art. 137 del EAC, la comunidad autónoma de Cataluña tiene competencia exclusiva en dicha materia. Sin embargo, debe respetar aquellas normas estatales que fijan “las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos” (Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 112/2013, de 9 de mayo). Esta norma general de la ordenación del territorio es también aplicable, como veremos, al sector de la vivienda y, en concreto, a la actividad promocional de la misma por su particular relación con la política económica general (Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 152/1988, de 20 de julio).

Para la doctrina, la ordenación del territorio recoge *“el conjunto de actuaciones administrativas dirigidas a conseguir en un territorio una distribución óptima de la población y de las actividades económicas y sociales y, en consecuencia, de los grandes ejes de comunicación de los equipamientos públicos de carácter supramunicipal y de los espacios naturales libres”*³²³.

- 2) Por su parte, la competencia en materia **urbanística** queda enmarcada en la de ordenación del territorio. En palabras del TC, el urbanismo *“alude a la disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los*

³²³ García Álvarez, A. (1981). La ordenación del territorio en el Estado de las autonomías, *Estudios Territoriales*, núm. 1, 1981, pp. 13-52.

asentamientos de población en el espacio físico, lo que, en el plano jurídico, se traduce en la “ordenación urbanística, como objeto normativo de las Leyes Urbanísticas” (Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 61/1997, de 20 de marzo).

El urbanismo se caracteriza por ser una competencia de naturaleza básicamente municipal, tal y como señala el artículo 25.2.a) LRBRL):

2. El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:

a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación.

Sin embargo, las Comunidades Autónomas ejercen una potestad de control y comprobación en aquellas áreas que abarcan competencias urbanísticas de ámbito superior. Se trata de un control de legalidad que únicamente tiene consecuencias cuando se trata de realizar actuaciones contrarias al ordenamiento jurídico y siempre en caso de que el interés supramunicipal sea superior al interés del municipio (Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 170/1989, de 19 de octubre; Sentencias del Tribunal Supremo de 30 de abril, 13 de julio y 12 de diciembre de 1990; 18 de mayo y 22 de septiembre de 1992).

Y, además, el TC indica que *“la competencia autonómica en materia de urbanismo ha de coexistir con aquellas que el Estado ostenta en virtud del art. 149.1 CE, cuyo ejercicio puede condicionar, lícitamente, la competencia de las Comunidades Autónomas sobre el mencionado sector material”* (Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 61/1997, de 20 de marzo).

Por lo tanto, el urbanismo – al igual que la vivienda – se convierte en una materia en la que convergen intereses de tres niveles territoriales distintos: municipal, autonómico y estatal. Así lo señala el TC cuando indica que la competencia autonómica exclusiva sobre urbanismo *“ha de integrarse sistemáticamente con aquellas otras estatales que, si bien en modo alguno podrían legitimar una regulación general del entero régimen jurídico del suelo, pueden propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia urbanística”* (Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 61/1997, ya citada). Entre las competencias estatales, el TC destaca el establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad urbana, determinados aspectos de la expropiación forzosa o el sistema de responsabilidad patrimonial.

- 3) Finalmente, la materia de **vivienda** también constituye una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. A pesar de ello, y como ya hemos reiterado en las anteriores materias, esta exclusividad no inhabilita por completo al legislador estatal.

En virtud de lo establecido en la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 152/1988, de 20 de julio, *“la evidente conexión del mercado inmobiliario con la economía nacional ha posibilitado que el Estado siga ejercitando una función de fomento de dicha actividad”* y, en consecuencia, *“la competencia autonómica en materia de vivienda se halla limitada por las competencias del Estado sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”*.

En relación con la ordenación del territorio, el urbanismo y la vivienda, tanto el apartado 1 como el 13 del artículo 149.1 de la Constitución permiten al legislador estatal incurrir en determinadas cuestiones de competencia autonómica para garantizar, por ejemplo, la protección de los derechos de todos los ciudadanos con el fin de preservar la igualdad entre ellos (art. 149.1.1 CE).

En nuestro ámbito de estudio, interesa que las Administraciones Públicas – a todos los niveles – protejan y garanticen, no solo el derecho de acceso a la vivienda del art. 47 de la Constitución, sino también el derecho a la propiedad privada del artículo 33 del texto constitucional y, en consecuencia, debemos señalar tres cuestiones clave:

- a) El Estado es el competente para fijar las condiciones básicas del conjunto de derechos y obligaciones de los propietarios de cada tipo de suelo con el fin de preservar la igualdad de los ciudadanos en todo el territorio (art. 149.1.1 de la Constitución).

Así pues, sobre el artículo 149.1.1 de la Constitución y su incidencia en las competencias autonómicas, el TC manifiesta que las condiciones básicas que garanticen la igualdad, por definición, no pueden consistir en un régimen jurídico acabado y completo de los derechos y deberes constitucionales afectados puesto que *“la “igualdad de todos los españoles” representa el elemento teleológico o finalista del título competencial que aquí se considera, el único que justifica y ampara el ejercicio de la competencia estatal. En el ámbito urbanístico, es la intervención del legislador estatal “ex” art. 149.1.1º CE la que garantiza esa igualdad, máxime si se tiene en cuenta la inexcusable remisión al planeamiento y la disparidad de usos y contenidos susceptibles de apropiación que de ahí resulta.”*³²⁴

En este sentido, el TC considera que tienen el carácter de **condiciones básicas** aquellas que *“hacen referencia al contenido primario del derecho, a las posiciones jurídicas fundamentales (facultades elementales, límites esenciales, **deberes fundamentales**, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos...). En todo caso, las condiciones básicas han de ser las imprescindibles o necesarias para garantizar esa igualdad, que no puede consistir en una igualdad formal absoluta.”*³²⁵

Así pues, en materia urbanística y de acuerdo con la misma STC, el Estado puede regular aquellas condiciones básicas que *“garanticen la igualdad de todos los propietarios del suelo en el ejercicio de su derecho de propiedad*

³²⁴ STC núm. 61/1997, de 20 de marzo

³²⁵ Nuevamente, STC núm. 61/1997, de 20 de marzo y STC 154/1988, de 21 de julio

urbana, es decir, la igualdad básica en lo que se refiere a las valoraciones y al régimen urbanístico de la propiedad del suelo."

De acuerdo con las SSTC ya citadas, respecto a las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y urbanismo, "*el legislador estatal no puede establecer el régimen jurídico completo de la materia, regulación acabada que corresponde, con el límite de tales condiciones básicas de dominio estatal, al poder público que corresponda según el sistema constitucional de distribución de competencias*".

Sin embargo, el Estado sí puede "*establecer categorías de clasificación del suelo como premisa o presupuesto necesario para configurar el régimen de derechos y deberes correspondientes a cada clase de suelo, sin que ello, no obstante, pudiera predeterminar un concreto modelo urbanístico y territorial*³²⁶".

Por lo tanto, la competencia del legislador autonómico en ordenación del territorio y urbanismo debe centrarse en "*i) definir y delimitar qué se entiende por malla urbana; ii) concretar el instrumento de ordenación y cuándo se ha de entender ejecutado; iii) desarrollar y completar los criterios mínimos de ordenación relativos a las infraestructuras y los servicios necesarios, mediante su conexión en red y iv) fijar los criterios —porcentajes— sobre consolidación de la edificación*" (Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 75/2018, de 5 de julio).

En consecuencia, parece que la Administración autonómica **no puede cambiar el estatuto jurídico de la propiedad**, es decir, **no puede modificar el conjunto de derechos y obligaciones de los propietarios de cada tipo de suelo**, materia que corresponde al legislador estatal, que constituye una condición básica del derecho de igualdad y que, en consecuencia, las Comunidades Autónomas deben respetar.

- b) A nuestro parecer, la reserva de suelo en suelo urbano consolidado modifica el estatuto jurídico de la propiedad

³²⁶ STC núm. 148/2012, de 5 de julio

El TRLSRU 2015 señala, en su artículo 20.1, letra b), la destinación del suelo adecuado y suficiente para uso residencial³²⁷.

No obstante, la legislación sobre ordenación territorial y urbanística o los instrumentos de ordenación podrán también fijar o permitir excepcionalmente una reserva inferior o eximir las para determinados municipios o actuaciones, siempre que, cuando se trate de actuaciones de nueva urbanización, se garantice en el instrumento de ordenación el cumplimiento íntegro de la reserva dentro de su ámbito territorial de aplicación y una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social.

Este artículo tiene el carácter de **condición básica de la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los correspondientes deberes constitucionales** y, en su caso, de bases del régimen de las Administraciones Públicas, de la planificación general de la actividad económica, de protección del medio ambiente y del régimen específico, dictadas en ejercicio de las competencias reservadas al legislador general en el artículo 149.1.1, 13, 23 y 25 de la Constitución (disposición final segunda TRLSRU sobre el título competencial y el ámbito de aplicación).

Respecto al contenido del artículo 20.1.b) TRLSRU, la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 16/2021, de 28 de enero, señala que el mismo “*ordena a las comunidades autónomas y ayuntamientos a reservar suelo para ello (uso*

³²⁷ Artículo 20. Criterios básicos de utilización del suelo

1. Para hacer efectivos los principios y los derechos y deberes enunciados en el título preliminar y en el título I, respectivamente, las Administraciones Públicas, y en particular las competentes en materia de ordenación territorial y urbanística, deberán: [...]

b) Destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para uso residencial, con reserva en todo caso de una parte proporcionada a vivienda sujeta a un régimen de protección pública que, al menos, permita establecer su precio máximo en venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, como el derecho de superficie o la concesión administrativa.

Esta reserva será determinada por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística o, de conformidad con ella, por los instrumentos de ordenación, garantizará una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social y comprenderá, como mínimo, los terrenos necesarios para realizar el 30 por ciento de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo rural que vaya a ser incluido en actuaciones de nueva urbanización y el 10 por ciento en el suelo urbanizado que deba someterse a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización.

de vivienda protegida) y *efectuar una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social*".

En este sentido, por tanto, el artículo 20.1 se limita a *"establecer un criterio básico para la utilización del suelo"* que consiste en urbanizar *"el suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen, impedir la especulación con él y preservar de la urbanización el resto del suelo rural"*³²⁸.

Por tanto, en Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 16/2021, de 28 de enero, el TC entiende que el art. 20.1.b) TRLSRU se limita a exponer una orden básica a las Comunidades Autónomas.

Pese a que el TC ya ha cerrado el debate, esta tesis considera que el hecho de **establecer reservas de suelo en suelo urbano consolidado – afectando edificios plurifamiliares de nueva construcción y ya existentes y permitiendo la destinación total o parcial de los edificios para la creación de vivienda pública – constituye una carga, un deber que se impone al propietario de ese tipo de suelo y que, en consecuencia, modifica el estatuto jurídico de la propiedad** establecido por la normativa de aplicación, tanto estatal como autonómica.

Y así se puede deducir de la propia Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 16/2021, de 28 de enero, cuando manifiesta, en su Fundamento Jurídico 8º que, ante la imposición de este tipo de reservas, deberían activarse los mecanismos de indemnización correspondientes, como veremos más adelante.

En conclusión, la reserva de suelo en suelo urbano consolidado constituye una carga singular para el derecho de propiedad³²⁹, que debe ser debidamente indemnizada.

³²⁸ STC núm. 86/2019, de 20 de junio

³²⁹ El **derecho a la propiedad** se encuentra establecido en el artículo 33 de la Constitución. Se trata de un derecho ubicado en el Título I, Capítulo segundo, sección 2ª de la Constitución bajo la rúbrica "De los derechos y deberes de los ciudadanos". En consecuencia, es un derecho fundamental que goza de la máxima protección establecida en el ordenamiento jurídico. El TC lo define como aquel que se configura alrededor de *"un haz de facultades individuales sobre las cosas, pero también y al mismo tiempo, como un conjunto de derechos y obligaciones establecidos, de acuerdo con las Leyes, en atención a valores o intereses de la comunidad, es decir, a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto de dominio está*

2. De acuerdo con todo lo anterior, la reserva de suelo en suelo urbano consolidado constituye una carga singular para el propietario, que debe ser objeto de indemnización

Tradicionalmente, el suelo urbano consolidado ha sido tradicionalmente considerado como aquel tipo de suelo “menos gravoso” para el propietario pues, por las características del terreno que se clasifica y por el estatuto jurídico que la Ley le impone, es el que menos cargas y obligaciones impone al propietario. En contraposición, en suelo urbano consolidado la Ley permite la edificación sin necesidad de realizar ninguna otra actuación, más allá que la previa solicitud de la correspondiente licencia y siempre respetando los principios urbanísticos aplicables.

Por lo tanto, el establecimiento de estas reservas en un suelo que, por definición, es el “menos gravoso” para el propietario es evidente que constituye una carga singular que debe ser objeto de indemnización, tal y como señala el propio TC.

Como decimos, la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 16/2021, de 28 de enero, ha manifestado en su fundamento jurídico 8º que:

*“Lo que impone la ley estatal es, cuando hayan de realizarse tales actividades, la equitativa distribución de beneficios y cargas o, si ello no fuera posible, la indemnización de los perjuicios singulares ocasionados y en todo caso el respeto a los derechos urbanístico patrimonializados conforme a la Ley bajo garantía de indemnización” o cuando dice que **“sin perjuicio, claro está, de la eventual indemnización que pueda proceder como consecuencia de esa imposición, si se cumplen los requisitos legalmente establecidos para ello”.***

llamada a cumplir” (STC núm. 112/2006, de 5 de abril). Es un derecho fundamental que puede recaer tanto sobre bienes como derechos y del cual se reconoce una “flexibilidad o plasticidad [...] que se manifiesta en la existencia de diferentes tipos de propiedades dotadas de estatutos jurídicos diversos” (STC núm. 37/1987, de 26 de marzo). De hecho, el contenido esencial del derecho de propiedad se relaciona, en la misma STC núm. 112/2006 ya citada, con la “recognoscibilidad de cada derecho dominical en el momento histórico de que se trate y como practicabilidad o posibilidad efectiva de realización del derecho, sin que las limitaciones y deberes que se impongan al propietario deban ir más allá de lo razonable”.

Así se desprende también de la jurisprudencia del Tribunal Supremo que señala que “la degradación (del suelo urbano consolidado) por la sola alteración del planeamiento, además de resultar ajena a la realidad de las cosas, produciría consecuencias difícilmente compatibles con el principio de equidistribución de beneficios y cargas derivados del planeamiento, principio este que, según la normativa básica, las leyes deben garantizar” (Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de octubre de 2015). Y es que “no resulta admisible que unos terrenos que indubitadamente cuentan, no solo con los servicios exigibles para su consideración como suelo urbano consolidado, sino también con los de pavimento de calzada, encintado de aceras y alumbrado público, y que están plenamente consolidados por la edificación pierdan la consideración de suelo urbano consolidado” (Sentencias del Tribunal Supremo de 23 de septiembre de 2008, de 17 de diciembre de 2009 o de 25 de marzo de 2011, entre otras).

En consecuencia, de acuerdo con la línea jurisprudencial señalada, el suelo urbano consolidado conforme a la realidad física preexistente no admite cargas propias del suelo urbano no consolidado que, en caso de producirse, deben ser debidamente indemnizadas.

Así, si las Comunidades Autónomas establecen límites y restricciones a derechos fundamentales de competencia estatal, como es el derecho a la propiedad, deben tener en cuenta las posibles indemnizaciones que puedan surgir a consecuencia de esta imposición.

En consecuencia, si la Administración pretende seguir imponiendo este tipo de reservas en la ciudad debe considerar que, a raíz del mandamiento judicial del TC, el establecimiento de reservas **deja de ser un mecanismo gratuito para la Administración** y, por lo tanto, se debe fijar el mecanismo de indemnización correspondiente a los afectados por las reservas de suelo impuestas. En este sentido, debe concretarse el objeto de la indemnización (que debería ser la compensación económica de la parte proporcional del valor del mercado del bien afectado por la reserva) de acuerdo con la normativa aplicable y en base a un procedimiento determinado, teniendo en cuenta la equidistribución de beneficios y cargas (artículo 23 TRLS 2015).

Para ello, la Administración Pública cuenta con una figura que permite compensar económicamente un perjuicio causado: la **responsabilidad patrimonial**. Esta figura deriva del artículo 106.2 CE³³⁰, la LRJSP (en concreto, el capítulo IV) y determinados artículos de la LPACAP. En Cataluña, además, debemos hacer referencia expresa a la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña (en adelante, Ley 26/2010).

En concreto, el artículo 81 de la Ley 26/2010 señala que:

“Los ciudadanos tienen derecho, en los términos que establecen la legislación básica, la presente ley y la normativa de desarrollo, a ser indemnizados por las administraciones públicas de Cataluña de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre y cuando la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, excepto en los casos de fuerza mayor o de daños que los ciudadanos tengan el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley” y que, además, el daño alegado debe ser “efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas”³³¹.

Esta es la figura que, de acuerdo con el artículo 34 LRJSP, permite la indemnización de aquellos daños que el particular **no tiene el deber jurídico de soportar** y, por tanto, son **daños antijurídicos**.

Así se desprende también, en el ámbito urbanístico, del artículo 48 TRLS que recoge el derecho a indemnización por las lesiones causadas en los bienes y derechos y, en particular, en su letra b), por:

b). Las vinculaciones y limitaciones singulares que excedan de los deberes legalmente establecidos respecto de construcciones y edificaciones, o lleven consigo una restricción de la edificabilidad o el uso que no sea susceptible de distribución equitativa.

En efecto, como hemos visto, el título dominical de la propiedad conlleva una serie de obligaciones como, por ejemplo, realizar las cesiones urbanísticas

³³⁰ “Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento social”.

³³¹ Así lo señala también los dictámenes de la Comisión Jurídica Asesora, como órgano consultivo y asesor del Gobierno de la Generalitat de Catalunya y, en concreto, Dictámenes 138/2020, 326/2019 o 113/2018, entre otros.

correspondientes o soportar la privación de ese derecho de propiedad por causa justificada de utilidad pública o interés social, de acuerdo con el artículo 33 CE. Sin embargo, la imposición de una nueva reserva de suelo (cuando, insistimos, ya se han realizado las cesiones urbanísticas en el momento correspondiente) supone una **carga que el propietario no tiene el deber jurídico de soportar**, pues no encaja con ninguna de las obligaciones previamente establecidas y reconocidas en el ordenamiento jurídico.

Este es el motivo que nos lleva a sostener que la responsabilidad patrimonial³³² es el mecanismo ideal para instrumentalizar las indemnizaciones derivadas de la imposición de este tipo de reservas de suelo³³³, tal y como ha señalado el propio TC, en Sentencia núm. 16/2021, de 28 de enero, pues se trata de un daño efectivo (impuesto por una norma con rango legal), evaluable económicamente (la viabilidad económica de los proyectos y la diferencia económica existente en el precio de una vivienda libre y una vivienda pública), individualizado (a un determinado edificio plurifamiliar de nueva construcción o ya existente) y que, además, no se tiene la carga jurídica de soportar.

3. La reserva de suelo obvia otras técnicas urbanísticas para obtener vivienda pública más respetuosas con los derechos de los propietarios en suelo urbano consolidado como son el derecho de superficie y la cesión de uso

³³² En este sentido, debemos señalar que la figura aplicable sería la responsabilidad patrimonial del estado legislador recogida en el artículo 32.3 LRJSP: “3. Asimismo, los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas de toda lesión que sufran en sus bienes y derechos como consecuencia de la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria de derechos que no tengan el deber jurídico de soportar cuando así se establezca en los propios actos legislativos y en los términos que en ellos se especifiquen”. Es necesario también indicar que el proyecto de Ley estatal por el derecho a la vivienda recoge la necesidad de regular mecanismos de compensación para las reservas de suelo sobre suelo urbanizado en su disposición final cuarta.

³³³ Trayter Jiménez, J.M. (2016). La responsabilidad patrimonial de la administración como consecuencia de la ordenación territorial o urbanística, *Revista de urbanismo y edificación*, núm. 36, pp. 23-48

Con la reserva de suelo en suelo urbano consolidado, la Administración Pública traslada al sector privado la obligación de construir vivienda pública que, tanto la CE como el EAC, imponen a los poderes públicos.

En efecto, el sector de la promoción y construcción de viviendas debe soportar, además de la escasa viabilidad económica de los proyectos, el caos normativo, la inexistencia de recursos por parte de la Administración y la falta de concreción de un sistema de compensación por las reservas de suelo impuestas.

Como decimos, la Administración Pública está tratando de responsabilizar al sector privado de una situación que ha generado por sí misma mediante su omisión en la materia de vivienda en las últimas décadas. Es evidente que la Administración necesita al sector privado para poder revertir y mejorar la situación, pero no trasladándole sus responsabilidades, sino estableciendo mecanismos de colaboración público – privada, como veremos en el último capítulo de este trabajo de investigación.

Y, además, para poder vehicular debidamente esos mecanismos de colaboración público – privada, la Administración debe regular, promover y aplicar otro tipo de medidas urbanísticas que le permitan movilizar suelo de titularidad pública para la construcción de viviendas sometidas a un régimen de protección pública. En este sentido, debemos destacar dos cuestiones clave que los poderes públicos deberían tener en cuenta:

- a) Debe promocionarse el acceso a la vivienda pública en diferentes regímenes de tenencia, no únicamente en los regímenes tradicionales relativos a la propiedad o al alquiler.
- b) Es interesante fomentar el acceso a la vivienda pública de forma compartida (*cohousing*) y, por tanto, adoptar mecanismos que permitan la configuración de este tipo de vivienda.

Y es que entre las distintas herramientas urbanísticas que los poderes públicos pueden tener en cuenta para incrementar el parque público de vivienda sin perjudicar el derecho de propiedad encontramos la posibilidad de vincular el suelo público a distintos derechos reales como, por ejemplo, el derecho de

superficie o el derecho de uso. Se trata de dos mecanismos que pueden permitir construir vivienda sobre suelo público y con la ayuda del sector privado, sin necesidad de sobrecargar a los propietarios que adquirieron legalmente sus viviendas y que ya realizaron las cesiones urbanísticas correspondientes.

Por un lado, el **derecho de superficie** ha sido regulado tradicionalmente a través de la legislación civil. Actualmente, en Cataluña, el artículo 564 del Código Civil Catalán (en adelante, CCC) aprobado por Ley 5/2006, de 10 de mayo, del libro quinto del CCC, relativo a los derechos reales recoge todas las previsiones relativas a este derecho.

Se trata de un *“derecho real limitado sobre una finca ajena que atribuye temporalmente la propiedad separada de las construcciones o de las plantaciones que estén incluidas en la misma”* (artículo 564-1 CCC). En consecuencia, el derecho de superficie permite la separación de la propiedad entre lo que se construye y el terreno o suelo sobre el que se erige la construcción, que puede ser anterior o posterior a la constitución del derecho de superficie.

De acuerdo con el artículo 564-3 CCC pueden constituir este derecho los propietarios y titulares de derechos reales posesorios que dispongan libremente de la finca / terreno afectado. La constitución debe realizarse mediante escritura pública que debe concretar la duración del derecho (nunca superior a 99 años), las características de la construcción existente o futura (y el plazo para realizar las obras, en este caso), la extensión del derecho de superficie (es decir, si comprende toda la finca o no y, en su caso, la delimitación concreta de la parte del terreno afectado) y, finalmente, el precio o entrada y canon que deben satisfacer los superficiarios, en caso de que proceda (por lo tanto, entendemos que el derecho de superficie podría constituirse de forma gratuita).

Los superficiarios y los propietarios de la finca pueden establecer el régimen jurídico de los derechos y obligaciones respectivos (artículo 564-4 CCC) y la extinción del derecho de superficie queda sujeto a las causas generales de

extinción de los derechos reales establecidas en el artículo 532 CCC (esto es, pérdida del bien, consolidación de las titularidades o renuncia).

En el ámbito urbanístico catalán, el derecho de superficie se encuentra previsto en el artículo 171 TRLUC que señala lo siguiente:

Artículo 171. Derecho de superficie.

1. La Administración de la Generalidad, los entes locales, las entidades urbanísticas especiales y las otras personas jurídicas de derecho público, en el ámbito de las competencias respectivas, y también las personas particulares, pueden constituir el derecho de superficie en terrenos de que sean propietarios o propietarias para destinarlos a construir viviendas, establecer servicios complementarios o hacer instalaciones industriales, logísticas y comerciales u otras edificaciones determinadas en los planes urbanísticos.

La regulación urbanística permite a los poderes públicos constituir el derecho de superficie en suelos de su titularidad, es decir, en suelo público y vincula su regulación a la legislación civil catalana y al título constitutivo de derecho. En este sentido, la Administración Pública puede constituir el derecho de superficie sobre:

- a) Suelos de su titularidad
- b) Suelos que integren el patrimonio público de suelo y de vivienda

En el primer caso, como hemos dicho, la Administración debe respetar los límites establecidos por la legislación civil catalana, mencionados anteriormente. En el segundo caso, para la constitución, ya sea gratuita u onerosa, del derecho de superficie, la Administración debe ajustarse a lo establecido en los artículos 165 a 170 TRLUC. Veamos qué ocurre en este caso.

Para constituir un derecho de superficie sobre suelos integrados en el patrimonio público, debemos tener en cuenta los requisitos establecidos por la legislación aplicable sobre patrimonio de las Administraciones Públicas y, además, los requisitos establecidos en el TRLUC.

- 1) Por un lado, respecto a los requisitos establecidos en la legislación de patrimonio, debemos tener en cuenta las disposiciones de carácter

básico recogidas en la Ley estatal 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 33/2003) y, a nivel catalán, los artículos 17 y siguientes del Decreto Legislativo 1/2002, de 24 de diciembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de patrimonio de la Generalidad de Cataluña (en adelante, Ley de patrimonio catalana).

Respecto a la enajenación de derechos reales, el artículo 18.2 de la Ley de patrimonio catalana establece que puede realizarse por subasta pública, por concurso público o por adjudicación directa. En este sentido, y aunque el procedimiento ordinario sea la subasta, el concurso puede utilizarse cuando se establezca reglamentariamente y la adjudicación recaerá sobre el licitador que “en conjunto hace la proposición más ventajosa”. Sin embargo, la Administración puede acordar la adjudicación directa en una serie de supuestos previstos todos ellos en el artículo 18.5 de la Ley de patrimonio catalana, entre los que cabe destacar los recogidos en las letras a) y b) del mencionado artículo:

“a) Cuando el adquirente es otra administración pública, persona jurídica de derecho público o privado que pertenece en el sector público, o una entidad sin ánimo de lucro, declarada de utilidad pública.

b) Cuando el inmueble sea necesario para dar cumplimiento a una función de servicio público o a la realización de un fin de interés general por una persona diferente de las previstas por la letra a.”

En este caso, es posible considerar que el artículo 18 de la Ley de patrimonio catalana habilita a las Administraciones públicas a subastar, sacar a concurso o adjudicar de forma directa el derecho de superficie para la construcción de viviendas públicas, en concreto, en régimen de VPO.

- 2) Por otro lado, en relación con los requisitos específicos establecidos en el TRLUC, debemos señalar que, como norma general, la transmisión de bienes de los patrimonios públicos de suelo y de vivienda tienen carácter

oneroso (artículo 166.1 TRLUC). No obstante, para atender necesidades de vivienda de carácter social o de equipamiento comunitario, las Administraciones Públicas o entidades urbanísticas especiales pueden ceder gratuitamente los bienes que estén integrados en el patrimonio o enajenarlos por un precio inferior al de su valoración (artículo 167 TRLUC). Finalmente, respecto a las condiciones a las que queda sujeto el derecho de superficie enajenado, debemos tener en cuenta las previstas en el artículo 170 TRLUC:

- El documento público de transmisión hará constar el destino final de los bienes transmitidos, el plazo para llevar a cabo ese destino y el resto de las limitaciones y condiciones que el transmitente considere oportunas.
- El adquirente se obliga a cumplir con todo lo previsto en el documento público de transmisión.

Teniendo en cuenta los requisitos anteriores, las Administraciones Públicas pueden destinar parte de suelo de su titularidad o que integre el patrimonio de suelo y vivienda a la construcción y promoción de VPO, de forma onerosa o gratuita.

Actualmente, en la legislación de vivienda, el derecho de superficie únicamente está previsto para la modalidad de equipamientos comunitarios de alojamiento dotacional, en el que la Administración titular del terreno puede otorgar este derecho real (o una concesión administrativa) a terceros para que los “construyan y gestionen” (artículo 18 Ley catalana 18/2007).

Este tipo de alojamiento, el denominado alojamiento dotacional, está destinado a “satisfacer las necesidades temporales de habitación de las personas, en régimen de uso compartido de todos o una parte de los elementos del alojamiento con otros usuarios o en régimen de uso privativo de una vivienda completa”, de acuerdo con la definición establecida en el artículo 3.j) Ley 18/2007.

Por lo tanto, la legislación en materia de vivienda limita el uso del derecho de superficie a una modalidad de vivienda de carácter temporal y sujeta a unas determinadas condiciones. Sin embargo, cuando el artículo 77.3 Ley 18/2007 hace referencia a la calificación genérica de las VPO admite como regímenes posibles la propiedad, el arrendamiento u otro régimen de cesión del uso sin transmisión de la propiedad, entre los que podría encajar el derecho de superficie.

Además del derecho de superficie, otro derecho de carácter real que podría fomentarse en materia de vivienda es el **derecho de uso** regulado en el artículo 562 CCC. En este sentido, la legislación civil catalana señala que el mismo se regula por lo establece el título de constitución, el capítulo II del CCC y, subsidiariamente, la regulación del usufructo. Además, se presume el carácter vitalicio del derecho de uso constituido (artículo 562-2 CCC).

Se trata, por tanto, de un derecho real que permite a los usuarios *“poseer y utilizar un bien ajeno en la forma establecida por el título de constitución o, en su defecto, de modo suficiente para atender sus necesidades y las de quienes convivan con ellos”* (artículo 562-6 CCC). Además, el propio CCC permite vincular el derecho de uso a la vivienda cuando, en su artículo 562-7, señala que *“el uso de una vivienda se extiende a la totalidad de esta y comprende el de las dependencias y los derechos anexos”*.

También regula el CCC el derecho de habitación que permite *“ocupar las dependencias y anexos de una vivienda”* indicados en el título de constitución. Es decir, no hacer uso de toda la vivienda sino de una determinada parte de la misma como, por ejemplo, una habitación.

La legislación catalana en materia de vivienda ya prevé la posibilidad de acceder a las VPO en régimen de cesión de uso y, en especial, cuando se trata de viviendas promovidas en régimen de propiedad compartida (*cohousing*, a través de cooperativas de vivienda, que obtienen el derecho de superficie por parte de la Administración y ceden el uso a los usuarios de las viviendas).

Estas son, únicamente, dos de las técnicas que la legislación en materia de urbanismo y vivienda podría fomentar y promover en el ámbito de la vivienda.

Así lo están haciendo distintas ciudades de nuestro territorio como, por ejemplo, Barcelona o Madrid mediante sus correspondientes planes de vivienda.

En el caso de Barcelona, con el Plan por el derecho a la vivienda 2016-2025 se preveía desarrollar y construir, por parte del Instituto Municipal de Vivienda de Barcelona, un total de 8.854 viviendas, de las cuales un 20% serán adjudicadas mediante derecho de superficie³³⁴. Por lo tanto, el Ayuntamiento barcelonés ya ha impulsado la oferta de este tipo de VPO.

Y, en relación con el régimen de cesión de uso, en el año 2020 el Ayuntamiento de Barcelona había conseguido incrementar el parque público de vivienda en 250³³⁵ mediante acciones realizadas con cooperativas de viviendas que adjudican el uso de esta a los solicitantes de vivienda. En el tercer capítulo, analizaremos en profundidad la modalidad de vivienda compartida (*cohousing*) y haremos referencia a este tipo de tenencia.

Lo mismo ocurre en Madrid donde, en los últimos años, el Ayuntamiento ha impulsado distintos programas de cesión de suelo en régimen del derecho de superficie con destino a la promoción de viviendas en alquiler asequible³³⁶.

Y es que se trata de un tipo de derechos (los reales) que aportan una serie de ventajas que no podemos obviar:

- La Administración Pública correspondiente puede sacar a concurso (o, en su caso, adjudicar directamente) el derecho de superficie sobre

³³⁴ Ajuntament de Barcelona. (2018). Plan por el derecho a la vivienda de Barcelona, 2016-2025. Qüestions d'Habitatge, n. 21, [archivo PDF] Recuperado de https://www.habitatge.barcelona/sites/default/files/qh21_h_esp.pdf

³³⁵ Ajuntament de Barcelona. (2016). *El cohabitatge*. <https://www.habitatge.barcelona/es/acceso-a-vivienda/covivienda>

³³⁶ Dirección General de Gestión Urbanística. Ayuntamiento de Madrid. (2021). *Programa de cesión de suelo en régimen de derecho de superficie con destino a la promoción de viviendas en alquiler asequible* [archivo PDF]. Recuperado de <https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/UrbanismoyVivienda/Urbanismo/UrbanismoNuevo/Alquiler%20Asequible/Ficheros/Programa%20Vivienda%20Alquiler%20y%20diligencia%20Ofirmados%20anonimizado.pdf>

suelos de su titularidad o integrados en el patrimonio de suelo y vivienda para adjudicarlos a la sociedad que presente la oferta más ventajosa.

- La Administración Pública puede adjudicar ese suelo de forma onerosa o de forma gratuita. Si el objetivo es atraer al sector privado para incrementar la oferta de VPO, la Administración puede ceder gratuitamente suelo público a condición de construir sobre el mismo viviendas públicas y de respetar los límites de venta y renta establecidos por la normativa para las VPO.
- La sociedad que resulte adjudicataria de los terrenos puede obtener los mismos de forma gratuita y, por lo tanto, se ahorra el coste del terreno. A cambio, se compromete a construir vivienda pública y a someterse a las condiciones fijadas previamente en el documento de transmisión del derecho de superficie.
- La sociedad puede construir y gestionar la adjudicación de las viviendas resultantes para recuperar y amortizar la inversión económica realizada. En este sentido, como hemos dicho, deben respetarse los límites económicos de la renta y venta de VPO y, a la hora de adjudicar las viviendas, deben respetarse los criterios y requisitos de los Registros de Solicitantes de VPO correspondientes.
- Los ciudadanos podrían acceder a la VPO en derecho de superficie mediante una hipoteca que garantice pagos más asequibles, pues el precio de venta queda limitado a los de la VPO. Asimismo, las VPO en derecho de superficie pueden (y deben) ofrecerse en régimen de alquiler, respetando los límites de renta establecidos para las viviendas protegidas.
- El adquirente de la vivienda puede ocupar la misma durante el período de duración del derecho y, en caso de obtener la vivienda en propiedad, la misma puede transmitirse en herencia.
- En caso de no poder hacer frente a las cuotas del préstamo hipotecario o del alquiler, el contrato queda extinguido y la sociedad correspondiente

(o la Administración, en caso de haberse extinguido el derecho de superficie) se queda con la vivienda.

En el caso de la vivienda, las Administraciones Públicas podrían ceder, por un período de tiempo, parte de los terrenos de su titularidad al sector privado que, sin necesidad de comprar el suelo, construye un edificio de VPO y recibe las ganancias derivadas de las mismas, sujetas a las condiciones fijadas en el documento de transmisión. El inversor privado vende o alquila las viviendas resultantes y, en su caso, el derecho de superficie. Una vez finalizada la duración del derecho de superficie, toda la construcción vuelve a la Administración propietaria.

En este sentido, la regulación urbanística y en materia de vivienda debería incluir el derecho de superficie como mecanismo de promoción y construcción de las VPO con carácter, ciertamente, indefinido. Para ello, es importante tener en cuenta los siguientes dos aspectos clave, a saber:

1. La calificación indefinida de las VPO para evitar que las mismas terminen en el mercado privado de vivienda.

Una vez finalizado el plazo del derecho de superficie, nace la posibilidad de vender esas viviendas a particulares y, por lo tanto, las mismas dejen de ser VPO construidas en suelo público. En consecuencia, es necesario que las VPO en derecho de superficie tuviesen una calificación protegida “indefinida” para evitar que entren en el mercado privado, dado que se han construido sobre suelo de titularidad pública.

Y aquí es especialmente relevante el papel del suelo puesto que esta calificación permanente podría justificarse mediante la vinculación de la vivienda a la titularidad pública del suelo, de igual manera que se ha recogido para el caso de las VPO construidas en reservas de suelo destinadas a tal fin o que estén integradas en el patrimonio público de suelo y vivienda.

2. La necesidad de que las VPO en derecho de superficie se destinen al régimen de alquiler.

Otro de los puntos clave en la regulación del derecho de superficie es el régimen al que van a destinarse las VPO. En este sentido, sería interesante que las viviendas se destinaran al régimen de alquiler para, una vez extinguido el derecho real de superficie y revertidas las construcciones en la Administración Pública titular del suelo, la misma pudiera seguir gestionando las VPO y, en consecuencia, no se generaran perjuicios a las personas que han estado disfrutando del derecho de superficie. Además, el hecho de ofrecer las VPO en régimen de alquiler también permite a la Administración cerciorarse de que esas viviendas no las van a obtener nunca personas que no cumplan con los requisitos establecidos en la normativa aplicable a las VPO y, en especial, a las establecidas en el documento de transmisión del derecho de propiedad.

De todo lo anteriormente señalado se desprende una conclusión clara y es que, para solventar el problema de vivienda existente en la actualidad, la Administración debe tener en cuenta dos cuestiones:

- a) En primer lugar, que los poderes públicos deben servirse de todas sus potestades para establecer y promover una política de vivienda de forma global. Para ello, debemos tener en cuenta que no existe una única solución, sino que la Administración debe actuar en conjunto y utilizando todas las herramientas que le sean posibles a nivel urbanístico, a nivel contractual, a nivel fiscal y, muy especialmente, a nivel económico.
- b) Y, en segundo lugar, que la Administración no puede solucionar este problema por sí sola, sino que necesita la colaboración y la ayuda del sector privado.

Por esta razón, en el tercer capítulo se va a examinar la colaboración público – privada como instrumento fundamental para incrementar la vivienda pública, a través – por ejemplo - de la figura de la concesión de obra pública para la construcción de VPO, en régimen de propiedad horizontal o en régimen de propiedad compartida.

CAPÍTULO TERCERO. LA COLABORACIÓN PÚBLICO – PRIVADA COMO ELEMENTO CLAVE PARA INCREMENTAR EL PARQUE PÚBLICO DE VIVIENDA

I. LA COLABORACIÓN PÚBLICO – PRIVADA: EL EJE CENTRAL DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN MATERIA DE VIVIENDA

El último de los objetivos de este trabajo de investigación consiste en ofrecer mecanismos administrativos alternativos para incrementar el parque público de vivienda. Ya se ha señalado la necesidad de ampliar y flexibilizar el régimen urbanístico del derecho de superficie, pero, además, podemos señalar otras herramientas que, insistimos, junto con una política global de actuación en el ámbito de la vivienda, pueden ayudar a incrementar el parque de vivienda pública.

Por ello, es necesario abordar el aspecto que despunta como una de las claves: **la colaboración público – privada para la construcción, promoción y fomento de la vivienda pública.**

En este sentido, este último capítulo va a analizar el concepto y las distintas fórmulas de colaboración público – privada previstas en nuestro ordenamiento jurídico, haciendo referencia a las novedades introducidas por el Real Decreto – ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y la figura de los Fondos Next Generation aprobada por la Unión Europea.

En concreto, el trabajo apuesta por distintas vías basadas en la colaboración público – privada como, por ejemplo:

- 1) El impulso de la fórmula concesional – mediante el contrato de concesión de obra pública - como mecanismo para incrementar el parque público de la vivienda con la ayuda del sector privado, así como la constitución de sociedades de economía mixta como mecanismo de CPP institucional. Entre todas las ventajas que esta fórmula permite destaca la posibilidad de diversificar el régimen de tenencia de la vivienda (tradicionalmente opacado por la propiedad) para prever otros

tipos de tenencia como son el derecho de superficie o la cesión de uso ya analizados anteriormente.

- 2) La posibilidad de regular y fomentar otros regímenes de tenencia de la vivienda, en especial, la vivienda compartida (*cohousing*) a través de las sociedades cooperativas de vivienda.
- 3) La necesidad de configurar una política global de actuación que regule un escenario favorable a la colaboración público – privada

Para ello, el primer apartado de este último capítulo analiza el instrumento de la colaboración público – privada y, posteriormente, el segundo apartado recoge las diferentes vías que pueden ayudar a articular mejor el sistema de obtención de vivienda pública.

1. La colaboración público – privada: concepto e instrumentos previstos en el ordenamiento jurídico para su aplicación

1.1. Concepto

La colaboración público – privada (en adelante, CPP) no responde a una definición concreta o fija. Se trata de un concepto elástico que ha ido evolucionando con el paso de los años y que, en la actualidad, tiene un papel muy relevante en las relaciones Estado – sociedad, con el fin de proteger y garantizar el interés público.

A nivel global, las fórmulas de CPP pueden denominarse como *Public Private Partnership (PPP)* en el ámbito británico, asociaciones público – privadas o acuerdos de colaboración público – privada, como hace referencia la Unión Europea en algunos de sus documentos. Todas estas denominaciones responden a una sola idea: “aquella cooperación entre actores públicos y privados, de carácter duradero, en los que los actores desarrollan conjuntamente productos y/o servicios, y donde se comparten riesgos, costes y beneficios”³³⁷.

³³⁷ Klijn, E. H., & Teisman, G. R. (2003). Institutional and strategic barriers to public—private partnership: An analysis of Dutch cases. *Public money and Management*, Vol. 23, núm. 3, pp. 137-146.

Si bien existen, como decimos, muchas formas distintas de definir el concepto de CPP³³⁸, existen una serie de características comunes a todas las fórmulas de CPP posibles y que, siguiendo a GARCÍA SOLANA³³⁹, debemos destacar. Así pues, en toda herramienta de CPP han de conjugarse los siguientes elementos, a saber:

- 1) Deben existir dos tipos distintos de autores: privados y públicos. En determinados mecanismos de CPP, pueden operar más de dos autores a la vez, pero, al menos uno de ellos, siempre tendrá carácter público.
- 2) Los autores, tanto públicos como privados, que participan en la CPP deben hacerlo a través de una participación voluntaria y autónoma. En otras palabras, deben poder tomar la decisión individual de participar en el proyecto y de aceptar las responsabilidades que del mismo se deriven.

³³⁸ Por su parte, Moran, M., Rein, M., & Goodin, R.E. (2006). Public-private collaboration. *The Oxford handbook of public policy*, pp.496-525 que exponen la idea de la CPP queda muy vinculada a la idea de discrecionalidad y de gobernanza colaborativa. Así en Donahue, J. D., & Zeckhauser, R. J. (2011). *Collaborative governance: private roles for public goals in turbulent times*. Princeton University Press, definen la CPP como aquellos “acuerdos cuidadosamente estructurados que entretengan las capacidades públicas y privadas en términos de discrecionalidad compartida”. En la doctrina española, cabe destacar las definiciones acuñadas por Juan Lozano, A.M., & Rodríguez, J. (2006). *La colaboración público-privada en la financiación de las infraestructuras y servicios públicos. Una aproximación desde los principios jurídico-financieros*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid cuando señalan que se trata de “diferentes formas de cooperación entre las autoridades públicas y el mundo empresarial, cuyo objetivo es garantizar la financiación, construcción, renovación, gestión o el mantenimiento de una infraestructura o la prestación de un servicio”; Concha-Jarava, M. (2007). La participación público-privada en la ejecución de las infraestructuras, *Revista de Obras Públicas, Transporte y Ordenación Territorial*, núm. Extra 0, Ejemplar dedicado a Reflexiones sobre el contrato de concesión de obra pública, pp. 49-68 señala que la CPP está conformada por “contratos, convenios, acuerdos u otras formas de cooperación entre entidades públicas y privadas para acometer la ejecución de infraestructuras (diseño, construcción, ampliación, e incluso su gestión y explotación), así como su financiación”.

³³⁹ García Solana, M. J. (2017). La colaboración público-privada: capacidades públicas para la gestión del modelo desarrollado por el Servicio Público de Empleo Estatal y las Agencias privadas de colocación. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, Vol. 4, núm. 2, pp. 135-168.

- 3) El mecanismo de CPP debe realizarse para la consecución de un objetivo común: la protección del interés público o la mejora de determinados aspectos de la vida pública. En este sentido, los autores participantes en el proyecto deben priorizar el interés público por encima de los suyos propios.
- 4) Respecto al plazo de duración de la CPP, la mayoría de las definiciones recogen que debe tratarse de una relación formal y duradera.
- 5) Ligado con lo anterior, la CPP debería poder reflejarse y formalizarse en una figura contractual que protegiera a los autores participantes, tanto públicos como privados, y que concretara los derechos y obligaciones de ambas partes y la actividad que se va a llevar a cabo.
- 6) Uno de los aspectos clave de la CPP pasa por compartir el riesgo existente en el proyecto compartido. Así lo señala NOGUERA DE LA MUELA cuando dice que la CPP se caracteriza, en esencia, por “la diversificación, el reparto efectivo de los riesgos inherentes a los proyectos que se articulen a través de estas técnicas entre la Administración Pública y el operador privado”³⁴⁰.
- 7) Finalmente, la CPP debe caracterizarse, en efecto, por un clima de negociación, interacción y colaboración entre los autores públicos y privados participantes.

Siguiendo estas notas definitorias, y teniendo en cuenta que no existe una definición concreta acuñada por nuestro ordenamiento jurídico, las distintas instituciones y organizaciones internacionales han establecido el concepto de CPP en algunos de sus documentos.

Así, por ejemplo, la Comisión Europea en su libro verde sobre la colaboración público – privada del año 2004³⁴¹ indica que la figura de la CPP “carece de

³⁴⁰ Noguera de la Muela, B. (2021). La colaboración público-privada a propósito de los fondos europeos Next Generation (NG-EU): PERTE, agrupaciones, consorcios y sociedades de economía mixta. En Gimeno Feliu, J.M. (Dir.), *Observatorio de los contratos públicos 2020* (pp. 407-447). Aranzadi

³⁴¹ Comisión Europea. (2004). *Libro verde sobre la colaboración público – privada y el Derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones* [archivo PDF]. Recuperado de

definición en el ámbito comunitario. En general, se refiere a las diferentes formas de cooperación entre las autoridades públicas y el mundo empresarial, cuyo objetivo es garantizar la financiación, construcción, renovación, gestión o el mantenimiento de una infraestructura o la prestación de un servicio”. De la misma manera, la Comisión Europea señala que las herramientas de CPP se caracterizan por la duración relativamente larga de la relación, el modo de financiación del proyecto (garantizado, en mayor parte, por el sector privado) y por el reparto de riesgos entre el socio público y el privado, aspectos también señalados por la doctrina anteriormente mencionada. A su vez, el Banco Mundial³⁴² señaló que los mecanismos de CPP pueden ser “un instrumento para satisfacer las necesidades de servicios de infraestructura” pero que, para ello, es necesario diseñar de forma correcta y adecuada unos “entornos regulatorios equilibrados que puedan aportar mayor eficacia y sostenibilidad a la prestación de servicios públicos”.

Además de lo anterior, debemos tener en cuenta que los distintos instrumentos de CPP pueden clasificarse en dos grandes grupos³⁴³: CPP contractual y CPP institucional. Conceptos que veremos más adelante y en los que es necesario detenernos para poder encontrar un mecanismo adecuado para incrementar el parque público de vivienda.

En definitiva, la CPP es un concepto que está vivo y que puede adaptarse al momento y a las circunstancias requeridas en función de las necesidades que el sector público necesita cubrir. Ahora bien, como ya apuntó el Banco Mundial en su momento, uno de los requisitos imprescindibles para articular los mecanismos de CPP de forma efectiva y adecuada pasa por tener un marco regulador que recoja, con detalle, la relación entre la parte pública y la parte privada de la colaboración, el papel que cada uno de ellos debe desenvolver

<https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/94a3f02f-ab6a-47ed-b6b2-7de60830625e>

³⁴² Banco Mundial. (2019). *Infraestructuras y alianzas público-privadas*. <https://www.bancomundial.org/es/topic/publicprivatepartnerships/overview#1>

³⁴³ Ajuntament de Barcelona. (2016). Políticas comparadas de vivienda. *Cuestiones de vivienda...* Op. Cit.

durante la actividad o los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, entre otras cuestiones.

En el siguiente apartado veremos el recorrido que han tenido los mecanismos de CPP en el ordenamiento jurídico español y, más adelante, cuál es su situación actual, después de la aprobación del Real Decreto ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

1.2. Los distintos tipos de CPP: contractual e institucional

Como hemos señalado anteriormente, los distintos mecanismos de CPP pueden clasificarse en dos grandes grupos claramente diferenciados: CPP contractual y CPP institucional.

En primer lugar, respecto a los mecanismos de CPP contractuales, son aquellos que se caracterizan por vincular a ambas partes de la colaboración (pública y privada) mediante una fórmula contractual prevista en el ordenamiento jurídico, esto es, mediante la concesión de obra o de servicio público.

Y, en segundo lugar, existen los instrumentos de CPP institucionales que consiguen la vinculación de las partes mediante la constitución de una institución que persigue el interés común de ambas partes de la colaboración. Así lo señala BERNAL BLAY³⁴⁴ cuando dice que la CPP institucionalizada implica “la cooperación entre los sectores públicos y privado en el seno de una entidad diferente” que puede instrumentar la colaboración ya sea mediante “una entidad en la que participen, de manera conjunta, los sectores públicos y privado, o bien a través de la toma del control de una empresa pública existente por parte del sector privado”.

³⁴⁴ Bernal Blay, M. Á. (2010). La colaboración público-privada institucional. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 37, pp. 93-138.

A este respecto, un mecanismo de CPP institucional “puede ser una sociedad de economía mixta, una sociedad mercantil estatal, consorcio, etc.”³⁴⁵. Incluso, en el ámbito de la vivienda, podrían considerarse un mecanismo de CPP institucional las sociedades cooperativas de vivienda puesto que este modelo permite a las Administraciones Públicas otorgar el apoyo institucional necesario a las cooperativas para la “gestión de viviendas e infraestructuras a través de la facilitación de suelo y edificaciones”³⁴⁶ y, en consecuencia, puede configurarse un modelo de colaboración pública – cooperativa³⁴⁷ consistente, entre otros, en ceder terrenos públicos a las cooperativas para impulsar, promocionar y gestionar vivienda pública (en especial, VPO en régimen de alquiler) o para rehabilitar el parque de viviendas ya existentes.

En la actualidad, las cooperativas de vivienda se han utilizado para impulsar la rehabilitación del parque existente o para la creación de viviendas públicas, especialmente en modalidad de vivienda compartida (*cohousing*). Todo ello, se analiza en el último apartado de este trabajo dedicado a la fórmula de la vivienda compartida para incrementar el parque público de vivienda.

Sin embargo, a continuación, vamos a realizar un breve análisis sobre los distintos instrumentos previstos en nuestro ordenamiento jurídico para desarrollar las técnicas de CPP y, en especial, sobre las sociedades de economía mixta como mecanismo de CPP institucional.

³⁴⁵ Álvarez Rubio, B. (2021). La colaboración público-privada, palanca del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. *Economía Industrial. Ejemplar dedicado a: Geoeconomía industrial*, núm. 420, pp. 153-159.

³⁴⁶ Base Viva. Proyectos urbanos cooperativos en base a valores. (2021). *Claves de la colaboración público – cooperativa en el ámbito local: vivienda, empleo y servicios públicos* [archivo PDF]. Recuperado de <https://fecovi.es/documentacion/publicaciones/7-Guia-Base-Viva.pdf>

³⁴⁷ Vañó Vañó, M. J. (2020). La colaboración público-privada a través de entidades de la economía social. *Noticias de la economía pública, social y cooperativa*, núm. 64, pp. 28-49.

1.3. Instrumentos previstos en nuestro ordenamiento jurídico para desarrollar las técnicas de CPP: especial referencia a las sociedades de economía mixta

A lo largo de la vida del concepto de CPP, han existido en nuestro ordenamiento jurídico distintos instrumentos que han permitido el acuerdo entre el sector público y el sector privado a la hora de garantizar la prestación de un determinado servicio público o la construcción de una gran infraestructura en aras del interés general. De esta manera, en la parte de la CPP contractual, durante un tiempo y hasta el año 2018, existió en nuestro ordenamiento jurídico el contrato de colaboración público – privada³⁴⁸ y, en la parte de la CPP institucional, podemos encontrar las agrupaciones, los consorcios o las sociedades de economía mixta, que veremos a continuación.

1.3.1. Las agrupaciones

En el primer caso, las **agrupaciones** quedan recogidas en el artículo 11.3 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en adelante,

³⁴⁸ Sobre el contrato de colaboración público – privada, hoy desaparecido, y su régimen jurídico: Peña Ochoa, A. (2008). El nuevo contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado en la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. Extra 10, pp. 87-108; Portell Salom, N. (2008). El contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado. *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 18; Chinchilla Marín, M. C. (2009). El contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado (CPP). En Colás Tenas, J. & Medina Guerrero, M. (Coord.), *Estudios sobre la Ley de contratos del sector público* (pp. 453-488). Fundación Democracia y Gobierno Local; Colón de Carvajal, B. (2009). *El contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado en el ordenamiento jurídico español: orígenes, características y naturaleza de una experiencia exitosa*. <https://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/4488-el-contrato-de-colaboracion-entre-el-sector-publico-y-el-sector-privado-en-el-ordenamiento-juridico-espanol:-origenes-caracteristicas-y-naturaleza-de-una-experiencia-exitosa/> ; Colón de Carvajal, B. (2011). El contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado como instrumento eficaz para salir de la crisis. *Contratación administrativa práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas*, núm. 105, pp. 35-40; Hernando Rydings, M. (2012). *La colaboración público – privada. Fórmulas contractuales*. Civitas.

LGS) como posibles beneficiarias de las subvenciones, siempre que quedara expresamente previsto en las bases reguladoras.

De esta forma, ya el artículo 11.3 señala que podrán ser beneficiarios *“las agrupaciones de personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, las comunidades de bienes o cualquier otro tipo de unidad económica o patrimonio separado que, aun careciendo de personalidad jurídica, puedan llevar a cabo los proyectos, actividades o comportamientos o se encuentren en la situación que motiva la concesión de la subvención”*.

Ahora bien, estas agrupaciones quedaban sujetas a una serie de condiciones como, por ejemplo, hacer constar los compromisos de ejecución asumidos por cada uno de sus miembros, así como el importe de la subvención a aplicar por cada uno de ellos o no llevar a cabo la disolución de la agrupación hasta que transcurriese el plazo previsto en los artículos 39 y 56 de la LGS, esto es, 4 años para el caso del derecho de reintegro de la Administración y los plazos establecidos para las infracciones de carácter leve.

De esta manera, las agrupaciones pueden ser beneficiarias de las subvenciones previstas con carácter público y, además, también son consideradas como un operador económico en el mercado. Así lo señala la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014 sobre contratación pública cuando en su artículo 2, apartado 10, señala que será considerado operador económico *“una persona física o jurídica, una entidad pública o una agrupación de tales personas o entidades, incluidas las agrupaciones temporales de empresas, que ofrezca en el mercado la ejecución de obras o una obra, el suministro de productos o la prestación de servicios”*.

1.3.2. Los consorcios

En segundo lugar, los **consorcios** quedan regulados en los artículos 118 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, Ley 40/2015). En este sentido, el art. 118 de la Ley 40/2015 manifiesta que los consorcios *“son entidades de derecho público, con personalidad jurídica propia y diferenciada, creadas por varias Administraciones Públicas o entidades integrantes del sector público institucional, entre sí o con participación de entidades privadas, para el desarrollo de actividades de interés común a todas ellas dentro del ámbito de sus competencias”*. Este tipo de entidades de derecho público están habilitadas

para realizar actividades de fomento, prestacionales o de gestión común de los servicios públicos y todas aquellas otras que se encuentren previstas expresamente en las normas. La Ley 40/2015 recoge, además de la definición y las actividades propias de los consorcios, el régimen jurídico, el régimen de adscripción, el régimen de personal, el régimen presupuestario, de contabilidad, control económico – financiero y patrimonial, la creación, el contenido de los estatutos, el derecho de separación (causas, procedimiento y efectos) y la disolución de los consorcios.

Por último, y no por ello menos importante, otro de los instrumentos de CPP que ya recogía nuestro ordenamiento jurídico son las **sociedades de economía mixta**. Veamos con más detenimiento el régimen jurídico relativo a este tipo de sociedades.

1.3.3. Las sociedades de economía mixta

Antes de su introducción en la normativa de contratos, las sociedades de economía mixta se regularon en el ámbito local y, posteriormente, con la aprobación de la Ley 57/2003, de 26 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas del año 2000 se introdujo en el ámbito de contratos, recogándose después en las siguientes normas en la materia³⁴⁹.

Actualmente, la disposición adicional 22ª de la LCSP 2017 dice lo siguiente:

Disposición adicional vigésima segunda. Adjudicación de contratos de concesión de obras y de concesión de servicios a sociedades de economía mixta.

1. Las concesiones de obras y de servicios podrán adjudicarse directamente a una sociedad de economía mixta en la que concurra mayoritariamente capital público con capital privado, siempre que la elección del socio privado se haya efectuado de

³⁴⁹ Así, las sociedades de economía mixta estaban previstas en el artículo 156.d) del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas; en los artículos 253.d, 254.a) y disposición adicional 35 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público y en el artículo 277.d), y la disposición adicional 29 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, normas todas ellas hoy derogadas.

conformidad con las normas establecidas en esta Ley para la adjudicación del contrato cuya ejecución constituya su objeto, y siempre que no se introduzcan modificaciones en el objeto y las condiciones del contrato que se tuvieron en cuenta en la selección del socio privado.

La modificación de los contratos de concesión de obras o de concesión de servicios que se adjudiquen directamente según lo establecido en el párrafo anterior, únicamente se podrá realizar de conformidad con lo establecido en la Subsección 4.ª de la Sección 3.ª del Capítulo I del Título I del Libro Segundo, relativa a la modificación de los contratos.

2. En el caso en que la sociedad de economía mixta pretendiera acceder como concesionaria a otros contratos distintos de los referidos en el apartado 1 anterior, deberá concurrir al correspondiente procedimiento de licitación de conformidad con lo establecido en la presente Ley.

3. Sin perjuicio de la posibilidad de utilizar medios de financiación tales como emisión de obligaciones, empréstitos o créditos participativos, las sociedades de economía mixta constituidas para la ejecución de un contrato de concesión de obras o de concesión de servicios, podrán:

a) Acudir a ampliaciones de capital, siempre que la nueva estructura del mismo no modifique las condiciones esenciales de la adjudicación salvo que hubiera estado prevista en el contrato.

b) Titulizar los derechos de cobro que ostenten frente a la entidad adjudicadora del contrato cuya ejecución se le encomiende, previa autorización del órgano de contratación, cumpliendo los requisitos previstos en la normativa sobre mercado de valores.

Respecto al primer apartado, la disposición adicional 22ª fija la posibilidad de que los contratos de concesiones de obras y servicios se adjudiquen directamente a una sociedad de economía mixta que cumpla con los requisitos establecidos en la norma. Este mecanismo, que permite adjudicar contratos públicos a sociedades de economía mixta, también queda recogido en el artículo 28.3 de la LCSP 2017³⁵⁰.

³⁵⁰ En concreto, el artículo 28.3 de la LCSP 2017 señala lo siguiente: “De acuerdo con los principios de necesidad, idoneidad y eficiencia establecidos en este artículo, las entidades del sector público podrán, previo cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos, celebrar contratos derivados de proyectos promovidos por la iniciativa privada, en particular con

Esta opción se refleja en el texto de la LCSP 2017 de acuerdo con el criterio establecido por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en su Sentencia núm. 196/08, de 15 de octubre de 2009 (C-196/08 – Acoset) que establece que el modelo de sociedad de economía mixta es perfectamente admisible para la adjudicación de un servicio público que exija la realización previa de ciertas obras³⁵¹. Por tanto, la fórmula de las sociedades de economía mixta se ha utilizado en distintos Estados miembros de la Unión Europea para gestionar y controlar determinados servicios públicos a escala local³⁵² pues es una fórmula que permite “separar formalmente concesión de servicio y contrato de sociedad de la administración con otro u otros socios que van a asumir en particular la posición mayoritaria en la sociedad gestora del servicio, aportando lógicamente su experiencia y capacidad de organización empresarial en relación con el servicio y asumiendo la responsabilidad en su gestión”³⁵³.

En su apartado segundo, la disposición adicional 22ª de la LCSP 2017 añade que si este tipo de sociedades quieren resultar adjudicatarias de otro tipo de contratos públicos deben concurrir al procedimiento de licitación correspondiente. Ello es así porque en caso de no existir licitación previa, la adjudicación del contrato público sería contraria a la libre competencia y al principio de igualdad de trato, tal y como señala, entre otras, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea de 10 de noviembre de 2005, Comisión/Austria, C29/04.

respecto a los contratos de concesión de obras y concesión de servicios, incluidos en su modalidad de sociedad de economía mixta”.

³⁵¹ Así lo señala también Noguera de la Muela, B. (2012). *Las sociedades de economía mixta como técnica institucional de colaboración público – privada en el Texto refundido de la Ley de contratos del Sector Público*, <https://www.obcp.es/opiniones/las-sociedades-de-economia-mixta-como-tecnica-institucional-de-colaboracion-publica>

³⁵² Gallego Córcoles, I. (2011). La gestión de los servicios públicos locales mediante sociedades de economía mixta en la jurisprudencia europea (I). *Contratación administrativa práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas*, núm. 105, pp. 66-73.

³⁵³ Alemany Garcías, J. (2019). Los encargos a sociedades mixtas en la actual Ley de Contratos del Sector Público. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 12, pp. 111-125.

En el tercer apartado de la disposición adicional 22^a, la LCSP de 2017 señala las distintas fórmulas de financiación a las que puede recurrir una sociedad de economía mixta como son, por ejemplo, la emisión de obligaciones o créditos participativos o la titularización de derechos de cobro que se ostenten frente a la entidad adjudicadora del contrato.

En definitiva, y siguiendo la opinión de REGO BLANCO³⁵⁴, el reconocimiento de las sociedades de economía mixta en la legislación de contratos supone una ventaja para impulsar los distintos mecanismos de colaboración entre el sector público y el sector privado. Sin embargo, la legislación de contratos fija esta regulación en una disposición adicional y restringe (al exigir la participación pública mayoritaria y al reducir la adjudicación directa a los contratos de concesión de obras y servicios) la utilidad de esta figura, que no se regula al completo.

De acuerdo con todo lo anterior, las sociedades de economía mixta pueden definirse como un instrumento de colaboración público – privada de carácter institucional. En este tipo de sociedades, de acuerdo con la doctrina, “participan conjuntamente socios de una y otra naturaleza jurídica, públicos y privados, pero siempre formando parte de un mismo operador final, permitiendo que el socio público conserve el control sobre el desarrollo del servicio, que es de su titularidad, aunque contando en cualquier caso con fórmulas de decisión comunes en aras de contribuir a la buena marcha de la entidad, dada la intervención de ambas partes en el accionariado social y en los correspondientes órganos de dirección”³⁵⁵.

Se trata, por tanto, de la “creación de una nueva empresa cuyo capital pertenece conjuntamente a la entidad adjudicadora y al socio privado – en algunos casos, a varias entidades adjudicadoras y/o varios socios privados - , y la adjudicación de un contrato público o de una concesión a esa entidad de

³⁵⁴ Rego Blanco, M. D. (2017). Novedades sobre la sociedad de economía mixta en la Ley de Contratos del Sector Público de 2017. *Documentación administrativa: nueva época*, núm. 4, pp. 151-159.

³⁵⁵ Junceda Moreno, J. (2021). La retribución del socio privado por su saber hacer en las sociedades de economía mixta explotadoras de Servicios Públicos Locales. *La administración práctica: enciclopedia de administración municipal*, núm. 6, pp. 69-79.

capital mixto, de nueva creación o en la participación de un socio privado en una empresa pública existente que ejecuta contratos públicos o concesiones obtenidos anteriormente en el marco de una relación interna”³⁵⁶.

De estas definiciones se pueden extraer una serie de características, a saber:

- a) Se trata de una fórmula de CPP institucionalizada mediante la cual el sector público puede impulsar determinados sectores de la sociedad como, por ejemplo, la construcción de vivienda pública.
- b) Respecto al capital de la sociedad de economía mixta, la disposición adicional 22ª de la LCSP del 2017 exige que concurra mayoritariamente capital público con capital privado.
- c) En relación con la adjudicación del contrato de concesión de obras o servicios, los mismos pueden adjudicarse directamente a estas sociedades, siempre que la elección del socio privado se haya realizado conforme a las normas establecidas en la LCSP del 2017.
- d) El objetivo de la sociedad de economía mixta consiste en garantizar la construcción y entrega de una obra (que, además, puede llevar aparejada la gestión del servicio durante un plazo determinado de tiempo) o la prestación de un servicio.
- e) Es un mecanismo de CPP que permite a las administraciones públicas ejercer un control “relativamente elevado”³⁵⁷ en el desarrollo del contrato de concesión de que se trate.

En síntesis, la sociedad de economía mixta constituye una herramienta que puede resultar útil y adecuada para fomentar la colaboración público – privada en distintos ámbitos y, especialmente, en el sector de la vivienda.

³⁵⁶ Comisión Europea. (2008). *Comunicación interpretativa de la Comisión relativa a la aplicación del Derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones a la colaboración público – privada institucionalizada (CPPI), 2008/C 91/02* [archivo PDF]. Recuperado de [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008XC0412\(02\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008XC0412(02)&from=ES)

³⁵⁷ Comisión Europea. (2004). *Libro verde sobre la colaboración público – privada y el Derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones...* Op. Cit.

Y, en conclusión, como veremos más adelante una vez visto el contrato de concesión de obra pública, las sociedades de economía mixta pueden constituir una de las herramientas más potentes para incrementar el parque público de vivienda ya que dispone de una serie de ventajas entre las que destaca la posibilidad de obtener la participación y financiación del sector privado, el traslado del riesgo operacional (puesto que se realiza mediante contrato de concesión de obras o servicios) y el mantenimiento de cierto control público sobre la actividad que se va a desarrollar.

A parte de lo anterior, debemos tener en cuenta que, en atención a la situación de crisis sanitaria, económica y social provocada por el impacto del COVID-19, y en relación con la aprobación por parte de la Unión Europea de los denominados Fondos *Next Generation EU*, en España se aprobó el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, que contiene medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia con el objetivo, tal y como señala la propia exposición de motivos, de “amortiguar el impacto de esta crisis sin precedentes”.

En el siguiente apartado analizaremos la figura de los Fondos *Next Generation EU*, el Real Decreto – ley 36/2020 y veremos los diferentes instrumentos previstos en el mismo, con la novedad de los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (en adelante, PERTE) y las modificaciones introducidas en el régimen jurídico de las agrupaciones, los consorcios y las propias sociedades de economía mixta.

Todo ello nos ayudará a examinar el papel que pueden llegar a desarrollar las sociedades de economía mixta en distintos ámbitos de actuación y, en especial, en el sector de la vivienda junto con las fórmulas concesionales previstas en la legislación de contratos.

2. El impulso del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia a la colaboración público - privada: un nuevo escenario

2.1. El impacto del COVID-19 y la figura de los Fondos Next Generation EU

En fecha 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud señaló como “pandemia internacional” la situación de emergencia de salud ocasionada por el COVID – 19. La elevada velocidad de los contagios, la saturación de los hospitales y el alto número de personas fallecidas a causa del coronavirus obligaron a los distintos estados a tomar medidas para hacer frente a esta situación. En España se aprobó el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, que declaró el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19³⁵⁸. Este **primer estado de alarma** llegó a su fin el día 21 de junio de 2020 a las 00h.

Posteriormente, y debido al empeoramiento de la situación pandémica y de los niveles de contagio, se aprobó el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, que declaró, de nuevo, el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el COVID-19. Este **segundo estado de alarma** debía haber finalizado el día 9 de noviembre de 2020 a las 00h. Sin embargo, en fecha 27 de octubre de 2020, el Pleno del Congreso de los Diputados autorizó la prórroga de este segundo estado de alarma hasta el día 9 de mayo de 2021 a las 00h. Esta última prórroga se aprobó mediante Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre³⁵⁹.

Evidentemente, de forma progresiva, la pandemia del COVID-19 fue contagiándose al resto de ámbitos de la sociedad. En primer lugar, al sector sanitario que tuvo que hacer frente a todas las olas de contagios del virus, a las

³⁵⁸ La Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 148/2021, de 14 de julio, declaró la inconstitucionalidad y nulidad de los artículos 7.1, 3 y 5 y el inciso indicado del artículo 10.6 en las redacciones dadas por los Reales decretos 465/2020, de 27 de marzo y 492/2020, de 24 de abril.

³⁵⁹ De nuevo, en Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 183/2021, de 27 de octubre, declaró la inconstitucionalidad y nulidad de los artículos 10, 11 del Real Decreto 926/2020 y de lo indicado en los artículos 2 y 5 a 9 y, en la redacción dada por el Real decreto 956/2020, del artículo 14.

hospitalizaciones, a la atención telefónica de los pacientes y a la campaña de vacunación, entre otras cuestiones. En segundo lugar, al ámbito económico y laboral puesto que la llegada del COVID-19 supuso, en un primer momento, el confinamiento domiciliario de la población y, en consecuencia, el cierre de todas las actividades laborales correspondientes, salvo aquellos servicios considerados esenciales. El confinamiento y el cierre de la actividad laboral conllevaron a la regulación de la figura de los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo (más comúnmente conocidos como ERTES), en los que se quedó la mayoría de la población. También se debieron hacer frente a otro tipo de necesidades como, por ejemplo, la regulación del teletrabajo. El parón a causa del COVID-19 dejó a muchas familias sin ingresos durante la declaración del primer estado de alarma y aunque las ayudas llegaron más tarde, no eran suficientes. Finalmente, a nivel social la crisis del COVID-19 ha supuesto un antes y un después en la ciudadanía. Miles de personas han fallecido y otros tantos han perdido a sus familiares sin poder llegar a despedirse de ellos. A todo ello debemos sumar las medidas restrictivas, en muchas ocasiones excesivas, que los distintos gobiernos han tenido que aprobar para frenar la propagación del virus. La población ha tenido que soportar desde restricciones a su libertad de movimiento como, por ejemplo, el confinamiento domiciliario o los confinamientos municipales o por zonas territoriales hasta exigentes medidas en pro de la salud pública como la obligación de las mascarillas o la restricción de las reuniones a un número determinado de personas, que afectaban a otro tipo de derechos fundamentales.

Todos estos ingredientes son perfectos para generar un clima de crispación y tensión económico – social evidente. Y en medio de este complejo escenario, la Unión Europea anunció la aprobación del *Next Generation EU*³⁶⁰, esto es, un “instrumento temporal de recuperación dotado con más de 800.000 millones de euros que contribuirá a reparar los daños económicos y sociales inmediatos

³⁶⁰ Consejo Europeo. (2020). *Conclusiones adoptadas por el Consejo Europeo en la reunión extraordinaria de 17, 18, 19, 20 y 21 de julio de 2020* [archivo PDF]. Recuperado de <https://www.consilium.europa.eu/media/45124/210720-euco-final-conclusions-es.pdf>

causados por la pandemia de coronavirus”³⁶¹. Este instrumento que se presenta, desde los organismos europeos, como algo más que un plan de recuperación, se desglosa en las siguientes ayudas:

Mecanismo de Recuperación y Resiliencia	723.800 millones de euros <ul style="list-style-type: none"> • De los cuáles, préstamos: 385.800 millones de euros • De los cuáles, subvenciones: 338.000 millones de euros
REACT-UE	50.600 millones de euros
Horizonte Europa	5.400 millones de euros
InvestEU	6.100 millones de euros
Desarrollo rural	8.100 millones de euros
Fondos de Transición Justa (FTJ)	10.900 millones de euros
RescEU	2.000 millones de euros
TOTAL	806.900 millones de euros

Datos extraídos de https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_es#nextgenerationeu

[Última visita: 10/01/2022]. Fuente de elaboración propia.

De entre todas las ayudas previstas en los Fondos Next Generation UE podemos destacar, por un lado, el **REACT – UE**, también denominado “Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa” que incluye 50.600 millones de euros y busca dotar a los Estados de distintas medidas de respuesta y reparación de la crisis el coronavirus y, por otro lado, la medida estrella de los Fondos NextGenerationEU, esto es, el **Mecanismo de Recuperación y Resiliencia**, que constituye – como señalamos - el elemento central de estos fondos con un total de 723.800 millones de euros de los cuales 385.800 millones de euros van dirigidos a préstamos y el resto, 338.000 millones, a subvenciones.

³⁶¹ Comisión Europea. (2022). *Plan de Recuperación para Europa*. https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_es#nextgenerationeu

Este mecanismo constituye una herramienta que pretende “mitigar el impacto económico y social de la pandemia del coronavirus y hacer que las economías y sociedades europeas sean más sostenibles y resilientes y estén mejor preparadas para los retos y las oportunidades de las transiciones ecológica y digital”³⁶².

En concreto, el Reglamento UE 2021/41 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia señala seis pilares fundamentales que los Estados miembro deben priorizar a la hora de regular sus estrategias:

1. Transición verde
2. Transición digital
3. Crecimiento sostenible, inclusivo e inteligente
4. Cohesión social y territorial
5. Resiliencia sanitaria, económica, institucional y social
6. Políticas para las próximas generaciones

Con la aprobación de esta herramienta por parte de la Unión Europea, cada Estado miembro recibe una cantidad determinada de este Mecanismo de Recuperación y Resiliencia con el objetivo de cumplir con las premisas establecidas previamente por la institución europea en el Reglamento mencionado. Las asignaciones se han calculado teniendo en cuenta la situación económica de cada país y el impacto que la crisis del coronavirus ha supuesto en cada uno de ellos. En el caso de España, entre los años 2021 y 2026, va a recibir un total de 140.000 millones de euros³⁶³. Ahora bien, para poder recibir tal inyección económica, cada Estado miembro debe diseñar y aprobar un Plan Nacional para la Recuperación y Resiliencia que asegure el cumplimiento de los requisitos y las condiciones establecidas por la Unión

³⁶² Traducción propia. Comisión Europea. (2022). *Recovery and Resilience Facility*. https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_es

³⁶³ Gobierno de España. (2022). *Plan de recuperación para Europa: NextGenerationEU*. <https://planderecuperacion.gob.es/plan-de-recuperacion-para-europa>

Europea para alcanzar los objetivos principales que son los que se detallan a continuación:

- 1) la promoción de la cohesión económica, social y territorial de la Unión Europea;
- 2) el fortalecimiento de la resiliencia y la capacidad de ajuste de los Estados Miembros;
- 3) la mitigación de las repercusiones sociales y económicas de la crisis de la COVID-19;
- 4) y, finalmente, el apoyo a las transiciones ecológica y digital.

Tal y como veremos a continuación, siguiendo las indicaciones de la Unión Europea, en abril del año 2021, el Gobierno de España presenta el “Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia” con el firme objetivo de establecer las pautas a seguir a la hora de gestionar y ejecutar los fondos europeos derivados del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y, en concreto, en relación con la primera fase de ejecución que se alarga entre los años 2021 a 2023.

2.2. El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y la aprobación del Real Decreto – ley 36/2020, de 30 de diciembre

Como decimos, el ejecutivo español aprobó el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia con la finalidad de poder recibir, gestionar y ejecutar todos los fondos transferidos desde la Unión Europea en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia para luchar contra la crisis económica, sanitaria y social que ha generado la pandemia del COVID-19. Así lo señala el propio Plan cuando indica que “los nuevos instrumentos comunitarios de financiación *Next Generation EU* proporcionan una ocasión extraordinaria para desplegar este Plan y contrarrestar así el impacto de la pandemia sobre la inversión y la actividad económica”, además de para

“impulsar la recuperación y abordar una modernización de la economía española”³⁶⁴.

Para la consecución de estos objetivos e insistimos, en la línea de las directrices establecidas por la Unión Europea, el Plan aprobado recoge distintas actuaciones y reformas que giran en torno a 4 ejes:

- 1) El refuerzo de la inversión pública y privada para reorientar el modelo productivo, impulsando la transición verde;
- 2) La aceleración de una transición digital humanista en España, fomentando la inversión y la reforma necesaria para conseguir una economía y una sociedad digital, en la línea de lo establecido en la Agenda España Digital 2025,³⁶⁵
- 3) La búsqueda y protección de la cohesión social y territorial de España;
- 4) Y la aprobación de distintas medidas para fomentar la igualdad de género.

En definitiva, el Plan pretende conseguir un “crecimiento sostenible e inclusivo mediante una estrategia consistente y coordinada, desde el punto de vista temporal y también en relación con el conjunto de instrumentos de política económica nacionales y comunitarios”³⁶⁶. Para llevar a cabo este objetivo primordial, el Plan se estructura en las 10 palancas o ejes de actuación que, a su vez, recogen 30 componentes de especial transcendencia, a saber:

³⁶⁴ Gobierno de España. (2021). *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia* [archivo PDF]. Recuperado de https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/30042021-Plan_Recuperacion_%20Transformacion_%20Resiliencia.pdf

³⁶⁵ La Agenda España Digital 2025 constituye una herramienta del Gobierno para fomentar el proceso de transformación digital del país en los próximos 5 años. Para ello, se contemplan una serie de reformas estructurales que, junto con la inversión programada (en torno de 70.000 millones de euros), impulsarán la conectividad digital, las competencias digitales de la ciudadanía, la capacidad española en ciberseguridad o la digitalización de las Administraciones Públicas, entre otros. Así lo señala Gobierno de España. (2020). *España digital 2025*. https://portal.mineco.gob.es/ca-es/ministerio/estrategias/Pagines/00_Espana_Digital_2025.aspx

³⁶⁶ Gobierno de España. (2021). *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia...* Op. Cit.

POLÍTICAS PALANCA	COMPONENTES
I. Agenda Urbana y rural, lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura	1. Plan de choque de movilidad sostenible, segura y conectada en entornos urbanos y metropolitanos 2. Plan de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana 3. Transformación ambiental y digital del sistema agroalimentario y pesquero
II. Infraestructuras y ecosistemas resilientes	4. Conservación y restauración de ecosistemas y su biodiversidad 5. Preservación del espacio litoral y los recursos hídricos 6. Movilidad sostenible, segura y conectada
III. Transición energética justa e inclusiva	7. Despliegue e integración de energías renovables 8. Infraestructuras eléctricas, promoción de redes inteligentes y despliegue de la flexibilidad y el almacenamiento 9. Hoja de ruta del hidrógeno renovable y su integración sectorial 10. Estrategia de Transición Justa
IV. Una Administración para el siglo XXI	11. Modernización de las Administraciones Públicas
V. Modernización y digitalización del tejido industrial y de la pyme, recuperación del turismo e impulso a una España nación emprendedora	12. Política Industrial España 2030 13. Impulso a la pyme 14. Plan de modernización y competitividad del sector turístico 15. Conectividad Digital, impulso de la ciberseguridad y despliegue del 5G
VI. Pacto por la ciencia y la innovación. Refuerzo a las capacidades del Sistema Nacional de Salud	16. Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial 17. Reforma institucional y fortalecimiento de las capacidades del sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación 18. Renovación y ampliación de las capacidades del Sistema Nacional de Salud
VIII. Educación y conocimiento, formación continua y desarrollo de capacidades	19. Plan Nacional de Competencias Digitales (digital skills) 20. Plan estratégico de impulso de la Formación Profesional 21. Modernización y digitalización del sistema educativo, incluida la educación temprana de 0 a 3 años
VIII. Nueva economía de los cuidados y las políticas de empleo	22. Plan de choque para la economía de los cuidados y refuerzo de las políticas de inclusión 23. Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo
IX. Impulso de la industria de la cultura y el deporte	24. Revalorización de la industria cultural 25. España hub audiovisual de Europa (Spain AVS Hub) 26. Plan de fomento del sector del deporte
X. Modernización del sistema fiscal para un crecimiento inclusivo y sostenible	27. Medidas y actuaciones de prevención contra el fraude fiscal 28. Adaptación del sistema impositivo a la realidad del siglo XXI 29. Mejora de la eficacia del gasto público 30. Sostenibilidad a largo plazo del sistema público de pensiones en el marco del Pacto de Toledo

Datos extraídos de https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/30042021-Plan_Recuperacion_%20Transformacion_%20Resiliencia.pdf [Última visita: 12/01/2022]. Fuente de elaboración propia.

Con el fin de dar una respuesta ágil y eficaz, tanto a las condiciones establecidas por la Unión Europea como a la ciudadanía española, se aprobó el Real Decreto – ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia³⁶⁷ (en adelante, RD ley 36/2020).

El objeto de este RD ley 36/2020, tal y como se señala en el artículo 1, pasa por “establecer las disposiciones generales precisas para facilitar la programación, presupuestación, gestión y ejecución de las actuaciones financiables con fondos europeos, en especial los provenientes del Instrumento Europeo de Recuperación, aprobado por el Consejo Europeo del pasado 21 de julio de 2020 con la finalidad de impulsar el crecimiento económico y la creación de empleo, recuperar y reparar los daños de la crisis ocasionada por la pandemia del SARS-CoV-2, y promover un proceso de transformación estructural mediante el impulso de la inversión pública y privada y el apoyo al tejido productivo, la aceleración de la doble transición ecológica y digital, y el refuerzo y aumento de la resiliencia y de la cohesión económica, social y territorial en el marco del mercado único europeo”. Para ello, bajo unos principios y unas directrices de gestión y coordinación a seguir en los procesos y procedimientos (artículos 3 a 6 del RD ley 36/2020), la norma establece distintos tipos de medidas.

En primer lugar, recoge una serie de medidas de ámbito general que van íntimamente relacionadas con la simplificación administrativa y en la creación de **nuevas fórmulas de colaboración público – privada**, como veremos en el siguiente apartado. En este sentido, además de las fórmulas de colaboración público – privada que ya hemos analizado anteriormente (cuyo régimen jurídico

³⁶⁷ Sobre el RD ley 36/2020 y su aplicación: Bolaños, F. (2021). El Real Decreto-Ley 36/2020: un Decreto para la recuperación. *Actualidad jurídica Uría Menéndez*, núm. 55, pp. 7-20; Liñares Muñagorri, I. & Barquero Solanes, I. (2021). Balance y vías de mejora en las medidas previstas por el Real Decreto Ley 36/2020 en materia de gestión económico-administrativa, *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 20, pp.293-319; López Mora, M.E. (2021), Las formas de colaboración público-privada del Real Decreto Ley 36/2020 para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: los PERTE y la sociedad de economía mixta, *Contratación administrativa práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas*, núm. 172, pp. 40-56; Vázquez Matilla, F.J. (2021), ¿Cómo afecta el Real Decreto-ley 37/2020 a la contratación pública?, *Contratación administrativa práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas*, núm. 171, pp. 168-180.

se matiza también en esta norma), el RD ley 36/2020 crea la figura de los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica, ya conocidos como PERTE, cuyas características veremos en el siguiente apartado.

En segundo lugar, se establecen una serie de instrumentos para la gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia entre los que destacan la planificación estratégica (arts. 23 a 26), la gestión de los recursos humanos (arts. 27 a 34) y la digitalización y medios materiales (arts. 35 y 36), además de las especialidades en materia de gestión y control presupuestario (arts. 38 a 46), en la tramitación de los procedimientos (arts. 47 y 48) y en materia de contratación (arts. 49 a 58).

En tercer lugar, el RD ley 36/2020 recoge medidas para la agilización de los convenios (artículo 59) y de las subvenciones (arts. 60 a 65) que resultan financiables con fondos europeos.

En cuarto lugar, señala una serie de especialidades en materia de evaluación ambiental para los proyectos avalados por el Plan (artículo 66).

Finalmente, establece una serie de consideraciones respecto a las agrupaciones (artículo 67), los consorcios (artículo 68) y las sociedades de economía mixta (artículo 69) como instrumentos de colaboración público – privada para la ejecución del Plan, además de los PERTE ya previstos en su regulación.

Con el fin de adaptar el ordenamiento jurídico a la aprobación del RD ley 36/2020, las distintas Comunidades Autónomas han publicado sus propias normas para agilizar y gestionar estos fondos³⁶⁸. Así, la *Generalitat de*

³⁶⁸ Por ejemplo, Andalucía ha aprobado el Decreto – ley 3/2021, de 16 de febrero, por el que se adoptan medidas de agilización administrativa y racionalización de los recursos para el impulso a la recuperación y resiliencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma; Aragón ha aprobado la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa y el Decreto – ley 2/2022, de 6 de abril, por el que se adoptan medidas urgentes y extraordinarias para agilizar la gestión de los fondos procedentes del instrumento europeo de recuperación (Next Generation EU-MRR) para la reactivación económica y social de la Comunidad Autónoma de Aragón; Murcia ha adoptado el Decreto – ley 6/2021, de 2 de septiembre, de medidas urgentes de impulso de la

Catalunya ha aprobado el Decreto ley 5/2021, de 2 de febrero, que aprueba medidas urgentes para implementar y gestionar los fondos procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y del fondo REACT-EU para la Administración de la Generalitat de Catalunya y su sector público, que pretende cumplir con los principios de eficacia, simplificación, celeridad, seguridad jurídica, transparencia y buena administración, además de “establecer y fomentar mecanismos de colaboración y cooperación entre la Administración de la Generalitat y su sector público”, tal y como se señala en la exposición de motivos de la norma catalana, además de distribuir y ejecutar de forma adecuada los 1.579 millones de euros que tiene que gestionar³⁶⁹.

A continuación, vamos a realizar un breve análisis de los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE) y las distintas especificaciones que el RD ley 36/2020 otorga a los instrumentos de colaboración público – privada ya presentados con anterioridad.

2.3. Fórmulas de CPP previstas en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

Como hemos visto, una de las novedades más importantes derivadas de los Fondos *Next Generation EU*³⁷⁰ y, en concreto, del RD ley 36/2020 ha sido la creación de los ya señalados PERTE con el objetivo de **impulsar una nueva fórmula de colaboración público – privada**. Esta nueva figura es importante

Administración Regional para la gestión de los fondos procedentes del Instrumento Europeo de Recuperación (Next Generation EU) para la Reactivación Económica y Social en la Región de Murcia o Valencia que aprobó el Decreto – ley 6/2021, de 1 de abril, del Consell, de medidas urgentes en materia económico – administrativa para la ejecución de actuaciones financiadas por instrumentos europeos para apoyar la recuperación de la crisis consecuencia de la COVID-19.

³⁶⁹ Así lo señala el Gobierno de España. (2021). *Mapa de inversiones gestionadas por las comunidades autónomas*, <https://planderecuperacion.gob.es/ejecucion/mapa-de-inversiones-gestionadas-por-las-comunidades-autonomas> donde podemos observar que Cataluña, junto con Andalucía (1.916 millones de euros) y la Comunidad Valenciana (1.055 millones de euros) son las autonomías que más cantidad de inversiones deben gestionar.

³⁷⁰ Moreno Molina, J. A. (2021). La ejecución de los fondos de recuperación europeos.: Medidas sobre contratación pública introducidas por el Real Decreto-Ley 36/2020. *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 119, pp. 281-312.

pues, como veremos, todavía no se ha aprobado (ni parece que vaya a hacerse) un PERTE en materia de vivienda y, quizás, este tipo de proyectos constituyen una oportunidad única y fugaz para invertir en la materia y construir VPO en régimen de alquiler.

Además de lo anterior, el RD ley 36/2020 también introduce una serie de matices en la regulación de las agrupaciones, los consorcios y las sociedades de economía mixta, que detallaremos más adelante.

Por un lado, en relación con los PERTE debemos señalar que su régimen jurídico se encuentra recogido en los artículos 8 a 11 del RD ley 36/2020. En concreto, el RD ley 36/2020 señala que se trata de “proyectos de carácter estratégico con gran capacidad de arrastre para el crecimiento económico, empleo y la competitividad de la economía española”.

Ahora bien, para que un proyecto pueda declararse como estratégico, el titular del mismo debe presentar su propuesta al departamento competente, cumpliendo los requisitos exigidos³⁷¹ y junto con la documentación correspondiente, para obtener la declaración de un proyecto como PERTE mediante Acuerdo del Consejo de Ministros³⁷².

En segundo lugar, el RD ley 36/2020 crea la figura del **Registro estatal de entidades interesadas en los PERTE** como un registro de carácter público y dependiente del Ministerio de Hacienda (artículo 9.1) para incluir la inscripción de todas aquellas entidades que queden vinculadas al desarrollo de un proyecto estratégico³⁷³. La inscripción en este Registro es esencial, no solo a

³⁷¹ En concreto, el proyecto debe definir, de forma detallada, los objetivos, las modalidades de ejecución y las medidas de apoyo y colaboración público – privada previstas para el mismo (art. 8.2 RD ley 36/2020).

³⁷² El Consejo de Ministros, para valorar este tipo de proyectos, podrá recurrir a distintos criterios como, por ejemplo, que el proyecto represente una importante contribución al crecimiento económico o a la creación de empleo o que favorezca la integración y el crecimiento de las pequeñas y medianas empresas, entre otros (art. 8.3 RD ley 36/2020).

³⁷³ Respecto al acceso de las distintas entidades al Registro señalado se debe estar a lo recogido en el artículo 10 del RD ley 36/2020 y en el artículo 13 de la LPACAP, que señala los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración Pública.

efectos públicos, sino también para obtener las ayudas establecidas en el Plan, de acuerdo con el artículo 11 del RD ley 36/2020.

Actualmente, de acuerdo con los datos del Gobierno estatal, se han aprobado un total de 11 PERTE por parte del Consejo de Ministros, a saber: PERTE para el desarrollo del vehículo eléctrico y conectado; PERTE para la salud de vanguardia; PERTE de energías renovables, hidrógeno renovable y almacenamiento; PERTE agroalimentario; PERTE nueva economía de la lengua; PERTE economía circular; PERTE para la industria naval; PERTE aeroespacial, PERTE de digitalización del ciclo del agua; PERTE de microelectrónica y semiconductores; PERTE relativo a la economía social de los cuidados.

Por tanto, no existe ni parece que vaya a existir un PERTE en materia de vivienda, sino que más bien todos los PERTE aprobados y las manifestaciones de interés formuladas³⁷⁴ van destinadas a campos muy distintos como, por ejemplo, la Inteligencia Artificial o la Transformación Digital de las Administraciones Públicas.

La figura del PERTE y los recursos europeos impulsados mediante los Fondos *Next Generation EU* y su transposición a través del RD ley 36/2020 quizás suponen una oportunidad única, ideal y fugaz para invertir en esta materia y así construir vivienda pública e incrementar, por ejemplo, la oferta de VPO en régimen de alquiler. Se necesita inversión, colaboración público – privada y suelo para poder llevar a cabo la construcción de las viviendas.

Sin embargo, ninguno de los PERTE aprobados hace referencia a este ámbito y únicamente en una de las manifestaciones de interés formulada se recoge el objetivo de “identificar operaciones de rehabilitación de barrios (regeneración y renovación urbana de gran escala, en barrios o zonas delimitadas en función de su nivel de renta y de sus necesidades y potencialidades”³⁷⁵ y pone,

³⁷⁴ Gobierno de España. (2022). *Manifestaciones de interés*: <https://planderecuperacion.gob.es/como-acceder-a-los-fondos/manifestaciones-de-interes>

³⁷⁵ Gobierno de España. (2022). *Manifestaciones de interés...* Op. Cit. Manifestación núm. 18 relativa al “Programa de rehabilitación para la recuperación económica y social de entornos

nuevamente, el foco en la rehabilitación de los edificios – actuación también necesaria – pero olvida la necesidad de construir vivienda pública y adjudicarla en régimen de alquiler asequible.

Por otro lado, y a parte de la creación de esta nueva fórmula de colaboración público – privada, el RD ley 36/2020 introduce una serie de especificidades en instrumentos ya previstos con anterioridad en nuestro ordenamiento jurídico, esto es, las agrupaciones, los consorcios y las sociedades de economía mixta.

- a) Sobre las **agrupaciones**, el artículo 67 del RD ley 36/2020 determina que, efectivamente, estas entidades – de acuerdo con lo establecido en el artículo 11 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, que se aplica de forma subsidiaria en todo aquello no previsto por el RD ley 36/2020 (artículo 67.7) – podrán ser beneficiarias de las subvenciones vinculadas al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Con las novedades introducidas por el RD ley 36/2020, los miembros de la agrupación deben suscribir un acuerdo interno que regule su funcionamiento, sin necesidad de constituir forma jurídica alguna. En este sentido, y de acuerdo con el artículo 67.2, el acuerdo interno³⁷⁶ debe incluir los compromisos de ejecución de actividades que asume cada miembro; el presupuesto correspondiente; el representante o apoderado único de la agrupación; la organización interna, el plan de contingencias y disposiciones para la resolución de litigios internos; los acuerdos sobre responsabilidad, indemnización y confidencialidad; la propiedad de los resultados; la protección legal de los resultados y, en

residenciales”. Es importante destacar que únicamente presentaron proyectos a esta manifestación Andalucía, la Comunitat Valenciana, Canarias y el País Vasco.

³⁷⁶ “Este acuerdo se formalizará como convenio de colaboración cuando formen tales agrupaciones entidades públicas” en Noguera de la Muela, B. (2021). La colaboración público-privada a propósito de los fondos europeos Next Generation (NG-EU): PERTE, agrupaciones, consorcios y sociedades de economía mixta. En Gimeno Feliu, J.M. (Dir.), *Observatorio de los contratos públicos 2020* (pp. 407-447). Aranzadi

su caso, la propiedad industrial resultante y, finalmente, las normas de difusión, utilización y derechos de acceso a los resultados.

Además de lo anterior, los miembros de la agrupación también quedan condicionados a un régimen de responsabilidad solidaria respecto a las actividades subvencionadas, incluyendo la obligación de justificar, el deber de reintegro o de reembolso de cuotas de préstamos, así como las responsabilidades por infracciones (artículo 67.4).

También como novedad la agrupación podrá proponer nuevos participantes, así como la retirada de alguno de sus miembros, siempre y cuando se cumplan las condiciones de participación previstas en el proyecto (artículo 67.6).

Por último, tal y como señala la LGS, la agrupación no podrá disolverse hasta transcurrido el plazo previsto en los artículos 39 y 65 de la LGS y, en caso de haber recibido un préstamo, hasta que se produzca la amortización total del mismo (artículo 67.5 RD ley 36/2020).

- b) El RD ley 36/2020 también prevé en su artículo 68 la posible autorización, por parte de la Comisión del Plan bajo previo informe favorable del Comité Técnico, de **consorcios**. La previsión establecida en el artículo 68 permite la flexibilización de esta figura puesto que no requiere la autorización legal prevista en el artículo 123.2.a) de la Ley 40/2015. Ahora bien, esta flexibilización queda matizada por la exigencia del informe del Comité Técnico que analizará la creación del consorcio y su vinculación al proyecto concreto.

Otro de los aspectos novedosos introducidos por el artículo 68.5 se crea en relación con el personal de servicios de los consorcios que podrá ser funcionario o laboral, pero deberá de proceder de las Administraciones Públicas participantes, para así conservar su régimen jurídico y retributivo. Ahora bien, el RD ley 36/2020 también abre la puerta a la

contratación de personal laboral nuevo, seleccionado mediante convocatoria pública.

- c) Finalmente, teniendo en cuenta lo establecido en la LCSP 2017, el RD – ley 36/2020 concreta, en su artículo 69, la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia a través de las **sociedades de economía mixta**, como fórmula de colaboración público – privada. Dado el papel fundamental que la constitución de este tipo de sociedades puede jugar en la política de vivienda, se analizan como una posible fórmula para incrementar el parque público de vivienda en el último apartado de este trabajo.

En definitiva, el RD – ley 36/2020 introduce especialidades en las distintas fórmulas de CPP señaladas anteriormente con el firme objetivo, como decimos, de flexibilizar y agilizar las adjudicaciones de contratos a agrupaciones, consorcios o sociedades de economía mixta mediante la permisividad de la adjudicación directa bajo el cumplimiento de una serie de requisitos o la disminución de las cargas documentales a presentar. A pesar de lo anterior, parece que el sector de la vivienda y, en concreto, las necesidades de vivienda acusadas por gran parte de la sociedad de nuestro país, no parece suscitar un interés suficiente como para aprobar un PERTE en la materia. Por tanto – y por el momento – en el ámbito de los Fondos *Next Generation EU* y el RD ley 36/2020, el sector de la vivienda queda relegado a la adjudicación directa de contratos de concesión de obra o servicio, así como a la constitución de sociedades de economía mixta.

2.4. El papel fundamental de la política de vivienda en los Fondos Next Generation EU a través de mecanismos de CPP

Como se ha mencionado anteriormente, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia aprobado por el Gobierno español distribuye el destino de los recursos a 10 políticas palanca distintas que, a su vez, se clasifican en un total de 30 componentes. En lo que a este trabajo respecta, es necesario señalar que la primera palanca, la destinada a “Agenda urbana y

rural, lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura” prevé la creación de un Plan para la rehabilitación de vivienda y regeneración urbana.

El Plan estatal busca, en consecuencia, garantizar y promover el derecho de acceso a la vivienda del artículo 47 de la Constitución, mediante el establecimiento de “viviendas accesibles, eficientes desde el punto de vista energético y ciudades saludables”³⁷⁷. Para ello, se destinan 6.820³⁷⁸ millones de euros para este programa de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana que incluye, entre otros, la creación de un programa de vivienda social para alquiler de 1.000 millones de euros.

Se trata de una política muy acorde con la denominada “*renovation wave*”³⁷⁹ de la Unión Europea que busca la renovación de edificios, públicos y privados, para cumplir con los objetivos energéticos correspondientes y para impulsar el sector de la construcción y la promoción que permitirán la reactivación y la recuperación económica europea después de la crisis generada por la pandemia de la COVID-19.

En definitiva, y en línea con las grandes directrices establecidas por la Unión Europea³⁸⁰, uno de los objetivos del Plan español pasa por crear una nueva

³⁷⁷ Gobierno de España. (2021). *Plan de recuperación, transformación y resiliencia* [archivo PDF]. Recuperado de https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/30042021-Plan_Recuperacion_%20Transformacion_%20Resiliencia.pdf

³⁷⁸ Gobierno de España. (2021). *Plan de recuperación, transformación y resiliencia...* Op. Cit. Tabla 2: Los 20 programas tractores de inversión, p. 34.

³⁷⁹ Traducción propia. Comisión Europea. (2020). *Renovation wave*. https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-efficiency/energy-efficient-buildings/renovation-wave_es

³⁸⁰ Comisión Europea. (2021). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Plan de acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales* [archivo PDF]. Recuperado de https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b7c08d86-7cd5-11eb-9ac9-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_2&format=PDF

En concreto, con los retos establecidos por el Pilar Europeo de Derechos Sociales que señala que, en el ámbito de la vivienda pública, deberá proporcionarse a las personas necesitadas acceso a viviendas sociales o ayudas a la vivienda de buena calidad; las personas vulnerables

política de vivienda basada en la inversión pública estatal dirigida en dos ámbitos concretos:

1. Rehabilitación del parque de viviendas existentes que se centra en la rehabilitación energética de los edificios para su mejora y ahorro energético, entre otras cuestiones.
2. Fomento de la vivienda pública a través de la modalidad del alquiler social destinado a núcleos con dificultades para acceder a una vivienda, especialmente, al sector más joven de la población y a las familias monoparentales.

Esta nueva política de vivienda contribuye, en su esencia, al cumplimiento de los pilares establecidos por el Reglamento del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia fijado por la Unión Europea y, en concreto, a la transición verde, al crecimiento sostenible, inclusivo e inteligente y, muy especialmente, a la cohesión social y territorial.

Como decimos, la inversión estatal de casi 7.000 millones es el arma más potente que usa la Administración Pública para proteger y fomentar el acceso a una vivienda digna y adecuada. Sin embargo, no podemos dejar de señalar que, en efecto, de los 6.820 millones de euros, se destinan a creación de vivienda pública en alquiler un total de 1.000 millones de euros, es decir, únicamente el 14,66% del presupuesto total destinado al Plan para la rehabilitación de vivienda y regeneración urbana.

Además, la inversión económica no es el único factor que el Plan estatal prevé para conseguir este objetivo, sino que el Estado también pretende fomentar la configuración de convenios con las Comunidades Autónomas o Corporaciones Locales para el plan de renovación de la vivienda.

Todo ello queda configurado en el marco de los retos y objetivos del “Plan de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana” que tiene, como fin complementario, la reactivación del sector de la construcción.

tienen derecho a una asistencia y una protección adecuadas frente a un desalojo forzoso y que deberán facilitarse a las personas sin hogar un alojamiento y los servicios adecuados con el fin de promover su inclusión social.

Para ello, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia prevé una serie de reformas (por ejemplo, la implementación de la Agenda Urbana Española³⁸¹ o la formulación de una Ley de Vivienda estatal, cuyo proyecto se encuentra todavía en tramitación parlamentaria) y una serie de inversiones (así, el programa de rehabilitación energética de edificios o de construcción de viviendas en alquiler social).

En concreto, interesa destacar dos cuestiones:

1. La reforma codificada como C2.R1 relativa a la Implementación de la Agenda Urbana Española que, de acuerdo con las previsiones del Plan, pretende proteger la “regulación de las políticas de vivienda como **servicio público de interés general**”, además de “promover el desarrollo de los parques públicos de vivienda y reforzar el derecho a una vivienda digna a precio asequible”³⁸².
2. La inversión C2.I2 relativa al “programa de construcción de viviendas en alquiler social en edificios energéticamente eficientes” que busca el desarrollo de medidas llevadas a cabo por los distintos poderes públicos que impulsen el crecimiento de la oferta de vivienda en alquiler a precio asequible, y señala textualmente, “**contando con la colaboración del sector privado**”.

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia del Gobierno español parece señalar, por fin, la importancia de la regulación de las políticas de vivienda como un **servicio público de interés general** y solicita, de forma

³⁸¹ Agenda Urbana Española. (2022). *¿Qué es la Agenda Urbana Española?*. <https://www.aue.gob.es/> El sitio web oficial señala que la Agenda Urbana Española es un “documento estratégico, sin carácter normativo, y por tanto de adhesión voluntaria, que, de conformidad con los criterios establecidos por la Agenda 2030, la nueva Agenda Urbana de Naciones Unidas y la Agenda Urbana para la Unión Europea persigue el logro de la sostenibilidad en las políticas de desarrollo urbano”.

³⁸² Gobierno de España. (2021). *Plan de recuperación, transformación y resiliencia...* Op. Cit. Anexo I, Tabla 2, Apartado 2 sobre Plan de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana, p. 245. En este sentido, se manifiesta la necesidad de regular “las políticas de vivienda como servicio público de interés general” en relación con la implementación de la Agenda Urbana.

directa, la ayuda y la colaboración, no solo del resto de administraciones territoriales e institucionales, sino también del sector privado.

Esta declaración de intenciones llega después de años sin dedicar apenas inversión (ni estatal, ni autonómica) al sector de la vivienda y tras la aprobación de medidas que trasladan la responsabilidad de la garantía del derecho a la vivienda al sector privado (constructores, promotores e incluso los mismos propietarios, en determinados casos). Este reconocimiento público de la importancia de la vivienda, como necesidad básica de la población, llega después de décadas de lucha social por la consecución del derecho a la vivienda. En definitiva, es un reconocimiento que llega tarde pero quizás en el momento oportuno. Llega para brindar el apoyo necesario a las familias con recursos limitados; para fomentar una nueva política de vivienda social y energéticamente responsable; para respaldar el empleo y, en concreto, reactivar el sector de la construcción; para garantizar una mejor coordinación entre los distintos niveles y tipos de administración pública; y, en definitiva, para buscar **medidas de colaboración público – privada** que permitan garantizar este derecho a toda la población, en unas condiciones dignas y adecuadas, tal y como requiere nuestro ordenamiento jurídico.

Así pues, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia dota de especial importancia a los instrumentos y mecanismos de colaboración público-privada con una “gobernanza que permite articular bien las acciones con las Comunidades Autónomas y los gobiernos locales”³⁸³ puesto que se trata de mecanismos indispensables para el lanzamiento de las reformas e inversiones recogidas en el Plan.

Las previsiones del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de vivienda se han fijado en el Real Decreto 853/2021, de 5 de octubre, por el que se regulan los programas de ayuda en materia de rehabilitación residencial y vivienda social del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (en adelante, RD 853/2021) que tiene por objeto “regular los programas de ayuda en los ámbitos de la rehabilitación residencial y

³⁸³ Gobierno de España. (2021). *Plan de recuperación, transformación y resiliencia...* Op. Cit., p. 12.

construcción de vivienda social, dentro del marco general del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y, específicamente, en relación con las inversiones C02.I01 «Programa de rehabilitación para la recuperación económica y social en entornos residenciales» y C02.I02 «Programa de construcción de viviendas en alquiler social en edificios energéticamente eficientes», incluidas ambas dentro del componente 2 «Implementación de la Agenda Urbana española: Plan de rehabilitación y regeneración urbana» (artículo 1.1 RD 853/2021).

Para ello, el RD 853/2021 recoge 5 programas de ayudas vinculados a la rehabilitación (ayuda a las actuaciones de rehabilitación a nivel de barrio, apoyo a las oficinas de rehabilitación, ayuda a las actuaciones de rehabilitación a nivel edificio, ayuda a las actuaciones de mejora de la eficiencia energética en viviendas, ayuda a la elaboración del libro del edificio existente para la rehabilitación y la redacción de proyectos de rehabilitación) y 1 programa destinado a la construcción de viviendas de alquiler social en edificios energéticamente suficientes.

Como vemos, se hace frente a la falta de inversión en la construcción de nuevas viviendas de alquiler social (o de VPO en régimen de alquiler) mediante la aprobación de un único programa destinado a este objetivo, en contra de los 5 programas de ayudas vinculados a la rehabilitación. Es cierto que, en determinadas ciudades (como es el caso de Barcelona), el suelo es limitado y deben utilizarse criterios distintos a los tradicionales para construir nueva vivienda pública (como, por ejemplo, movilizar el suelo público o el suelo destinado a sistemas o equipamientos o sopesar la posibilidad de abogar por la propiedad compartida o *cohousing*), además de fomentar la rehabilitación de los edificios ya existentes. Sin embargo, es cierto que, tanto el presupuesto fijado por el RD ley 36/2020 como los programas de ayuda establecidos en el RD 853/2021 son excesivamente bajos en comparación con las modalidades y cantidades destinadas a la rehabilitación.

Y, por si no fuera suficiente, para poder obtener la financiación establecida en el RD 853/2021, los edificios que vayan a construirse o rehabilitarse deberán cumplir con una serie de requisitos en materia de consumo de energía primaria

no renovable (inferior en un 30% a los requisitos exigidos en el Código Técnico de la Edificación, de acuerdo con el artículo 14 del RD 853/2021), en materia de sostenibilidad y en materia de eficiencia energética.

Todo ello con los objetivos de impulsar, como decimos, la Agenda Urbana Española y, en concreto, la rehabilitación para conseguir la reactivación del sector de la construcción e inmobiliario y de garantizar el derecho a la vivienda de forma asequible y eficiente energéticamente.

Una vez comprobado que la medida de la reserva de suelo en suelo urbano consolidado no constituye, a nuestro parecer, una media efectiva para incrementar el parque público de vivienda (además de su dudosa constitucionalidad), es momento de enfrentarse al objetivo último de esta investigación: proponer una nueva política de vivienda, basada en la figura de la colaboración público – privada, que garantice el incremento del parque público de vivienda y que permita fomentar la modalidad de alquiler social de la mano del régimen de las VPO.

Para ello en el siguiente punto del trabajo se realiza una propuesta actual y acorde a los principios y directrices fijados por la Unión Europea y el Gobierno estatal: la creación de vivienda pública, particular o compartida, a través del contrato de concesión de obra pública.

Como veremos, la concesión de obra pública se presenta como una potente alternativa para la creación de vivienda pública ya que posee un amplio abanico de posibilidades: puede adjudicarse a todo tipo de sociedades (incluidas las sociedades de economía mixta³⁸⁴) y puede concederse sobre

³⁸⁴ Ajuntament de Barcelona. (2018). *Habitatge Metròpolis Barcelona, SA*. <https://ajuntament.barcelona.cat/dretssocials/es/innovacion-social/habitatge-metr%C3%B2polis-barcelona-sa>. Recientemente se ha constituido en Barcelona la sociedad de economía mixta denominada “Habitatge Metròpolis, SA” con un 50% de aportaciones públicas (entre el Área Metropolitana de Barcelona y el Ayuntamiento de Barcelona) y un 50% de aportaciones de capital privado por parte de un socio escogido mediante licitación para construir vivienda asequible y suficiente en la ciudad condal. Así lo señala la página web de la propia sociedad de economía mixta constituida:]

suelos de titularidad pública³⁸⁵. Es el caso, por ejemplo, de la ciudad de Madrid que aprobó el Plan Vive Madrid mediante el cual pretende adjudicar una serie de parcelas³⁸⁶ con la finalidad de conseguir la “construcción de viviendas, su explotación, mantenimiento y conservación, con destino a alquileres asequibles”³⁸⁷ durante un plazo de 50 años y cuyos contratos se formalizaron el pasado 14 de diciembre de 2021³⁸⁸.

³⁸⁵ Comisión Jurídica Asesora de Madrid. (2020). *Dictamen 404/20, de fecha 22 de septiembre de 2020* [archivo PDF]. Recuperado de https://www.comunidad.madrid/sites/default/files/dictamenes/2020/dictamen_404-20_des.pdf

Con ocasión de pronunciarse sobre el artículo 31 del Real Decreto – Ley 26/2020, de 7 de julio, el Dictamen reconoce que “la construcción de viviendas (en suelos de redes supramunicipales) encuentra su natural acomodo en el contrato de concesión de obra pública” pues, continúa señalando, “el concesionario de obra pública lo es también implícitamente de una concesión demanial” y así se permite que “las viviendas ejecutadas en suelo dotacional público y, por lo tanto, demaniales, puedan ser objeto de arrendamiento”.

³⁸⁶ Comunidad de Madrid. (2020). *Relación de parcelas incluidas en la licitación para el otorgamiento de la concesión de dominio público sobre terrenos integrantes de redes supramunicipales de la Comunidad de Madrid (Expediente nº CD-01/2020)* [archivo PDF]. Recuperado de https://www.comunidad.madrid/sites/default/files/doc/vivienda/relacion_parcelas_plan_vive_01_2021.pdf

³⁸⁷ Comunidad de Madrid. (2020). *Anuncio de licitación para el otorgamiento de la concesión de dominio público sobre terrenos integrantes de redes supramunicipales de la Comunidad de Madrid (Expediente nº CD-01/2020)* [archivo PDF]. Recuperado de https://www.comunidad.madrid/sites/default/files/doc/vivienda/anuncio_de_licitacion_22076802.pdf

³⁸⁸ Por todos, ver contrato del LOTE 1 adjudicado a la sociedad Madrid Affordable Housing, 2021, S.A. sobre un total de 46 parcelas. Estos contratos recogen el Pliego de Condiciones particulares y el Pliego de Prescripciones Técnicas que han de regir el otorgamiento de la concesión, tanto en la obra a construir como en la gestión de las viviendas conseguidas como, por ejemplo, la tipología de vivienda protegida a aplicar, los aspectos técnicos de la construcción o el mantenimiento a seguir durante el plazo de la concesión.

II. LA COLABORACIÓN PÚBLICO – PRIVADA COMO FÓRMULA ALTERNATIVA PARA INCREMENTAR EL PARQUE PÚBLICO DE VIVIENDA: EL CONTRATO DE CONCESIÓN, LA SOCIEDAD DE ECONOMÍA MIXTA Y LA COVIVIENDA

Llegados a este punto del presente trabajo, no podemos ignorar la realidad: existe en nuestro entorno – tanto a nivel local, como autonómico, estatal e incluso internacional - un problema grave en relación con la garantía del derecho a la vivienda.

Como hemos visto en la primera parte de este trabajo, en los últimos años, las distintas administraciones públicas han ido aprobando diferentes normas con el fin de incrementar el parque público de vivienda y poder garantizar así un mayor acceso a la vivienda para la población que lo requiera.

Sin embargo, y habiendo analizado una de las medidas en concreto (la de la reserva de suelo), en nuestra opinión, el enfoque que se está dando es erróneo pues los poderes públicos están trasladando toda su responsabilidad al sector privado y a grandes propietarios (afectando, incluso, en muchas de las medidas aprobadas a los pequeños propietarios).

Es evidente que, dada la urgencia y la gravedad de la situación, el sector de la promoción y la construcción de viviendas, junto con los propietarios – especialmente, los grandes propietarios – juegan un papel importante en torno a la mejora del problema. Pero es la Administración Pública quien tiene el deber de garantizar los recursos necesarios para hacer efectivo el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada establecido en el art. 47 de la Constitución y en el art. 47 del EAC.

Para poder dotar a la población de un sistema de vivienda público adecuado, digno, asequible y suficiente, la Administración Pública debe respetar unas bases fundamentales:

1. En primer lugar, los poderes públicos deben invertir en materia de vivienda y, además, deben velar por una correcta coordinación entre las

distintas administraciones, además de por la justa gestión de los recursos económicos.

La inversión pública en materia de vivienda constituye, por lo tanto, un requisito esencial para incrementar el parque público de vivienda con el fin de poder promover y garantizar el derecho de acceso a la vivienda a la parte de la población que así lo requiera.

No se puede empezar la casa por el tejado. Si el objetivo es lograr un parque de vivienda público adecuado, digno, asequible y suficiente, los poderes públicos deben invertir, de forma estable y durante el tiempo que sea necesario, en materia de vivienda, tal y como en su momento se hizo para conseguir un sistema de salud pública universal o un sistema educativo público con amplias garantías.

2. Y, en segundo lugar, sería interesante conformar un marco normativo estable, con unos objetivos realistas a largo plazo y junto con unos mecanismos de control que permitan dotar el sistema de la seguridad y rigor jurídico que requiere.

En este sentido debemos resaltar tres cuestiones:

- a) Por un lado, debemos conseguir estabilizar el marco jurídico del sector de la vivienda. Como hemos reiterado a lo largo del presente trabajo, en los últimos años han proliferado las normas en relación con la materia de acceso a la vivienda. En concreto, en Cataluña, desde el año 2015 se han aprobado un total de 16 normas que pretenden regular distintos aspectos del sector. Se trata, en efecto, de una materia muy amplia en el que entran distintos aspectos en juego (jurídicos, sociales y económicos); sin embargo, debemos intentar obtener un marco jurídico estable, fijo y seguro.
- b) Por otro lado, resulta necesario fijar en las normas unos objetivos que sean realistas y asequibles, en función de los recursos de los que dispone la Administración Pública. A modo de ejemplo, la

Disposición final 4ª del Decreto Ley 17/2019, de 23 de diciembre, impulsa al Gobierno catalán a aprobar el plan territorial sectorial de vivienda en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la norma en cuestión. A su vez, este plan territorial debe proponer las bases para conseguir un triple objetivo en materia de vivienda: incrementar hasta el 15 por ciento del parque de vivienda social en 152 municipios de fuerte demanda residencial; ayudar a las personas y las familias potencialmente excluidas del mercado a acceder a una vivienda en condiciones asumibles y que el 5% de las viviendas principales de todo el país sean destinadas a alquiler social.

Habiendo pasado casi dos años desde la entrada en vigor del Decreto Ley 17/2019, el Gobierno catalán todavía no ha aprobado el plan territorial sectorial correspondiente.

- c) Además de lo anterior, sería interesante promover regímenes distintos de tenencia de la vivienda, focalizando la atención en la promoción de viviendas públicas en alquiler.

Una vez sentadas las bases que consideramos la Administración Pública debe seguir a la hora de conseguir la mejora del sistema público de vivienda, se van a proponer mecanismos alternativos para incrementar el parque público de vivienda basados en la colaboración público – privada.

A continuación, se van a analizar tres posibilidades con un enfoque común: la adjudicación de contratos de concesión de obra pública al sector privado, la constitución y fomento de las sociedades de economía mixta y, finalmente, la vivienda compartida a través de las sociedades cooperativas de vivienda.

1. El contrato de concesión de obra pública como instrumento de CPP contractual

1.1. La figura contractual de la concesión de obra pública

1.1.1. Introducción

El contrato de concesión de obra pública es un contrato administrativo actualmente previsto en el artículo 14 de la LCSP 2017, cuyo régimen jurídico se encuentra en los artículos 247 a 283 del mismo texto legal. Se caracteriza, esencialmente, por ser un contrato al que recurre la Administración Pública cuando necesita la colaboración del sector privado para financiar una obra pública de interés general.

Como ya hemos mencionado anteriormente, la LCSP 2017 suprimió el contrato de colaboración público – privada puesto que, en la práctica, las actuaciones que eran objeto de este contrato pueden realizarse perfectamente a través del contrato de concesión. Por lo tanto, la LCSP 2017 fomenta y busca la potenciación de los contratos de concesión de obra (y de servicio).

En este contrato existen dos partes claramente diferenciadas: por un lado, la Administración Pública que necesita promover una obra de interés público y, por otro lado, el concesionario adjudicatario del contrato que, a rasgos generales, busca realizar una obra para obtener un beneficio económico.

En este apartado analizaremos el contrato de concesión de obra pública y su régimen jurídico para comprobar si se trata de una medida suficientemente efectiva para garantizar el derecho a la vivienda, ahora que el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia ha admitido la importancia del derecho a la vivienda, que ha declarado de **interés público**.

En este sentido, mediante el contrato de concesión de obra y su correspondiente procedimiento de adjudicación, los poderes públicos pueden solventar, en parte, el problema relacionado con la falta de vivienda pública pues esta figura permite la cesión del suelo público – incluido el de uso dotacional - a sociedades para la construcción de VPO en régimen de alquiler.

Entre estas sociedades, encontramos las sociedades de economía mixta que si, además, aprovechan las condiciones establecidas en el RD – ley 36/2020 pueden aprovechar la ocasión y llevar a cabo este tipo de actuaciones. Lo veremos a continuación.

1.1.3. Régimen jurídico del contrato de concesión de obra pública: marco jurídico, concepto, notas características y vida del contrato

A) Marco jurídico

A pesar de que la institución de la concesión de obra pública ha sido históricamente regulada de manera sectorial³⁸⁹, su introducción en la normativa de contratos se llevó a cabo con la aprobación de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante, LCAP 1995). En concreto, la figura de la concesión de obra pública se recogía en el artículo 130³⁹⁰ de la LCAP 1995:

“Artículo 130. Concepto del contrato de concesión.

1. Se considera como contrato de concesión de obras públicas aquél en el que, siendo su objeto alguno de los contenidos en el artículo 120, la contraprestación a favor del adjudicatario consista en el derecho a explotar la obra o en dicho derecho acompañado del de percibir un precio.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 6, el contrato de concesión de obras públicas queda sujeto a las normas de publicidad de los contratos de obras, con las especialidades previstas en el artículo 139.

El concesionario deberá ajustarse en la explotación de la obra a lo establecido en el artículo 162.

3. Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 15 a 20 en cuanto a capacidad, solvencia y prohibiciones de contratar de los empresarios, los que concurren,

³⁸⁹ Así, a modo de ejemplo, la Ley 8/1972, de 10 de mayo de 1972, de construcción, conservación y explotación de autopistas en régimen de concesión que reguló esta figura para, posteriormente, modificar la norma y remitir todo lo relativo a las concesiones a la Ley de Contratos de Administraciones Públicas (artículo 2 Ley 8/1972).

³⁹⁰ Artículo cuyos apartados segundo y tercero fueron modificados posteriormente por la Ley 53/1999, de 28 de diciembre, que modifica la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas.

individualmente o conjuntamente con otros, a la licitación de una concesión de obra pública podrán hacerlo con el compromiso de constituir una sociedad, que será la titular de la concesión, en el plazo y con los requisitos y condiciones que establezca el pliego de cláusulas administrativas particulares, sin serle de aplicación los límites establecidos en el artículo 282 del texto refundido de la Ley de Sociedades Anónimas, aprobado por Real Decreto legislativo 1564/1989, de 22 de diciembre, y en el artículo 185 del Código de Comercio.”

El régimen jurídico de este contrato en la LCAP 1995 quedaba recogido en los artículos 130 a 134 y se diferenciaba entre concesionarios Administración Pública y concesionarios particulares, además de las posibles empresas vinculantes.

Posteriormente, en el Real decreto legislativo 2/2000, de 16 de junio de 2000, que aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante, TRLCAP 2000), el contrato de concesión de obra pública se recoge, de nuevo, en los artículos 130 a 134 dejando, nuevamente, una regulación incompleta en aras a lo establecido en la Directiva comunitaria 93/37/CEE, de 14 de junio de 1993, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras.

Como consecuencia de la escasa regulación contenida en el TRLCAP 2000, por recomendación del Consejo de Estado³⁹¹, en el año 2003 se aprobó la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obra pública que recoge una regulación completa y de carácter básico en su mayor parte de este tipo de contrato que permite, tal y como manifiesta en la exposición de motivos, enriquecer el TRLCAP 2000.

Se trata, por tanto, de una norma que “da sustantividad al contrato de concesión de obras públicas diferenciándolo de otros tipos como el de obras y de concesiones de servicios públicos, ambas figuras a las que ha estado vinculado tradicionalmente e incluso con las que se ha llegado a confundir por

³⁹¹ Consejo de Estado. (2001). *Dictamen en relación con el Anteproyecto de Ley concesional, de 5 de diciembre de 2001 (N. de expediente 3375/2001)*. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2001-3375>

la falta de una delimitación clara³⁹² y que permite otorgar al contrato de concesión de obra pública el carácter de contrato administrativo típico.

Ya con la regulación del contrato de concesión de obra pública más completa, la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP 2007) prevé el contrato de concesión de obras públicas en su artículo 7 como un contrato típico administrativo. Así la Ley del 2007 señala que se trata de “un contrato que tiene por objeto la realización por el concesionario de algunas de las prestaciones a que se refiere el artículo 6, incluidas las de restauración y reparación de construcciones existentes, así como la conservación y mantenimiento de los elementos construidos, y en el que la contraprestación a favor de aquél consiste, o bien únicamente en el derecho a explotar la obra, o bien en dicho derecho acompañado del de percibir un precio” (art. 7.1 LCSP 2007) y deja claro en todo momento el concesionario deberá aceptar el **riesgo operacional** derivado de las actuaciones ejecutadas..

En lo que respecta a las características del contrato y a su adjudicación, la regulación se encuentra dispersa a lo largo de la LCSP 2007, así, las actuaciones preparatorias se recogen en los artículos 112 a 115, las proposiciones de los interesados en los artículos 129, 143 y 148 y, finalmente, las normas especiales de este tipo de contrato se recogen en los artículos 223 a 250.

Este régimen jurídico se trasladó, de forma prácticamente idéntica, al Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante, TRLCSP 2011) y la LCSP 2017, vigente en la actualidad, que recoge el contrato en sus artículos 14, 20 y 247 a 283.

³⁹² Sierra Rodríguez, J. (2003). Reflexiones en torno a la nueva Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas. *Anales de Derecho*, núm. 21, pp. 417-443.

B) La distinción del contrato de concesión de obra pública y del contrato de concesión de servicios

En la actualidad, el contrato de concesión se presenta en dos modalidades en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre: el contrato de concesión de obras y el contrato de concesión de servicios.

En primer lugar, respecto a la concesión de obras, el art. 14 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre señala lo siguiente:

“Artículo 14. Contrato de concesión de obras.

1. La concesión de obras es un contrato que tiene por objeto la realización por el concesionario de algunas de las prestaciones a que se refiere el artículo anterior, incluidas las de restauración y reparación de construcciones existentes, así como la conservación y mantenimiento de los elementos construidos, y en el que la contraprestación a favor de aquel consiste, o bien únicamente en el derecho a explotar la obra en el sentido del apartado cuarto siguiente, o bien en dicho derecho acompañado del de percibir un precio.”

Por lo tanto, respecto al contrato de concesión de obras la Ley resalta el derecho a explotar esa obra. Ahora bien, este derecho de explotación de las obras irá acompañado de la aceptación, por parte del concesionario, del riesgo operacional que de esa explotación se derive, abarcando el riesgo de demanda o el de suministro, o ambos (art. 14.4 Ley 9/2017, de 8 de noviembre).

Además, en la actualidad, y a raíz de la situación de crisis económica y social generada por la pandemia del COVID-19, el contrato de concesión de obra pública ha adquirido especial relevancia y se ha regulado en los artículos 56 y 69 del RD – ley 36/2020 para promover su adjudicación, en especial, a sociedades de economía mixta en la que concurra mayoritariamente capital público con capital privado.

Y, en segundo lugar, en relación con el contrato de concesión de servicios, el art. 15 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre expone que:

“Artículo 15. Contrato de concesión de servicios.

1. El contrato de concesión de servicios es aquel en cuya virtud uno o varios poderes adjudicadores encomiendan a título oneroso a una o varias personas, naturales o

jurídicas, la gestión de un servicio cuya prestación sea de su titularidad o competencia, y cuya contrapartida venga constituida bien por el derecho a explotar los servicios objeto del contrato o bien por dicho derecho acompañado del de percibir un precio.

2. El derecho de explotación de los servicios implicará la transferencia al concesionario del riesgo operacional, en los términos señalados en el apartado cuarto del artículo anterior.”

Igual que en el contrato de concesión de obras, en el de concesión de servicios se concede el derecho a explotar el servicio o bien el derecho a percibir un precio por la actividad que también lleva implícita la transferencia al concesionario del riesgo operacional.

En virtud de lo dispuesto por la Directiva 2014/23/UE, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión, el contrato de concesión de servicios requiere de la transferencia de ese riesgo operacional pues, en caso contrario, se trataría de un contrato de servicios al uso.

De esta manera, podemos entender que, tanto el contrato de concesión de obras como el de concesión de servicios giran en torno a la figura de la asunción, por parte del contratista, del riesgo operacional, como bien ha señalado el sector doctrinal³⁹³.

Sin embargo, también es necesario señalar que no solo la transferencia o no del riesgo operacional debe ser determinante en la distinción entre contrato de concesión de servicios y el contrato de servicios. Tal y como señaló el Consejo

³⁹³ Así lo señalan, entre otros, Hernández González, F. L. (2016). La controvertida supresión del contrato de gestión de servicios públicos. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 60, pp. 50 – 57; Laguna de Paz, J. C. (2017). Los contratos administrativos de concesión de servicios y de servicios a los ciudadanos. *Revista de Administración Pública*, núm. 204, pp. 41-68; Razquin Lizarraga, J. A. (2012). La distinción entre contrato de servicios y concesión de servicios en la reciente jurisprudencia comunitaria y su incidencia en el ámbito interno. *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 3, pp. 171-190; Gimeno Feliu, J. M. (2012). Delimitación conceptual entre el contrato de gestión de servicios públicos, contrato de servicios y CP. *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 156, pp. 34-38 y Gimeno Feliu, J.M. (2014), *El nuevo paquete legislativo comunitario sobre contratación pública. De la burocracia a la estrategia*. Aranzadi.

de Estado³⁹⁴, también resulta de capital importancia analizar si la actividad a realizar por ambas partes tiene o no la consideración de servicio público y, por tanto, tiene un impacto directo en los ciudadanos destinatarios y debe garantizarse la continuidad y la igualdad en la prestación.

Con la desaparición del contrato de CPP en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, la Administración Pública empezó a recurrir a otras fórmulas a la hora de establecer mecanismos de colaboración entre el sector público y el sector privado como son, por ejemplo, las sociedades de economía mixta o los encargos a medios propios, tal y como veremos a continuación.

A continuación, se analizará el concepto y el régimen jurídico del contrato de concesión de obra pública prestando especial atención en los derechos y obligaciones del concesionario, en contraposición a las prerrogativas de la Administración concedente.

C) La institución del contrato de concesión de obra pública

De acuerdo con lo establecido en la LCSP 2017, el contrato de concesión de obra pública es un contrato “que tiene por objeto la realización por el concesionario de algunas de las prestaciones a que se refiere el artículo anterior (artículo 13 LCSP 2017 relativo a las actuaciones del contrato de obra), incluidas las de las de restauración y reparación de construcciones existentes, así como la conservación y mantenimiento de los elementos construidos, y en el que la contraprestación a favor de aquel consiste, o bien únicamente en el derecho a explotar la obra en el sentido del apartado cuarto siguiente, o bien en dicho derecho acompañado del de percibir un precio” (artículo 14 LCSP 2017).

En síntesis, este contrato de concesión de obra pública se caracteriza por las siguientes notas definitorias:

- a) Es un **contrato administrativo** y, por tanto, la Administración Pública goza de una serie de prerrogativas recogidas en los artículos 261 a 264 LCSP 2017. Se trata, como hemos dicho ya, de una fórmula contractual

³⁹⁴ Consejo de Estado. (2016). *Dictamen 1116/2015, de 10 de marzo de 2016, sobre el anteproyecto de la Ley de Contratos del Sector Público*. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2015-1116>

- a la que la Administración recurre cuando necesita realizar una **obra de interés general** pero no dispone de los recursos económicos suficientes.
- b) A consecuencia de lo anterior, el concesionario del contrato **asume el riesgo operacional** de la obra (artículo 258.b) LCSP 2017) y acepta un estatuto jurídico de derechos y obligaciones establecidos en los artículos 257 y 258 LCSP 2017. Este riesgo operacional puede definirse como un “riesgo de carácter económico vinculado a la fase de explotación del contrato y que ha de suponer la posibilidad de que el concesionario no recupere las inversiones realizadas ni cubra los costes que haya sufragado para explotar las obras o los servicios adjudicados en condiciones normales de funcionamiento”³⁹⁵.
- c) Se trata de un tipo de contrato muy marcado en el **ámbito financiero** puesto que la Administración no dispone de recursos económicos suficientes y por ello recurre al sector privado. Por ello, la LCSP 2017 recoge el régimen financiero de la concesión en los artículos 265 a 270 y también prevé medidas de financiación privada como, por ejemplo, la emisión de títulos concesionarios (artículos 271 y 272), la hipoteca de la concesión (artículos 273 a 276) o los créditos participativos (artículo 277).
- d) Sumado a lo anterior, el contrato de concesión de obra pública tiene una duración larga, aunque limitada, con el fin de que el concesionario pueda amortizar las inversiones realizadas mediante el derecho de explotación que se le otorga. En este sentido, el artículo 29.6 LCSP 2017 establece que la **duración máxima** de estos contratos – que comprenden la ejecución de las obras y la explotación del servicio – **no podrá exceder de 40 años**.
- e) Finalmente, una vez cumplido el plazo fijado para la concesión de obra pública, **se extingue la concesión** y la obra (infraestructura) **revierte de**

³⁹⁵ Blanco López, F. (2014). La Directiva 23/2014 de contratos de concesión. El “riesgo operacional”. *Vol. 24 Extraordinario XXIII, Congreso 2014, Ponencias*, pp. 88 a 94. En relación con el “riesgo operacional” ver también Lazo Vitoria, X. (2018). El riesgo operacional como elemento delimitador de los contratos de concesión. En Gimeno Feliu, J.M. (Dir.), *Estudio sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público* (pp. 517 – 543). Aranzadi

forma gratuita a la Administración, tal y como señala el artículo 291 LCSP 2017.

Es importante también que, además de las características del contrato de concesión de obra pública, se señalen las diferencias existentes entre este contrato y el contrato de obra pública.

La primera diferencia – y la más fundamental - es que el contrato de concesión de obra pública tiene por **objeto** la construcción de una obra o infraestructura pública, es decir, un bien inmueble pero, además, se otorga al concesionario el derecho a gestionar o explotar la obra con posterioridad, posibilidad que no se prevé en el contrato de obra pública típico.

Además de lo anterior, también debemos señalar que el contrato de concesión de obra pública tiene un fuerte carácter financiero, como ya hemos dicho y esto ocurre porque, en la mayoría de los casos, la Administración no debe pagar al contratista, sino que el adjudicatario asume el **riesgo operacional** del contrato y obtiene sus beneficios económicos a raíz de la explotación o gestión de la obra.

Es por este motivo, es decir, para que el contratista pueda amortizar debidamente la explotación o gestión de la obra, por lo que el contrato de concesión de obra pública tiene una **duración** tan prolongada (el artículo 29.6 LCSP 2017 establece un plazo máximo de 40 años, como ya hemos dicho, pero la legislación sectorial puede fijar otro plazo). Por su parte, para el contrato de obra pública no existe un plazo determinado por la Ley, sino que el artículo 29.1 LCSP 2017 señala que para establecer el plazo de este tipo de contratos debe tenerse en cuenta “la naturaleza de las prestaciones, las características de su financiación y la necesidad de someter periódicamente a concurrencia la realización de estas”, sin perjuicio de las posibles prórrogas que pueden también acordarse.

En definitiva, el contrato de concesión de obra pública tiene por **objeto** la construcción y explotación de una infraestructura pública de **interés general** y, por ello, el concesionario asume el riesgo y ventura de la concesión y, en consecuencia, la conservación y el mantenimiento de la infraestructura

mientras el contrato esté vigente. Por su parte, la Administración Pública cede el suelo público y mantiene la titularidad de la obra que, una vez finalizada la concesión, revertirá en su favor. Finalmente, debemos señalar que la gestión y explotación de la obra no siempre implica que el concesionario deba prestar el servicio público. Veamos, a continuación, las cuestiones relativas a la vida jurídica del contrato de concesión de obra pública.

D) Vida jurídica del contrato de concesión de obra pública: preparación y adjudicación, estatuto jurídico de las partes en la ejecución y extinción del contrato

En la vida jurídica del contrato de concesión de obra pública debemos tener una serie de consideraciones respecto a diversas cuestiones, en concreto, las actuaciones preparatorias del contrato, la construcción de las obras, la posición y el estatuto jurídico de las partes, el régimen económico y, para terminar, la extinción de la concesión.

Respecto a la **preparación del contrato**, la Administración Pública debe realizar un **estudio de viabilidad** de las obras que vayan a ser objeto de concesión. Este estudio de viabilidad debe incluir, entre otras cuestiones, la finalidad y justificación de las obras y la valoración de los datos e informes existentes que hagan referencia al planeamiento sectorial, territorial o urbanístico (artículo 247.2 LCSP 2017). Este estudio se someterá a información pública, se cumplimentará el correspondiente estudio de impacto ambiental y se aprobará o modificará en función de las alegaciones recibidas y de los acuerdos adoptados por la Administración competente (artículo 247.3, 4, 5, 6 y 7 LCSP 2017).

Seguidamente, y en caso de que la complejidad de las obras y sus características lo requiera, la Administración podrá acordar la redacción de un **anteproyecto de construcción y explotación de las obras**. En este proyecto se aportará una memoria con las necesidades a satisfacer, además de los factores sociales, técnicos, económicos, medioambientales y administrativos; los planos de situación generales y de conjunto; un presupuesto que comprenda los gastos de ejecución y un estudio relativo al régimen de

utilización y explotación de las obras, así como la financiación y el régimen tarifario previsto para la concesión (artículo 248.2 LCSP 2017). Este anteproyecto también será sometido a información pública, incorporará la declaración ambiental correspondiente y se aprobará tomando en consideración las alegaciones formuladas.

Posteriormente, debe procederse a la redacción del **proyecto de obras y replanteo de este** (artículo 249 LCSP 2017). En caso de no existir el anteproyecto mencionado anteriormente, este proyecto de obras debe someterse a información pública y deberá incorporar la declaración ambiental correspondiente.

Además de lo anterior, los **pliegos de cláusulas administrativas particulares** deberán recoger la definición del objeto del contrato, los requisitos de capacidad y solvencia financiera, económica y técnica exigibles a los licitadores, la posibilidad de la cesión del contrato y sus condiciones, el sistema de retribución del concesionario, el umbral mínimo de beneficios, la cuantía y forma de las garantías, las características especiales – si corresponde – de la sociedad, el plazo para la elaboración del proyecto, la ejecución de las obras y de explotación de las mismas, la duración y obligaciones específicas de las partes, el régimen sancionador, la distribución de los riesgos relevantes (aunque el riesgo operacional siempre corresponde al contratista) y el lugar, fecha y plazo para la presentación de las ofertas, así como el contenido de las proposiciones (artículo 250.1 LCSP 2017).

En términos generales, las proposiciones de los licitadores deben incluir la relación de promotores de la futura sociedad concesionaria, el plan de realización de las obras, el plazo de duración de la concesión, el sistema de financiación o el plan económico – financiero, entre otros (artículo 250.1.d) LCSP 2017).

En segundo lugar, una vez adjudicado el contrato³⁹⁶, se debe proceder a la **construcción de las obras** correspondientes, en el plazo y en las condiciones

³⁹⁶ Se trata de un contrato que, por norma general, se adjudica por medio del procedimiento de selección abierto y mediante el sistema de adjudicación del concurso, mediante el estudio de las distintas proposiciones de los licitadores.

acordadas. En relación con la construcción de la infraestructura debemos tener en cuenta las siguientes previsiones:

1. El concesionario podrá desarrollar esta construcción por sí mismo o contratar en todo o en parte con terceros. La Administración, por su parte, puede ayudar en las obras mediante la ejecución o la financiación parcial de las mismas (artículo 252.1 y 2 LCSP 2017).
2. El responsable en la ejecución de las obras es el concesionario y, a su vez, el órgano público contratante podrá solicitar la información necesaria sobre las obras y programar visitas de inspección (artículo 253 LCSP 2017).
3. Como ya hemos señalado con anterioridad, el concesionario asume el riesgo y ventura, tanto en la ejecución de las obras como en su gestión o explotación posterior, salvo en la parte que hubiera sido ejecutada por la Administración. Además, solo en caso de fuerza mayor que implique costes desproporcionados, la Administración procederá a ajustar el plan económico – financiero previsto (artículo 254 LCSP 2017).
4. De acuerdo con el artículo 256 LCSP 2017, una vez finalizadas las obras, se levantará **acta de comprobación** por parte de la Administración concedente conforme a lo dispuesto en el pliego de cláusulas administrativas acordado. Junto al acta, se acompañará un **documento de valoración de la obra pública ejecutada** y, en caso de que sea necesario, una **declaración del cumplimiento de las condiciones impuestas en la declaración de impacto ambiental**. En caso de que las obras hubieran sido financiadas parcialmente por la Administración, el acta de comprobación deberá acompañarse también de la **certificación final de la obra correspondiente**.
5. La aprobación del acta de comprobación de las obras implica la **autorización para la apertura de estas al uso público**, comenzando en este momento la fase de explotación de la concesión (artículo 256.4 LCSP 2017).

En tercer lugar, tanto en la construcción de las obras, como en la gestión y explotación posterior de la infraestructura, concesionario y Administración

Pública quedan revestidos con una serie de **derechos y obligaciones** que veremos a continuación.

Respecto al concesionario, el conjunto de derechos se encuentra recogido en el artículo 257 LCSP 2017, a saber: derecho a explotar las obras y percibir la tarifa por uso prevista; a mantener el equilibrio económico de la concesión; a utilizar los bienes de dominio público de la Administración concedente que fueren necesarios para construir, modificar, conservar y explotar las obras; a recabar de la Administración la tramitación de los procedimientos de expropiación forzosa, imposición de servidumbres y desahucio administrativo necesarios; a ceder la concesión; a titularizar sus derechos de crédito y cualesquiera otros derechos previstos por la normativa o el pliego de condiciones.

Por el contrario, el artículo 258 LCSP 2017 recoge una serie de obligaciones generales como, por ejemplo, la ejecución de las obras de acuerdo con el contrato; la explotación de las mismas, asumiendo el riesgo operacional; el cuidado del buen orden y de la calidad de las obras y su uso o la indemnización de los daños ocasionados a terceros por causa de la ejecución o explotación de las obras, entre otros.

Por su parte, la Administración disfruta de una serie de prerrogativas y derechos que señala el artículo 261 LCSP 2017: interpretación de los contratos y resolución de dudas; modificación unilateral por razones de interés público debidamente justificadas; decisión sobre el restablecimiento del equilibrio económico de la concesión; resolución de los contratos en los casos previstos por la normativa; el establecimiento de las tarifas máximas; la vigilancia sobre el cumplimiento de las obligaciones del concesionario o el ejercicio de las funciones de policía en el uso y explotación de las obras, entre otras que queden debidamente recogidas en la LCSP 2017 o en otras leyes que resulten de aplicación.

Además de las prerrogativas ya mencionadas, la Administración dispone de tres derechos más que merecen una especial atención: la modificación de las obras (artículo 262 LCSP 2017), el secuestro o intervención de la concesión

(artículo 263 LCSP 2017) y la posibilidad de imponer penalidades por incumplimiento del concesionario (artículo 264 LCSP 2017).

En relación con el **régimen económico o la financiación del contrato**, las obras pueden llegar a ser financiadas por distintas partes: 1) por el concesionario, total o parcialmente; 2) por la Administración concedente, que puede aportar recursos públicos para la financiación de la infraestructura, en caso que quede debidamente justificado el fin público o interés general de las obras en cuestión y 3) por otras Administraciones Públicas, siempre que se prevea en el convenio (artículo 265 LCSP 2017).

Por lo tanto, además del concesionario correspondiente, la Administración Pública puede contribuir en la financiación de las obras, tanto en su construcción obras como en la garantía de la viabilidad económica de la explotación mediante aportaciones públicas. Ahora bien, la financiación del contrato también puede ser privada, mediante la emisión de obligaciones y otros títulos (artículos 271 y 272 LCSP 2017), la hipoteca de la concesión (artículos 273 a 276 LCSP 2017) y otras fuentes de financiación como los créditos participativos (artículo 277 LCSP 2017).

Por su parte, el concesionario tiene derecho a percibir de los propios usuarios o de la Administración (cuando así se haya acordado) una retribución por el uso de las obras, tal y como se hubiera previsto en los pliegos correspondientes. Al respecto, como ya se ha señalado, el órgano de contratación fijará las tarifas máximas a aplicar.

Finalmente, respecto a la **extinción de las concesiones** debemos tener en cuenta que, la duración máxima de la concesión solo podrá prorrogarse con el fin del restablecimiento del equilibrio económico del contrato (artículos 270.3 y 278.1 LCSP 2017). Una vez cumplido el plazo de duración previsto en el contrato y en los pliegos aplicables, la concesión se extingue. Si bien, existen otras causas de resolución del contrato (artículo 279 LCSP 2017) como, por ejemplo, la supresión de la explotación de las obras por razones de interés público o la imposibilidad de la explotación de las obras.

Por ello, a la hora de tener en cuenta los efectos de la resolución del contrato, debemos diferenciar dos situaciones distintas: cuando la causa es imputable a la Administración y cuando lo es al concesionario.

El primer efecto es el **abono del importe de las inversiones realizadas**. Si la causa es imputable a la Administración, esta deberá abonar al contratista el importe de las inversiones realizadas por haber realizado la expropiación o por haber ejecutado las obras. En cambio, cuando la resolución no es imputable a la Administración, la cantidad será la que resulte de la valoración de la concesión.

Respecto a la **garantía**, cuando el contrato sea resuelto por causa imputable al concesionario, esta quedará incautada y, además, la Administración tendrá derecho a indemnización por los daños y perjuicios ocasionados.

En tercer lugar, cuando la resolución sea causa imputable a la Administración, esta quedará obligada a **indemnizar al concesionario** solo en los casos de las letras b), c), d) y e) del artículo 279 LCSP 2017. Además, en el caso de la letra b) del artículo 279 LCSP 2017, el concesionario tendrá derecho al abono del interés de demora correspondiente previsto en la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.

En relación con los **contratos vinculados a la explotación de las obras**, la Administración podrá acordar la resolución de los contratos de aprovechamiento de las zonas complementarias y los de explotación comercial, mediante indemnización. Además, si el concesionario no abonase las indemnizaciones por expropiación correspondientes y la Administración tuviera que hacer frente al pago, esta quedará subrogada en el crédito del expropiado.

E) Destino de las obras una vez concluida la concesión: reversión o demolición

Una vez extinguida la concesión, sea por el paso de la duración acordada o por cualquier otra causa de resolución, las obras que han sido explotadas por el concesionario tienen dos posibles destinos: la reversión a la Administración concedente o la demolición.

En el primer caso, como decimos, la Administración revertirá las obras, que siempre han sido de su titularidad. En este momento, el concesionario deberá hacer entrega de las obras en un estado óptimo de conservación, junto con los bienes e instalaciones correspondientes a la explotación.

Para formalizar esta entrega, la Administración concedente levantará **acta de recepción formal**, de acuerdo con el artículo 243 LCSP 2017.

No obstante, existe la posibilidad de que los pliegos prevean que, una vez finalizada la concesión, el contratista deba demoler la obra en cuestión para así reponer la situación al estado en que se encontraba antes de su construcción (artículo 283.2 LCSP 2017).

1.1.3. El incremento del parque público de vivienda como ventaja principal y otros efectos positivos de esta medida de CPP

Siguiendo y respetando las previsiones establecidas anteriormente, la Administración Pública puede conseguir que el sector privado se interese en la fórmula de colaboración establecida por la concesión de obra pública y, en consecuencia, con el paso del tiempo y con el mantenimiento de estas medidas (y la inversión en ellas) se obtendrían una serie de beneficios o efectos positivos importantes.

Los efectos positivos conseguidos mediante la colaboración público – privada en el sector de la vivienda pueden clasificarse en dos grupos distintos: en primer lugar, las ventajas obtenidas por la Administración Pública y, en segundo lugar, las ventajas obtenidas por el sector privado o por las sociedades concesionarias del contrato.

Por un lado, en relación con las **ventajas obtenidas por la Administración Pública**, lo primero que debemos destacar es que las mismas benefician a la sociedad y, en concreto, a aquel sector de la población que en la actualidad se encuentra con serias dificultades para acceder a una vivienda digna y adecuada. En consecuencia, dado que el fin básico y la razón de ser de la Administración Pública es la salvaguarda del interés general, si las medidas adoptadas tienen un efecto positivo en la población, también lo tienen sobre sí misma. Veamos, pues, los beneficios que generaría la colaboración público –

privada en materia de vivienda a través de la fórmula de la concesión de obra pública.

- a) **Incremento del parque público de vivienda.** Si, como hemos dicho anteriormente, la Administración cede de forma gratuita el suelo o cede suelo de equipamientos comunitarios a las sociedades interesadas a cambio de que éstas construyan vivienda pública se consigue aumentar el parque de vivienda pública. Además, debemos tener en cuenta que, a pesar de que el contrato de concesión de obra otorga el derecho a explotar la misma una vez construida, la Administración no pierde su titularidad y, una vez extinguida la concesión, revertirá gratuitamente las construcciones realizadas.
- b) Relacionado con lo anterior, si además de condicionar el contrato de concesión de obra a la construcción de vivienda pública, se apuesta por calificar las viviendas resultantes como VPO, se va a producir un **aumento de la oferta de VPO** que, en su mayor parte, debería ser ofrecida en régimen de alquiler. La creación de VPO va a permitir satisfacer las necesidades de vivienda de aquellas personas que cumplen los requisitos fijados en la normativa y que están inscritas en el Registro de Solicitantes de VPO correspondiente.
- c) La adjudicación del contrato de concesión de obra permite a la Administración Pública tomar el control sobre determinados aspectos, tanto de la construcción como de la posterior explotación de la obra. Entre estos aspectos se encuentra el límite a los precios de renta y venta de las viviendas y ello va a suponer el **establecimiento de un precio de la vivienda** que resulte **adecuado y asequible**, puesto que el concesionario, en la explotación de la vivienda, no podrá sobrepasar el precio fijado por el sector público.
- d) Otro de los factores que la Administración puede controlar en el contrato de concesión es el **cumplimiento de los requisitos técnicos, medioambientales, de habitabilidad y de seguridad** en la construcción de las viviendas. Esto va a permitir, no solo el incremento de un parque público de viviendas, sino que, además, se trate de un

parque público de viviendas adaptado a la normativa, seguro y consciente con el medio ambiente.

Todos estos beneficios se resumen en uno sencillo y simple: la Administración va a poder disponer de viviendas públicas, dignas y adecuadas, a precios asequibles que, junto con una gestión adecuada y una inversión económica constante en el sector, van a mejorar la calidad de vida de la población. Todo ello, como decimos, va a suponer la **garantía del derecho a la vivienda** y va a permitir a los poderes públicos cumplir con sus responsabilidades.

No obstante, para que todos estos beneficios sean posibles y, en caso de conseguirse, puedan mantenerse a lo largo del tiempo, la Administración Pública no debe olvidarse de una serie de **obligaciones** que también le corresponden: por un lado, mantener la inversión pública en materia de vivienda mediante las partidas presupuestarias y las medidas de fomento correspondientes y, por otro lado, fijar los mecanismos de control adecuados sobre el sector privado en el desarrollo de la concesión de las viviendas.

Por otro lado, también es importante señalar los **beneficios obtenidos por parte del sector privado**. Antes de ello, es obligado reconocer que, antes de obtener estos efectos positivos, el sector privado debe asumir un **paso previo**, esto es, realizar la inversión económica necesaria para construir la obra, ya sea de forma completa o mediante ayudas de financiación públicas o privadas previstas en la normativa. Ahora bien, a pesar de ello, es cierto que el contrato de concesión de obra pública quedaría vestido de una serie de características que benefician, especialmente, al concesionario:

- a) Se trata de un contrato flexible en el que la Administración no solo concede la construcción de la obra sino que, además, les otorga el derecho a explotar y gestionar esa obra.
- b) La explotación posterior de la vivienda se prolonga por un plazo de tiempo largo. Este plazo actualmente está fijado en 40 años pero la Administración podría ser un poco más flexible y llegar a fijar períodos de hasta 80 años.

- c) Mediante la explotación de la vivienda, el concesionario obtendría los beneficios económicos derivado de la misma, esto es, el dinero derivado las ventas de las viviendas o las cuotas obtenidas de los alquileres. Eso sí estas cantidades serían las previstas por la Administración puesto que se trata de viviendas públicas que deben quedar sujetas a unos precios limitados.
- d) Durante todo el período de concesión, el adjudicatario obtendría los beneficios fiscales fijados por la normativa de aplicación y, por tanto, el gasto fiscal sería menor. Y, por otro lado, el régimen administrativo para obtener los permisos y licencias sería mucho más flexible y ágil.

En definitiva, se trata de aunar esfuerzos y de remar todos en la misma dirección: la de obtener una política pública de vivienda digna, adecuada y asequible. Como decíamos al principio, es evidente que el poder público tiene clara la importancia del derecho a la vivienda, pero para cumplir con los objetivos marcados por las normas actuales, necesita al sector privado. Para ello, es necesario conformar un escenario que sea favorable para todos los actores y que nos permita, finalmente, salvaguardar el interés general, proteger los derechos de la ciudadanía y dotar a la sociedad con el parque público de vivienda que necesita.

2. Las sociedades de economía mixta como fórmula de CPP institucional

2.1. La viabilidad de constituir sociedades de economía mixta como fórmula de CPP institucional para incrementar el parque público de vivienda

La sociedad de economía mixta como aquel tipo de entidad que “aglutina al socio público y al privado [para velar] por la entrega de una obra o de un servicio en beneficio de la colectividad³⁹⁷” puede (y debe) utilizarse en materia de vivienda.

³⁹⁷ Berberoff, D. (2018). La doctrina del tribunal de justicia de la Unión Europea en la contratación pública como condicionante interpretativo. En Gimeno Feliu, J.M. (Dir.), *Estudio sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público*, (pp. 163 – 202), Aranzadi

En efecto, como hemos señalado, el RD – ley 36/2020 ajusta el régimen jurídico de las sociedades de economía mixta a todo aquello previsto en el Plan, con el fin de agilizar y flexibilizar los procedimientos de adjudicación y la ejecución de los proyectos seleccionados, siempre respetando el marco establecido por el derecho europeo. En definitiva, para impulsar y facilitar la constitución de este tipo de sociedades.

En este sentido, de acuerdo con lo que establece la disposición adicional 22^a de la LCSP 22^{a398}, el artículo 69 del RD – ley 36/2020 permite la adjudicación directa de contratos de concesión de obras o de servicios, siempre que el mismo esté **sujeto a regulación armonizada**, según la LCSP de 2017. Además, en la sociedad de economía mixta debe concurrir **mayoritariamente capital público con capital privado** y cumplir, necesariamente, con las dos condiciones siguientes señaladas en el artículo 69.1 del RD – ley 36/2020, de forma acumulativa:

- 1) Que la elección del socio privado se haya efectuado de conformidad con las normas establecidas en la LCSP de 2017 o en el Libro I del Real Decreto – ley 3/2020, de 4 de febrero, relativo a un proyecto enmarcado en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (en adelante, RD – ley 3/2020), y
- 2) Que no se introduzcan modificaciones en el objeto y las condiciones del contrato que se tuvieron en cuenta en la selección del socio privado.

En caso contrario, cuando el contrato de concesión de obras o de servicios **no esté sujeto a regulación armonizada**, de acuerdo con los baremos establecidos por la LCSP de 2017, pero tenga por objeto el desarrollo de un proyecto enmarcado en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia,

³⁹⁸ Tornos Mas, J. (2018). El contrato de concesión de servicios. En Gimeno Feliu, J.M. (Dir.), *Estudio sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público* (pp. 1447 a 1484). Aranzadi. En la p. 1483 se señala que la disposición adicional 22 comporta dos cuestiones: por un lado, la posibilidad de que una empresa mixta, de capital mayoritariamente público, pueda ser concesionaria y, por otro lado, que el socio privado deberá ser escogido en base al correspondiente proceso de licitación establecido en la normativa aplicable.

también podrá adjudicarse a una sociedad de economía mixta siempre que se cumplan los siguientes requisitos establecidos en el artículo 69.2 del RD – ley 36/2020:

- 1) Que la selección del socio privado por una entidad del sector público que no tenga la consideración de Administración Pública se haya efectuado de conformidad con un procedimiento que se sujete a las reglas que establece el artículo 321.2 letra b) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, con las especialidades que se indican en el apartado siguiente de este artículo.
- 2) Que no se introduzcan modificaciones en el objeto y las condiciones del contrato que se tuvieron en cuenta en la selección del socio privado.

Todo ello con el matiz de que cuando la elección del socio privado deba hacerse por una Administración Pública, resultará de aplicación el apartado anterior; si bien dicha selección se hará en todo caso de conformidad con los procedimientos establecidos en la LCSP de 2017.

Por lo tanto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 69.2 del RD – ley 36/2020, en el marco del Plan se permite la adjudicación de los contratos de concesión de obra o servicio por parte de entidades del sector público que no tengan el carácter de poderes adjudicadores. Cuando esto ocurra, el procedimiento a seguir para la licitación del contrato será el previsto en el artículo 321.2.b) de la LCSP de 2017³⁹⁹, siguiendo las especialidades establecidas en el artículo 69.3 del RD – ley 36/2020, a saber:

³⁹⁹ b) Los contratos o acuerdos de valor estimado igual o superior a los indicados en la letra anterior o los que se concierten para la selección de proveedores se sujetarán, como mínimo, a las siguientes reglas, respetándose en todo caso los principios de igualdad, no discriminación, transparencia, publicidad y libre concurrencia:

1.º El anuncio de licitación se publicará en el perfil de contratante de la entidad, sin perjuicio de que puedan utilizarse otros medios adicionales de publicidad. Toda la documentación necesaria para la presentación de las ofertas deberá estar disponible por medios electrónicos desde la publicación del anuncio de licitación.

2.º El plazo de presentación de ofertas se fijará por la entidad contratante teniendo en cuenta el tiempo razonablemente necesario para la preparación de aquellas, sin que en ningún caso

- 1) La documentación de licitación deberá incluir, como mínimo, la información relativa y el pliego del contrato a adjudicar, los estatutos de la sociedad de economía mixta y, en su caso, el pacto de accionista y otros elementos que fueren a regir la relación entre las partes.
- 2) En caso de necesidad de ajustar algunas condiciones tras la elección del candidato, esta posibilidad de adaptación debe preverse expresamente.
- 3) El anuncio de licitación debe incluir la información relativa a la duración del contrato y todo aquello que haga referencia a sus posibles prórrogas y modificaciones.

En relación con la posible **modificación de los contratos de concesión de obras y de servicios adjudicados a las sociedades de economía mixta**, se seguirá el régimen jurídico previsto en los artículos 203 a 207 de la LCSP del 2017 o en los artículos 109 a 112 del RD – ley 3/2020. Y para el caso que la sociedad de economía mixta tuviera interés en acceder como contratista a otros contratos distintos, deberá seguir los procedimientos establecidos en las normas de aplicación (artículo 69.5 RD – ley 36/2020).

Finalmente, el RD – ley 36/2020 permite a las sociedades de economía mixta constituidas para la ejecución de este tipo de contratos acudir a ampliaciones de capital siempre que no se modifiquen las condiciones esenciales de adjudicación y titular los derechos de cobro que ostenten frente a la entidad adjudicadora del contrato cuya ejecución se encomiende (artículo 69.6 RD – ley 36/2020).

De esta manera, el régimen jurídico previsto en el RD – ley 36/2020 relativo a la adjudicación de contratos de concesión de obras y servicios a las sociedades de economía mixta establece una serie de notas que merecen una especial atención:

dicho plazo pueda ser inferior a diez días a contar desde la publicación del anuncio de licitación en el perfil de contratante.

3.º La adjudicación del contrato deberá recaer en la mejor oferta, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 145. Excepcionalmente la adjudicación podrá efectuarse atendiendo a otros criterios objetivos que deberán determinarse en la documentación contractual.

4.º La selección del contratista, que deberá motivarse en todo caso, se publicará en el perfil de contratante de la entidad.

- i. En primer lugar, la norma diferencia claramente entre los contratos sujetos a regulación armonizada y aquellos que no lo están, de acuerdo con los umbrales previstos en los artículos 19 a 23 de la LCSP de 2017.
- ii. En relación con lo anterior, es imprescindible destacar que el RD – ley 36/2020 permite la adjudicación de los contratos de concesión de obra y servicio a las sociedades de economía mixta por parte de la Administración Pública y, además, por parte de entidades que no tengan la consideración de Administración Pública (art. 69.2.a)).
- iii. En este sentido, como ya hemos señalado, en la sociedad de economía mixta debe concurrir mayoritariamente capital público con capital privado. Por lo tanto, parece que la norma asume de forma más o menos indirecta que el control de la sociedad debe recaer en la parte pública.
- iv. En cuarto lugar, cabe señalar que, pese a que – como hemos mencionado con anterioridad-, las sociedades de economía mixta estaban previstas para ejecutar únicamente contratos sujetos a regulación armonizada, el artículo 69.2 del RD – ley 36/2020 hace referencia a los contratos que tienen por objeto una actividad que deba someterse a la LCSP de 2017 “por no superar los umbrales correspondientes”. En este sentido, y como ya hemos dicho, la norma está haciendo referencia claramente a los contratos no sujetos a regulación armonizada. Por lo tanto, a las sociedades de economía mixta pueden adjudicárseles contratos de concesión de obra o servicio sujetos o no sujetos a regulación armonizada.
- v. No debemos olvidar que las especialidades y condiciones establecidas en el RD ley 36/2020 relativas a las sociedades de economía mixta se aplican, exclusivamente, en la ejecución de contratos de concesión de obra o de servicio de proyectos que se encuentren enmarcados en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
- vi. Por tanto, la adjudicación directa de estos contratos a las sociedades de economía mixta que quieran ejecutar el

correspondiente proyecto siempre quedarán vinculados al cumplimiento de los requisitos establecidos en el RD – ley 36/2020.

Teniendo en cuenta todo lo anterior y, en especial, el impulso que el RD – ley 36/2020 quiere dar a las sociedades de economía mixta, consideramos que esta fórmula de CPP institucional constituye una herramienta adecuada para incremento del parque público de vivienda pues *“permite mantener un control más estrecho sobre la gestión del servicio [o de la obra] que se trate, contar con el know-how del socio privado e, incluso, lograr beneficios derivados de su gestión más eficiente y eficaz”*⁴⁰⁰.

2.2. La vinculación entre el contrato de concesión de obra pública y las sociedades de economía mixta

Como hemos visto, tanto el contrato de concesión de obra pública como la constitución de sociedades de economía mixta constituyen auténticos instrumentos de CPP (contractual e institucional) que permiten al sector privado ayudar al sector público en materia de obtención de vivienda pública. Además, el valor de estas dos fórmulas es que pueden operar tanto de forma separada como conjunta.

En este sentido, como ya hemos mencionado, el RD – ley 36/2020 prevé la figura de la concesión de obra pública en su artículo 56 como un mecanismo suficiente y adecuado para financiar obras a cargo de los fondos del PRTR.

Además, el artículo 69 del mismo RD – ley 36/2020 posibilita la adjudicación de los contratos de concesión de obras, tanto aquellos que se encuentren sujetos a regulación armonizada como aquellos que no, a las sociedades de economía mixta, cumpliendo siempre con los requisitos establecidos en la normativa.

⁴⁰⁰ Así lo señala expresamente: Santiago Iglesias, D. (2021). ¿Es posible crear sociedades de economía mixta para la gestión de servicios públicos locales en el marco de contratos de servicios y de concesión de servicios?. *Revista De Estudios de la Administración Local y Autonómica*, Núm. 16, pp. 98–117.

Por ello, queda claro que el legislador pretende unir estas dos figuras y fomentar la adjudicación del contrato de concesión de obra a las sociedades de economía mixta en tanto que esta unión supone una serie de beneficios para la Administración Pública:

- 1) Configurar un elemento de CPP institucional, como es la sociedad de economía mixta, en la que la Administración Pública desarrolla un papel de control fundamental sobre el sector privado.
- 2) Traspasar la construcción y la posterior explotación de una obra de carácter público al sector privado.
- 3) Asegurar la asunción, por parte del sector privado, del riesgo operacional vinculado a la obra y explotación.
- 4) Revertir de forma gratuita la infraestructura, una vez finalizado el período de duración de la explotación de la obra a favor de la sociedad de economía mixta.

Todos estos beneficios impulsan a la Administración Pública a considerar que el contrato de concesión de obra resulta una medida ideal para fomentar la colaboración público – privada y, en definitiva, para conseguir la ayuda económica del sector privado.

Ahora bien, el contrato de concesión de obra no es una medida novedosa y la realidad es que, hasta la fecha, no ha sido utilizado de manera efectiva en la práctica. Lo más seguro es que el motivo sea que el sector privado encuentra poco atractivo el régimen del contrato que le obliga a asumir la inversión de la obra y el riesgo operacional de la misma. Por tanto, es necesario que la Administración configure un escenario ventajoso que atraiga al sector privado para promover esta figura contractual.

En materia de vivienda, por ejemplo, los poderes públicos tienen la responsabilidad de promover y garantizar el derecho a la vivienda. No obstante, y en especial en los últimos 10 años, la Administración ha demostrado que no ha sabido utilizar bien sus recursos (económicos ni de ningún otro tipo) para asegurar este derecho. Por ello, las últimas modificaciones legislativas – especialmente, en el caso de la comunidad autónoma de Cataluña – han ido

destinadas a trasladar esa responsabilidad pública al sector privado. Esto ha generado el constante rechazo del sector de la construcción y la promoción de vivienda y, por lo tanto, las medidas han resultado completamente inefectivas.

Ahora la Administración Pública tiene la oportunidad de configurar un marco de colaboración público – privada en materia de vivienda que le permita, por un lado, incrementar el parque público de vivienda y garantizar ese derecho y, por otro lado, atraer al sector privado a la inversión en este ámbito. Eso sí, para ello, debe crear un escenario que sea suficientemente ventajoso para la inversión privada, sin perder el control público, tanto de las inversiones, como de las condiciones técnicas de edificación y de la explotación posterior de esa vivienda (precios limitados, accesibilidad, registro, documentación, etc.).

3. La fórmula de la vivienda compartida para incrementar el parque público de vivienda a través de la colaboración público-privada

3.1. Fórmulas de vivienda compartida: el coliving y el cohousing

3.1.1. Planteamiento: la fórmula de la vivienda compartida

En este último apartado, se va a realizar un análisis de la fórmula de la **vivienda compartida** con el fin de valorar este mecanismo como una alternativa efectiva para ampliar el parque público de vivienda. Este debería ser el objetivo central y prioritario de los poderes públicos: invertir en esta materia para incrementar el parque público de vivienda y así garantizar este derecho a la población, en concreto, a aquellos ciudadanos que, por sus circunstancias personales y/o económicas, lo necesiten con mayor urgencia.

Se trata, en definitiva, de explorar las distintas ventajas y beneficios que se derivan de la vivienda compartida. Ello con el fin de configurar un marco jurídico específico que regule la modalidad de la forma más favorable para los objetivos establecidos.

A continuación, se van a analizar las notas definitorias y los distintos tipos de vivienda compartida (junto con las diferencias entre sí y la aplicación práctica de cada una de ellas). En concreto, se va a realizar un análisis sobre dos

fórmulas de vivienda compartida distintas: el *coliving* y el *cohousing*. Se trata de dos conceptos que, aunque se basan en ideas distintas, en muchas ocasiones pueden llegar a confundirse.

Por un lado, el **coliving** está muy vinculado con la idea de *coworking*. El *coworking* ofrece un “entorno cómodo y profesional para trabajar (...) en un entorno colaborativo”⁴⁰¹. Se trata de espacios amplios donde, normalmente, profesionales de un mismo sector comparten el espacio de trabajo, las ideas y los gastos. Estos espacios favorecen las alianzas entre compañeros y la práctica del *networking*⁴⁰². Así pues, el *coliving* se dirige en este sentido y pretende crear espacios de trabajo y convivencia compartidos.

Por otro lado, el concepto de **cohousing** o **covivienda** hace referencia a un grupo de personas que deciden vivir en comunidad.

En este sentido, los residentes de un *cohousing* tienen espacios individuales (y debidamente separados) pero también zonas compartidas o comunes. Los habitantes de un *cohousing* se encargan de su gestión y ellos mismos promueven actividades y talleres conjuntos para fomentar la participación y la colaboración social del grupo.

Por lo tanto, y como veremos en profundidad más adelante, ya podemos adelantar las principales diferencias entre las modalidades de *coliving* y *coworking*:

	COLIVING	COHOUSING
Calificación de la vivienda	Vivienda privada	Vivienda pública (posible encaje en el régimen de VPO)
Funcionamiento	Sector privado	Sistema de cooperativa

⁴⁰¹ Tu proyecto de vida. (2020). *Coliving: el nuevo fenómeno que te invita a compartir*. <https://www.tuprojectodevida.es/coliving-el-nuevo-fenomeno/>

⁴⁰² Economipedia. Carazo Alcalde, J. (2019). *Networking*. <https://economipedia.com/definiciones/networking.html>. El *networking* es una actividad cuyo objetivo es ampliar la red de contactos profesionales. Así, se generan oportunidades de negocio y/o empleo.

		de vivienda
Régimen de tenencia	Alquiler	Derecho de uso
Duración	Temporal	Vitalicio
Tipos de usuarios	Ámbito profesional	Múltiples tipologías: senior, junior, rural, social, etc.

Fuente de elaboración propia.

A continuación, se van a analizar ambas figuras de vivienda compartida para ver cuál resultaría más efectiva a la hora de incrementar el parque público de vivienda y de qué manera se podría incardinar esa fórmula en nuestro ordenamiento jurídico y, en concreto, en el régimen jurídico de las VPO.

3.1.2. El coliving: una forma de vivienda urbana y colaborativa basada en las relaciones profesionales

A. Origen histórico del coliving

El fenómeno expansivo del *coliving* no puede entenderse, como hemos dicho, sin la idea del *coworking*. La figura del *coworking* nació en Berlín a principios de los años 90⁴⁰³. En un primer momento, la idea del *coworking* pasaba por agrupar a personas (especialmente, a jóvenes) que tuvieran unos gustos similares. Fue Bernie Dekovern⁴⁰⁴ quien, en 1999, acuñó la palabra *coworking* por primera vez e indicó que su significado era “*working together as equals*”. Esta es la expresión que mejor sigue definiendo el *coworking* en la actualidad: trabajar juntos, en un mismo espacio para la consecución de unos objetivos comunes.

⁴⁰³ Coworkidea. (2017). *Breve historia de los coworkings y sus orígenes*. <https://coworkidea.com/historia-coworking/>

⁴⁰⁴ Wikipedia. (2022). *Bernie de Koven*. https://en.wikipedia.org/wiki/Bernie_De_Koven
Bernie De Koven (1941-2018) fue un diseñador de videojuegos estadounidense.

El primer espacio *coworking* abrió sus puertas en 2005 en la ciudad de San Francisco⁴⁰⁵ y contaba con escritorios, wifi y servicio de catering. Poco después, y a partir del año 2007, el concepto *coworking* y las búsquedas relacionadas con el mismo no han dejado de crecer en los buscadores de Internet como, por ejemplo, Google⁴⁰⁶.

Pues bien, con el fenómeno del *coworking* en pleno auge, fueron muchos los profesionales que viajaron de ciudad en ciudad para encontrar su sitio. De esta forma, se debía dar cabida a todos los trabajadores recién llegados y garantizarles una vivienda. Así es como nace la idea del **coliving**: “un fenómeno residencial que no difiere mucho del concepto de compartir espacios y experiencias en el ámbito profesional, pero aplicado a la vida personal”.⁴⁰⁷

Esto es justo lo que ocurrió en Silicon Valley: cientos de personas llegaban a San Francisco atraídos por la idea del *coworking* y, ante la falta de vivienda, empezaron a surgir “edificios donde los inquilinos compartían zonas comunes y también sus aficiones”⁴⁰⁸.

⁴⁰⁵ Colonial. (2019). *La historia del coworking*. <https://www.inmocolonial.com/blog/la-historia-del-coworking>. El San Francisco *coworking space* fue creado por Brad Neuberg en el año 2005 para “mantener la libertad de trabajar por cuenta propia, al mismo tiempo que proporcionaba una estructura y una comunidad de trabajo a sus usuarios”.

⁴⁰⁶ Google. (2020). *Resultados búsqueda: coworking*. https://www.google.com/search?q=coworking&rlz=1C1CHBF_esES902ES902&sxsrf=A0aemvI0vKDsSD1NOgjFQKXAKu-tkHtaOg%3A1634039246200&ei=znVIYeTdC9HD8gKXvpfwBw&ved=0ahUKEwjk_MXG5sTzAhXR0VwKHRffBX4Q4dUDCA4&uact=5&oq=coworking&gs_lcp=Cgdnd3Mtd2I6EAMyBwgAELED EEMyCAgAEIAEELEDmQgQIABBDMgQIABBDMgUIABCABDIECAAQzIFCAAQgAQyBQgAEI AEMgUIABCABDIECAAQz0HCAAQRxCwAzoNCC4QsQMqQxwEQ0QMqQz0LCAAQgAQQs QMqQwE6DgguEIAEELEDEMcbEKMCOg4ILhCABBCxAxDHARDRAzoECCMQJzoECC4Qz oHCC4QsQMqQz0ICC4QgAQQsQNKBAhBGABQi_YLWLT9C2Dz_qtoAXACeAKAAZgDiAHL DJIBCTAuNy4xLjAuMZgBAKABAcgBBcABAQ&scient=gws-wiz. En la actualidad, existen, aproximadamente 741.000.000 de resultados en Google con la palabra “*coworking*”.

⁴⁰⁷ Metrovacesa Blog. (2021). *Qué es el coliving: la tendencia que crece en grandes ciudades*. <https://metrovacesa.com/blog/que-es-el-coliving>

⁴⁰⁸ NEXU. (2020). *¿Qué es el coliving y por qué está de moda?*. <https://nexu.es/general/que-es-coliving-por-que-esta-de-moda/>

El movimiento *coliving* ha ido extendiéndose alrededor del mundo y, especialmente, en los países europeos de la mano de la idea del *coworking*. En nuestro país, la implantación del *coliving* se ha ido realizando de forma paulatina y se debe, básicamente, a dos razones: por un lado, la falta de legislación en la materia y, por otro lado, por la tradicional preferencia por el régimen de propiedad de la sociedad española.

B. Concepto y características principales

El *coliving* es un “sistema habitacional que privilegia los espacios comunes para lograr intercambio de experiencias entre sus residentes y optimización de recursos”⁴⁰⁹.

En otras palabras, el *coliving* es, en esencia, la experiencia de compartir espacio con un grupo de personas afines a uno mismo, en especial en todo aquello relacionada con la profesión. Es un fenómeno que atrae, sobre todo, a gente emprendedora que busca un espacio económico donde poder vivir y trabajar a la vez.

Las características principales del *coliving* son las siguientes:

- a) Explora una nueva forma de vivir muy estrechamente relacionada con la experiencia profesional y el mundo empresarial.
- b) Se trata de un fenómeno muy arraigado en las grandes ciudades.
- c) Es un modelo de convivencia novedoso que atrae, especialmente, a personas jóvenes y emprendedoras.
- d) Es una forma de vivir en comunidad compartiendo **espacio de trabajo** y también **espacios de convivencia**, junto con los **servicios** (así, por ejemplo, suministros, wifi, zonas de juego o el servicio de limpieza).
- e) En cuanto a su estructura, los edificios *coliving* disponen de habitaciones privadas con baño incluido y, además, tienen áreas comunes que se dividen en cocina, salas de trabajo y salas de descanso y ocio.
- f) Por lo general, el *coliving* se realiza por períodos temporales. Por lo tanto, no es una forma de vivienda con carácter indefinido en el tiempo.

⁴⁰⁹ UNEXIA. (2021). *El coliving, la nueva tendencia para compartir espacio*. <https://unexiaandalucia.com/el-coliving-la-nueva-tendencia-para-compartir-espacio/>

Sino que, al contrario, está muy vinculado con la figura de los nómadas digitales, esto es, personas que “utilizan Internet para desempeñar su ocupación y/o para vender sus conocimientos a otras personas o empresas. En otras palabras, trabaja de forma remota, cuestión que le permite poder llevar una vida nómada, es decir, poder vivir viajando”⁴¹⁰.

- g) Respecto al régimen de tenencia, el *coliving* se basa en el **sistema del arrendamiento**. En este sentido, el inquilino paga una cuota mensual por su habitación y su baño y por el uso de los espacios comunes.

En definitiva, el *coliving* unifica las zonas de trabajo junto con las áreas más sociales (cocina, salón o comedor) que permiten llevar a cabo tareas de la vida cotidiana. Así pues, esta modalidad de vivienda compartida gira entorno a la convivencia en el sentido más amplio de la palabra, desde el punto de vida laboral o profesional hasta el más personal.

C. Régimen jurídico del coliving: marco normativo y funcionamiento

No existe un régimen jurídico específico que regule el *coliving* ni a nivel estatal ni a nivel autonómico⁴¹¹ o local. Por ello, los proyectos *coliving* que, de forma paulatina, han ido ubicándose en nuestro país lo hacen acogidos al **régimen del arrendamiento**, aunque las lagunas y dudas jurídicas están servidas:

- 1) En primer lugar, como ya hemos mencionado, en nuestro país los proyectos de *coliving* se rigen bajo el sistema del **arrendamiento**. Es decir, las personas usuarias de este tipo de vivienda compartida abonarán una renta mensual por el alquiler de una habitación y un baño privados y por el uso del resto de estancias compartidas.

⁴¹⁰ Escuela Nómada Digital. (2021). *Nómada digital: qué es, tipos y cómo convertirte en uno*. <https://escuelanomadadigital.com/nomada-digital/>

⁴¹¹ Como veremos más adelante, a nuestro entender, el Decreto Ley catalán 50/2020, de 9 de diciembre, de medidas urgentes para estimular la promoción de vivienda con protección oficial y de nuevas modalidades de alojamiento en régimen de alquiler regula la figura del *cohousing* o de la covivienda que analizamos en el siguiente apartado, pero no del *coliving*.

2) En segundo lugar, y respecto a la **normativa aplicable**, la LAU de 1994 no resulta de aplicación en el *coliving*. En efecto, la LAU resulta de aplicación a aquellos “arrendamientos de fincas urbanas que se destinen a vivienda o a usos distintos del de vivienda” (art. 1 LAU). El *coliving*, por tanto, no encaja en el ámbito de aplicación de la LAU por los siguientes motivos:

- a) Por un lado, porque la legislación referenciada considera arrendamiento de vivienda “aquel arrendamiento que recae sobre una edificación habitable cuyo destino primordial sea satisfacer la **necesidad permanente** de vivienda del arrendatario” (art. 2 LAU). En este sentido, y como ya hemos señalado, el *coliving*, a pesar de tratarse de una forma de vivienda compartida estable, no tiene (ni pretender tener) carácter permanente.
- b) Y, en segundo lugar, respecto a los “usos distintos del de vivienda”, esto es, los arrendamientos de temporada o “los celebrados para ejercerse en la finca una actividad industrial, comercial, artesanal, profesional, recreativa, asistencial, cultural o docente” (art. 3 LAU) no encaja en la figura del *coliving* que se destina, como su propio nombre indica, a un uso residencial.
- c) Con carácter general, el *coliving* tampoco encaja en el ámbito de aplicación de la LAU porque, tal y como se señala en el art. 2.1 del mencionado texto legal, los arrendamientos destinados a vivienda deben recaer sobre una “edificación habitable”. En este sentido, para que una vivienda se considere habitable debe cumplir las condiciones mínimas de habitabilidad establecidas en apartado tercero, del Anexo 1 del Decreto 141/2012, de 30 de octubre, por el que se regulan las condiciones mínimas de habitabilidad de las viviendas y la cédula de habitabilidad, esto es: debe tener una superficie útil no inferior a 36m² y distribuirse en una estancia o sala de estar – comedor, una cámara higiénica y un equipo de cocina. Además, cuando la estancia sea un único espacio tendrá que permitir la existencia de una habitación de 8m², como mínimo (sin que la sala de estar ni la habitación

pierdan sus requisitos obligatorios). De esta forma, si los espacios *coliving* se caracterizan, entre otras cosas, por arrendar una habitación y baño privados y por compartir el resto de estancias, es evidente que no nos encontramos ante una vivienda condicionada a la aplicación de la LAU.

- 3) Finalmente, a nuestro entender la normativa de aplicación debería ser el Código Civil⁴¹² puesto que parece que en el *coliving* se realiza, no tanto un alquiler de vivienda, sino un alquiler de habitación.

El **contrato de alquiler de habitación** no se encuentra regulado en la legislación civil catalana ni tampoco en la LAU y, por lo tanto, debe atenderse a lo establecido en los artículos 523 a 529 del Código Civil.

Así lo ha reconocido el TSJ de Cataluña en varias de sus sentencias como, por ejemplo, en Sentencia núm. 3/1999, de 4 de febrero al señalar que “en Cataluña el derecho de habitación puro ha de tenerse por una institución jurídica no regulada y, como tal, supletoriamente reglada por las normas del Código Civil”.

Así también lo manifiesta la Sentencia núm. 377/2013, de 20 de junio, de la Audiencia Provincial de Barcelona al concretar que “el derecho de habitación se concibe como un derecho de uso y utilización de las piezas de una casa ajena por el habitacionista y su familia, art. 524 del Código Civil, siendo un derecho intransmisible, art. 525 del Código Civil. Se extingue por las mismas causas que el usufructo y por abuso grave de la cosa y de la habitación, art. 529 en relación con el 513 del Código Civil, el cual dispone que el usufructo se extingue por muerte del usufructuario.”

En consecuencia, y como bien apunta MÉNDEZ⁴¹³, “al albur de la necesidad de vivienda que está produciendo en las grandes ciudades, lo que encontramos en

⁴¹² Aprobado por Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil.

⁴¹³ Méndez, J. (2020). Coliving. *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 2.

muchos casos bajo la denominación de *coliving*, no es más que un arrendamiento por habitaciones disfrazado, cuya realidad es la de un alquiler de vivienda o finca [íntegra] a varios interesados, a saber, un coarrendamiento o comunidad arrendaticia, cuyo propietario pretende rentabilizar en máximos su activo dada la existencia de una alta demanda. En este tipo de arrendamiento, los inquilinos comparten los espacios comunes, asignándose [entre ellos o según quede libre] las estancias dormitorio, con reparto por igual, o según el tamaño de la habitación que corresponda, el pago de la renta. Varios interesados pueden ponerse de acuerdo y alquilar un piso con las habitaciones que entiendan necesarias o, la propiedad decidir alquilar su finca a varios partícipes en el pago de la renta. Desde hace mucho tiempo estas “experiencias” existen en Madrid, Barcelona o Salamanca, sobre todo entre estudiantes, y se denominan familiarmente “pisos compartidos”.

Es por todo lo anteriormente mencionado, y debido al crecimiento del fenómeno del *coliving* que resulta completamente necesario fijar el marco jurídico de aplicación para esta figura en auge, con el firme objetivo de dotar a esta institución con la seguridad jurídica necesaria y con el fin de proteger el derecho de acceso a la vivienda.

3.1.3. El cohousing o covivienda: la fórmula de vivienda compartida del futuro

A. Origen histórico del cohousing o covivienda

La covivienda (internacionalmente conocida como *cohousing*) constituye una forma alternativa de la vivienda tradicional que está compuesta por dos tipos de espacios: parcelas privadas y zonas comunitarias.

Esta forma alternativa de vivienda tiene su origen en la Dinamarca de finales de los años 60⁴¹⁴. En concreto, en el año 1972, se creó la primera covivienda danesa y se denominó Sætedammen (Ny Hammersholt, a 3 km de Hillerød ya

⁴¹⁴ Viela Castranado, M. (2018). Cohousing: ¿Utopía o una posible solución a los problemas habitacionales en nuestro país?. En Alonso Pérez, M.T. (Coord.), *Nuevas vías jurídicas de acceso a la vivienda* (pp. 401-452). Aranzadi

5 km de Allerød)⁴¹⁵. Es el denominado modelo Andel que impulsa un “modelo de vivienda cooperativa en régimen de cesión de uso, en el que la propiedad del inmueble es colectiva y recae siempre en la cooperativa”⁴¹⁶. De esta forma, las personas que habitan la covivienda tienen la condición de socios de la cooperativa.

Posteriormente, el fenómeno de la covivienda fue extendiéndose a otros países de Europa del Este y de Norte América y se asentó, especialmente, en países como Estados Unidos y Canadá.

Se trata de un sistema de vivienda basado en la convivencia y en la forja de relaciones entre las personas que comparten los espacios comunitarios y las actividades que se realizan y que se compone por unas determinadas características, que veremos en el siguiente apartado.

En España, la figura del *cohousing* se ha instrumentalizado a través de la legislación de cooperativas⁴¹⁷, tanto la estatal como la de las diferentes Comunidades Autónomas⁴¹⁸. Según SIMÓN MORENO⁴¹⁹, se trata de cooperativas que “mantienen la propiedad de las viviendas cuyo uso se cede a los socios que la integran”. Sin embargo, en la actualidad, parece que los poderes públicos quieren utilizar esta figura de vivienda compartida para

⁴¹⁵ Sætedammen i 25 år. (1997). *Klik på overskriften for at komme til kapitlet. Ved klik på et sidenummer i bogen kommer du tilbage til denne indholdsfortegnelse* [archivo PDF]. Libro del 25º aniversario de Sætedammen, en danés. Recuperado de http://dammen.dk/Jubilaeumsbog_Dammen.pdf

⁴¹⁶ La borda. (2016). *Cesión de uso*. <http://www.laborda.coop/es/proyecto/cesion-de-uso/>

⁴¹⁷ Etxezarreta Etxarri, A., Cano Fuentes, G., & Merino, S. (2018). Las cooperativas de viviendas de cesión de uso: experiencias emergentes en España. *Revista de economía pública, social y cooperativa*, núm. 92, pp. 61-86.

⁴¹⁸ République Française. (2014). *LOI n. 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové*. <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000028772256/>
También se ha implementado de esta forma en Francia, a través del modelo de covivienda en cesión de uso, tal y como se recoge en la Ley referenciada.

⁴¹⁹ Simón Moreno, H. (2020). Las cooperativas de viviendas en régimen de cesión de uso: ¿una alternativa real a la vivienda en propiedad y en alquiler en España?. *Revista de Estudios Cooperativos*, núm. 134.

generar vivienda pública y, por lo tanto, el *cohousing* quedaría configurado como una nueva tipología de VPO.

Así pues, otra de las alternativas ofrecidas por este trabajo de investigación reside en la figura de la covivienda como medida alternativa para incrementar el parque público de vivienda. De esta forma, la Administración Pública podría destinar suelo público a la promoción y construcción de este tipo de viviendas a través de las sociedades cooperativas de viviendas que “son capaces de impulsar vivienda colectiva asequible, con una alta capacidad transformadora y al margen de las dinámicas especulativas del mercado”⁴²⁰.

B. Concepto y características de las coviviendas

Respecto al concepto de covivienda, la definición más adecuada es la acuñada por los arquitectos americanos MCCAMANT y DURRET⁴²¹ al señalar que se trata de “aquellas viviendas colaborativas en las que los residentes participan de manera activa en el diseño y la gestión de su entorno. Se trata de un contexto en el que se combinan los espacios privados con las ventajas de espacios y recursos compartidos en comunidad”.

De esta definición, podemos extraer una serie de características sobre la covivienda:

- a) En primer lugar, la covivienda es un tipo o una clase de vivienda colaborativa. Esto significa que el término covivienda no es un sinónimo exacto de vivienda colaborativa, puesto que el *cohousing* va “más allá de la colaboración e incorpora aspectos del ámbito arquitectónico, como son los espacios y servicios comunes que desde su diseño están orientados y concebidos para facilitar la interacción social”⁴²².

⁴²⁰ Lacol & La ciutat invisible. (2018). *Habitar en comunidad. La vivienda cooperativa en cesión de uso*. Colección Arquia.

⁴²¹ McCamant, K., & Durrett, C. (2011). *Creating cohousing: Building sustainable communities*. New Society Publishers.

⁴²² Cuesta, C., Arrondo, M., & San Román, I. (2020). *Diagnóstico del modelo cohousing en Euskadi* [archivo PDF]. Recuperado de https://www.euskadi.eus/contenidos/plan/ovv_cohousing/es_ovv_admi/adjuntos/Cohousing-en-Euskadi.pdf

- b) En segundo lugar, en la covivienda conviven dos esferas distintas: la privada – que hace referencia a los espacios privados – y la pública o social – que es la relativa a las zonas comunes que se comparten entre los distintos usuarios de la covivienda. Por lo tanto, podemos señalar que en la covivienda coexisten dos parcelas distintas de la persona: la intimidad personal o familiar que te da una vivienda o un hogar tradicional y, a la vez, la participación en espacios o actividades compartidas con otros usuarios que se refleja tanto en la esfera social de los usuarios como en los valores arquitectónicos de la covivienda.
- c) Derivado de lo anterior, en tercer lugar, las coviviendas incluyen dos tipos de espacios. Por un lado, encontramos los espacios o parcelas privadas de los usuarios que podemos entender como un hogar tradicional (la mayoría de estos espacios privados se configuran como una vivienda unifamiliar, aunque de dimensiones más reducidas) y que protegen la intimidad personal y familiar de todos los usuarios de la covivienda. Y, por otro lado, existen los espacios o recursos comunes en los que todos los usuarios de la covivienda pueden compartir tiempo y actividades que fomenten el sentido social y de comunidad que define a este tipo de vivienda.
- d) Otra de las características que definen la covivienda es su flexibilidad. En otras palabras, la covivienda puede ubicarse en cualquier espacio y puede destinarse a todas las generaciones (desde los más jóvenes hasta la gente mayor con el denominado *senior – cohousing*, que veremos en el siguiente apartado). Además, esta flexibilidad permitiría configurar la tenencia de una covivienda en régimen de cesión de uso y, por tanto, manteniendo un régimen público e incrementando, de esta forma, el parque público de vivienda.
- e) En quinto lugar, la covivienda busca ser también una forma de vivienda sostenible y opta por el respeto máximo al medio ambiente en relación con el espacio y los materiales que se utilizan en su construcción.
- f) Y, finalmente, la covivienda es asequible en términos económicos, pues al compartir gastos con el resto de usuarios se aminora el coste de una vivienda adecuada, digna, de buena calidad y, sobre todo, pública.

Se trata de un tipo de vivienda que fomenta, especialmente, los valores en comunidad, esto es, el trabajo en equipo y la lucha por unos objetivos comunes sin olvidar la necesaria protección de la esfera privada de la persona y del núcleo familiar y tampoco la sostenibilidad y el imprescindible respeto por el medio ambiente.

Además de lo anterior, no podemos olvidar que una de las particularidades más destacables de la covivienda pasa por entender que este tipo de vivienda puede ir dirigido a cualquier grupo de ciudadanos que tengan un objetivo en común. En este sentido, debemos entender que no existe un único modelo de covivienda básico u obligatorio, pues ello dependerá siempre de las características de las personas que quieran ser usuarias de la covivienda y que compartan el sentido social y participativo de la misma, junto con unos objetivos comunes.

Por todo lo anterior, la clasificación o la tipología de las coviviendas se realiza en función de los objetivos, las características y las necesidades que tienen las personas usuarias que la conforman. En este sentido, y en términos generales, podemos señalar tres tipos de coviviendas distintos que suelen ser los más habituales, a saber:

- *Cohousing senior* – Es aquel que engloba una comunidad de personas mayores que comparten determinadas características. Puede definirse como un “espacio donde vivir con independencia y autonomía, en un marco de envejecimiento activo donde la persona es el centro a través de una elección libre, siendo protagonistas de su propio devenir”⁴²³.
- *Cohousing junior* – Es el tipo de vivienda compartida dirigido a gente joven, normalmente entre los 20 y los 35 años. En este sentido, el *cohousing junior* podría incluso funcionar como una especie de “residencia de estudiantes”, puesto que cada usuario dispondría de una vivienda privada y podría compartir salas de estudio y lugares de ocio

⁴²³ Confederación Española de Cooperativas de Consumidores y Usuarios, HISPACOOOP & Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social. (2018). *Cohousing senior y cooperativismo de consumo* [archivo PDF]. Recuperado de <https://hispacoop.es/wp-content/uploads/2018/12/GUIA-INTRODUCCION-AL-COHOUSING-SENIOR-2019-4.pdf>

con otros compañeros de su misma facultad o de otras disciplinas, lo que enriquecería significativamente su experiencia y sus conocimientos.

- *Cohousing* intergeneracional – Esta clase de covivienda está pensada para núcleos familiares que incluyan miembros de todo tipo de edad: desde niños hasta ancianos pasando por adultos. Se trata, en definitiva, de dar una vivienda a aquellas familias que deseen vivir en comunidad junto con otras familias.
- *Cohousing* rural – Es aquel tipo de *cohousing* que se asienta en un ambiente rural y que centra sus prioridades en el respeto por la naturaleza, por los animales y por el medio ambiente. Después de toda la pandemia sanitaria a causa del COVID-19 y todas sus consecuencias, el *cohousing* rural sería una buena alternativa para todas aquellas familias que quisieran trasladarse de la ciudad al campo.
- *Cohousing* social o asequible – Es una clase de vivienda compartida pensada por y para aquellos ciudadanos que necesitan una vivienda y, debido a sus circunstancias personales y/o económicas no pueden acceder a un hogar digno y adecuado. Mediante este tipo de *cohousing* social o asequible, los poderes públicos podrían – como veremos más adelante – generar vivienda pública de calidad e incrementar el parque público de vivienda, garantizando así el derecho de acceso a la vivienda.

Por lo tanto, podemos encontrar tantos tipos de covivienda como tipos de necesidades existan. Como decíamos, la covivienda es flexible y puede adaptarse a todo tipo de situaciones y contextos, lo que también nos permite asegurar la existencia de esta figura a lo largo del tiempo, puesto que puede evolucionar a la vez que varían las necesidades de la población.

C. Régimen jurídico del cohousing en Cataluña antes de la entrada en vigor del Decreto Ley 50/2020, de 9 de diciembre: el sistema de las cooperativas de vivienda

Como veremos más adelante, el Gobierno catalán aprobó el Decreto Ley 50/2020, de 9 de diciembre, de medidas urgentes para estimular la promoción de vivienda de protección oficial y de nuevas modalidades de alojamiento en régimen de alquiler con dos objetivos claros:

- 1) Por un lado, actualizar los precios de venta y renta máximos de las VPO que no estuvieran fijados por el Decreto Ley 17/2019, con la finalidad de garantizar la viabilidad económica de estas construcciones.
- 2) Y, por otro lado, configurar jurídicamente los “alojamientos con espacios comunes complementarios”, como los denomina la misma norma.

Este segundo objetivo se realiza con el fin de poder dar encaje jurídico a la vivienda compartida en modalidad de *cohousing* o *covivienda* y poder mejorar la oferta pública de vivienda por parte de la Administración. Esta nueva figura (“alojamientos con espacios comunes compartidos”) será analizada en el apartado siguiente con más profundidad, veremos el régimen jurídico configurado, junto con los puntos fuertes y los aspectos a mejorar del mismo.

No obstante, antes de la entrada en vigor del Decreto Ley 50/2020, en Cataluña ya empezó a implantarse el *cohousing* mediante un sistema distinto: el sistema de cooperativa de viviendas.

En relación con la cooperativa de viviendas analizaremos varias cuestiones. Por un lado, el concepto de cooperativa, la gestión y el funcionamiento de estas, además de las distintas tipologías de cooperativas recogidas en la normativa de aplicación. Y, por otro lado, el marco jurídico de las cooperativas de vivienda y su aplicación en territorio catalán hasta el momento.

En primer lugar, debemos estudiar el **concepto de cooperativa**. En este sentido, es importante mencionar ya que las cooperativas se encuentran reguladas en la Ley estatal 27/1999, de 16 de julio, de cooperativas (en adelante, Ley 27/1999) y en la Ley catalana 12/2015, de 9 de julio, de cooperativas (en adelante, Ley 12/2015).

Mientras que la Ley estatal se aplica a aquellas sociedades cooperativas que “desarrollen su actividad cooperativizada en el territorio de varias Comunidades Autónomas, excepto cuando en una de ellas se desarrolle con carácter principal” (art. 2.a); la Ley catalana regula “las cooperativas que llevan a cabo principalmente en Cataluña su actividad, cooperativizada con sus respectivos socios” (art. 3 Ley 12/2015). Por lo tanto, en el territorio catalán el régimen

jurídico de las cooperativas de vivienda se encuentra en la mencionada norma catalana.

En este sentido, el art. 1 de la Ley 12/2015 define las cooperativas como “aquellas sociedades que, actuando con plena autonomía de gestión y bajo los principios de libre adhesión y de baja voluntaria, con capital variable y gestión democrática, asocian a personas físicas o jurídicas con necesidades o intereses socioeconómicos comunes con el propósito de mejorar la situación económica y social de sus componentes y del entorno comunitario haciendo una actividad empresarial de base colectiva, en que el servicio mutuo y la aportación pecuniaria de todos sus miembros deben permitir cumplir una función orientada a mejorar las relaciones humanas y a poner los intereses colectivos por encima de toda idea de beneficio particular”.

Esta definición es muy similar a la que aporta la Alianza Cooperativa Internacional⁴²⁴ (en adelante, ACI), cuyos principios deben aplicarse “al funcionamiento y a la organización de las cooperativas” e “incorporarse a las fuentes del derecho cooperativo catalán como principios generales”⁴²⁵.

La ACI se define a sí misma como “la guardiana de los valores y principios cooperativos” (art. 1 del Reglamento de la ACI⁴²⁶) y persigue los siguientes fines: fomentar el movimiento cooperativo internacional; promover y proteger los valores y principios cooperativos; facilitar el desarrollo de relaciones entre sus organizaciones, fomentar el desarrollo sostenible de la persona y favorecer el progreso económico y social de los pueblos contribuyendo así a la paz y seguridad mundiales y promover la igualdad entre hombres y mujeres en todas las tomas de decisiones y actividades en el marco del movimiento cooperativo;

⁴²⁴ Alianza Cooperativa Internacional. (2021). *Reglamento y estatutos*. <https://www.ica.coop/es/quienes-somos/nuestra-estructura/reglamentos-y-normativas> La Alianza Cooperativa Internacional se fundó en Londres, en el año 1895. Tal y como se señala en su propio Reglamento del año 2013, su sede se encuentra en Ginebra (Suiza) y fue constituida como asociación internacional sin ánimo de lucro el 23 de mayo de 2013.

⁴²⁵ Alianza Cooperativa Internacional. (2018). *¿Qué es una cooperativa?* <https://www.ica.coop/es/cooperativas/que-es-una-cooperativa>

⁴²⁶ Alianza Cooperativa Internacional. (2021). *Reglamento y estatutos...* Op. Cit.

Estos principios se encuentran recogidos en la Declaración sobre la Identidad Cooperativa⁴²⁷ y constituyen las notas definitorias de toda cooperativa:

1. Asociación voluntaria y abierta. En este sentido, todo el mundo es libre de querer participar en una cooperativa y de poder hacerlo en ese caso. Se trata de una asociación que permite la entrada de todo aquél que esté interesado, siempre que se encuentre dispuesto a cumplir con las responsabilidades que esta unión conlleva.
2. Control democrático por los socios. La cooperativa es una asociación basada en la democracia y, por tanto, está gestionada por todos los socios que forman parte de la misma.
3. Participación económica de los socios. Cada socio, de forma equitativa, contribuye a la formación del capital de la cooperativa mediante una aportación económica.
4. Autonomía e independencia. La cooperativa conforma una organización autónoma de autoayuda⁴²⁸.
5. Educación, capacitación e información. Desde la cooperativa pueden fomentarse actividades de formación para los socios con el fin de contribuir de forma más efectivas al fin de la asociación.
6. Cooperación entre cooperativas
7. Preocupación por la comunidad. Cada cooperativa vela por cubrir las necesidades de sus socios pero también las de la comunidad a la que pertenecen, brindando su mejor servicio y respetando siempre su entorno.

En definitiva, y como señala CHARTERINA⁴²⁹, la cooperativa “es, en origen, un recurso para obtener de forma compartida la satisfacción de una necesidad

⁴²⁷ IDELCOOP. (1996). Teoría y práctica de la Cooperación. *Revista de Idelcoop*, Vol.23, núm. 97 [archivo PDF]. Recuperado de <https://www.idelcoop.org.ar/sites/www.idelcoop.org.ar/files/revista/articulos/pdf/96021703.pdf>

⁴²⁸ Cracogna, D. (2019). El principio de autonomía e independencia en la declaración sobre la identidad cooperativa. *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo*, núm. 55, pp. 19-34.

⁴²⁹ Charterina, A. M. (2015). Las cooperativas y su acción sobre la sociedad. *Revista de Estudios Cooperativos*, núm. 117, pp. 34-49.

común. Es una alternativa a las posibilidades o a la falta de posibilidades, y una aplicación más de la obtención de la fuerza o mediante la unión”.

Sobre la **gestión y funcionamiento de las cooperativas**, la Ley 12/2015 señala que las mismas deben cumplir una serie de requisitos (que son muy similares, si no iguales a los que recoge la Ley 27/1999), a saber:

- a) **Constitución y registro.** La cooperativa debe constituirse mediante escritura pública e inscribirse en el Registro de Cooperativas⁴³⁰ para obtener personalidad jurídica.

Respecto a la constitución de las cooperativas, los socios deberán reunirse en asamblea constituyente para aprobar los estatutos sociales, designar a las personas encargadas de efectuar todos los actos necesarios para la constitución de la cooperativa y su posterior inscripción y también para nombrar a las personas que, una vez inscrita la cooperativa, formarán parte del consejo rector, entre otras cuestiones (art. 15 Ley 12/2015).

Los estatutos sociales conforman el conjunto de normas que regulan el funcionamiento de la cooperativa y deben incluir un contenido mínimo, recogido en el art. 16 Ley 12/2015: denominación de la sociedad, domicilio social, objeto social, ámbito territorial de la actividad cooperativa principal, diversos tipos de socios y todas sus características (admisión, baja, derechos y obligaciones, participación mínima, actividades, voto, etc.), normas de disciplina social y tipificación de faltas y sanciones; capital social mínimo de la cooperativa y la aportación mínima de cada socio, regulación del derecho de reembolso de las

⁴³⁰ El Registro General de Cooperativas de Cataluña está regulado en el Decreto 203/2003, de 1 de agosto, sobre la estructura y el funcionamiento del mismo Registro. Se trata de un registro que funciona con “carácter desconcentrado” y se organiza en dos estructuras distintas: un registro central en la Dirección General de Economía Social, Cooperativas y Autoempresa adscrito al Servicio de Ordenación Jurídica y Registro y un registro territorial adscrito a las subdirecciones generales de Asuntos Laborales y de Ocupación de Barcelona, Girona, Lleida, Tarragona y las Terres de l'Ebre.

aportaciones de los socios y el régimen de transmisión de las mismas; módulos de equivalencia que aseguren una participación equilibrada y equitativa en cuanto a las cooperativas de primer grado – que veremos a continuación; criterios de aplicación de los resultados; forma y plazo para convocar asamblea general y la estructura, el régimen de actuación, el nombramiento y la remoción de los órganos sociales de administración que sean obligatorios y aquellos que sean potestativos. Además, estos estatutos sociales pueden desarrollarse por reglamentos de régimen interno aprobados en asamblea.

Además de lo anterior, debemos tener en cuenta que las cooperativas pueden ser de dos tipos, tal y como señala el art. 12 de la Ley 12/2015: cooperativas de primer grado (cuando están integradas por un mínimo de dos socios y quedan obligadas a incorporar un 3º socio en el plazo de los 5 años siguientes a la constitución) y cooperativas de segundo grado (cuando están integradas por un mínimo de 2 personas jurídicas y una de las dos está ya constituida como cooperativa). Finalmente, en relación con la responsabilidad de los socios fundadores, estos responderán solidariamente de los actos llevados a cabo por los contratos formalizados en nombre de la cooperativa antes de ser inscrita en el correspondiente Registro (art. 13.1 de la Ley 12/2015). Mientras la sociedad se encuentre en formación, el resto de socios responderán con el patrimonio integrado por las aportaciones efectuadas por los socios al capital social y, por tanto, responden personalmente hasta el límite de la cantidad que se hubieran obligado a aportar (art. 13.2 de la Ley 12/2015). Esta responsabilidad cesa en el momento en que se inscribe la cooperativa. La inscripción en el Registro tiene carácter constitutivo.

b) Régimen social. Las cooperativas están formadas por socios que pueden ser personas físicas, personas jurídicas – públicas o privadas, comunidades de bienes o herencias yacentes. Estos socios pueden ser de distintos tipos:

- Socios comunes – Aquel que queda vinculado a la cooperativa por un vínculo de duración indeterminada (art. 24 Ley 12/2015).

- Socios de trabajo – Trabajadores que solicitan esta categoría de socio para poder participar, de forma equilibrada y equitativa, en las obligaciones y en los derechos sociales, tanto políticos como económicos (art. 25 Ley 12/2015).
- Socios colaboradores – Personas que no realizan la actividad cooperativa principal pero pueden colaborar de algún modo para conseguir el objeto social de la cooperativa. Normalmente, esta figura se utiliza en actividades auxiliares, secundarias, accesorias o complementarias (art. 26 Ley 12/2015).
- Socios temporales – Aquellos socios que, de forma extraordinaria, tienen un vínculo de duración determinada con la cooperativa. El plazo de vinculación no puede ser superior a los 5 años y el total de socios temporales no puede superar en número a un tercio del conjunto de los socios comunes (art. 27 Ley 12/2015).
- Socios en excedencia – Personas que siendo socios de la cooperativa han tenido que dejar de realizar la actividad cooperatizada por causas justificadas y de forma temporal.

Teniendo en cuenta la flexibilidad que permite una figura como la cooperativa, la Ley 12/2015 recoge la posibilidad de admitir a aquellas personas que cumplan con los requisitos de admisión recogidos en los estatutos sociales y, además, señala que la denegación de la admisión debe ser motivada por motivos legales o estatutarios (art. 29.4 Ley 12/2015). Por otro lado, la Ley 12/2015 también regula distintos tipos de baja en su art. 30 que puede ser voluntaria, obligatoria o disciplinaria por expulsión. Ahora bien, debemos tener en cuenta que, al darse de baja un socio, existe el **derecho al reembolso de sus aportaciones**, además del retorno cooperativo que le corresponda (art. 35 Ley 12/2015). En este sentido, cuando la baja no sea justificada, el socio no queda privado del derecho al reembolso. Eso sí, los estatutos pueden contemplar que “del importe definitivo que corresponda al socio, por sus aportaciones o por los otros conceptos reseñados, se deduzca un porcentaje si la baja no está justificada o trae causa de la expulsión” (SAP de Barcelona, n. 445/2012, de 28 de diciembre [AC/2013/440]).

Finalmente, la Ley 12/2015 también recoge el estatuto jurídico de la situación de socio, es decir, los derechos y las obligaciones de los mismos que, en síntesis, son los siguientes:

DERECHOS (art. 38 Ley 12/2015)	OBLIGACIONES (art. 41 Ley 12/2015)
Participar en la realización del objeto social de la cooperativa	Participar en las actividades objeto de la cooperativa y realizar la actividad cooperatizada
Elegir a los cargos de los órganos de la sociedad y ser elegidos para ello	Cumplir las obligaciones económicas correspondientes
Participar con voz y voto en la adopción de todos los acuerdos	Asistir a las reuniones de los órganos sociales
Solicitar información sobre sus intereses económicos y sociales	Aceptar los cargos sociales, salvo causa justificada
Participar en los excedentes, si los hay	Cumplir los acuerdos de los órganos de gobierno
Percibir el reembolso de su aportación en caso de baja o de liquidación o transformación de la cooperativa	No dedicarse a actividades que puedan competir con los fines sociales de la cooperativa ni colaborar con quien las efectúe
Ejercer los demás derechos que resulten de las normas legales y estatutarias	Participar en las actividades de formación e intercooperación
	Guardar secreto sobre los asuntos y datos de la cooperativa
	En caso de baja, los estatutos pueden establecer que los socios respondan durante un plazo determinado (no superior a 5 años) de las inversiones realizadas y no amortizadas

c) **Órganos de la sociedad.** Toda sociedad cooperativa dispone de dos órganos sociales básicos: la asamblea general (formada por todos los

socios) y el consejo rector. Además, los estatutos sociales pueden configurar otros órganos sociales y concretar las funciones y la estructura de cada uno de ellos (art. 42 Ley 12/2015). En ningún caso los estatutos podrán atribuir las competencias de la asamblea general y del consejo rector a los órganos creados de forma estatutaria.

Por un lado, la **asamblea general** constituye el “órgano soberano de expresión de la voluntad social” (art. 43 Ley 12/2015). Estas asambleas pueden tener carácter ordinario -que debe convocarse una vez al año en los seis meses siguientes al cierre del ejercicio económico- o extraordinario –que es cualquier otra asamblea convocada diferente a la ordinaria. Las asambleas deben ser convocadas de acuerdo a lo establecido en el art. 44 de la Ley 12/2015, es decir, el consejo rector es el órgano⁴³¹ encargado de convocar las asambleas mediante comunicación individualizada a los socios, de la forma en la que lo señalen los estatutos y con una antelación mínima de 15 días y máxima de 30 días de la fecha de la reunión. También se puede prever la posibilidad en los estatutos de convocar la asamblea general a través de la web corporativa o por publicación en un medio de máxima difusión y conocido por la cooperativa. Por lo tanto, los estatutos pueden regular y configurar los mecanismos de notificación o publicación de las asambleas. En la convocatoria de la asamblea, el consejo rector debe incluir el orden del día, el lugar, el día y la hora de la reunión.

Se requiere el acuerdo de la asamblea general en los siguientes casos (art. 43.2 Ley 12/2015): examen de la gestión social y aprobación de las cuentas anuales, del informe de gestión y de la aplicación de resultados; nombramiento y revocación de los miembros del consejo rector y del resto de órganos; modificación de los estatutos y aprobación o modificación de los reglamentos de régimen interior; transformación

⁴³¹ En caso de que el consejo rector no convoque la asamblea general en el plazo establecido por la Ley, cualquier socio puede solicitar la convocatoria al órgano judicial competente por razón del domicilio social de la cooperativa, adjuntando el debido orden del día (art. 45 Ley 12/2015).

obligatoria de las aportaciones con derecho de reembolso en caso de baja; emisión de obligaciones, títulos participativos u otras formas de financiación; fusión, escisión, transformación, disolución y reactivación de la cooperativa; creación y disolución de secciones; ejercicio de la acción de responsabilidad contra los miembros del consejo rector y demás órganos; toda decisión que estatutariamente implique una modificación sustancial de la estructura económica, social, organizativa o funcional y todos los demás actos que así lo requieran por norma legal o estatutaria.

La asamblea queda constituida de forma válida en primera convocatoria si sus asistentes representan más de la mitad de los votos sociales y, en segunda convocatoria, sea cual sea el número de votos sociales de los asistentes (art. 46 Ley 12/2015). Y, respecto a la adopción de acuerdos, la asamblea los acuerda por mayoría simple del número de votos sociales de los asistentes, salvo que la Ley o los estatutos concreten mayorías reforzadas.

Finalmente, el contenido de cada asamblea quedará recogido en el acta de la sesión que será firmada por el presidente y el secretario de la misma, haciendo constar el lugar y la fecha de la reunión, los asistentes, si ha sido en primera o segunda convocatoria, un resumen de los asuntos tratados, las intervenciones realizadas, los acuerdos adoptados y los resultados de las votaciones (art. 51 Ley 12/2015). Se debe tener en cuenta que aquellos acuerdos de la asamblea que sean contrarios a la Ley, se opongan a los estatutos o lesionen los intereses de la cooperativa podrán ser impugnados según las normas y dentro de los plazos establecidos en el art. 52 de la Ley 12/2015.

Por otro lado, el **consejo rector** conforma el órgano de administración de la cooperativa y, como tal, le corresponden la representación y gobierno de la cooperativa; el control permanente y directo de la gestión de la dirección y la competencia para establecer directrices generales de actuación de la cooperativa, con subordinación a la política fijada por la

asamblea general (art. 53 Ley 12/2015). Los estatutos sociales deberán fijar la composición del consejo, el número mínimo de miembros, las normas de funcionamiento interno, el período de mandato y los miembros de la presidencia y la secretaría (art. 55 Ley 12/2015).

Finalmente, los miembros del consejo rector deben ejercer el cargo con “diligencia y lealtad a los representados y han de llevar a cabo una gestión empresarial ordenada”, puesto que responden solidariamente ante la cooperativa, ante los socios y ante los acreedores de la sociedad de los daños causados por actos contrarios a la ley o a los estatutos (art. 59 Ley 12/2015). Además, los acuerdos del consejo rector contrarios a la ley o a los estatutos sociales también pueden ser impugnados, siguiendo el mismo procedimiento que el fijado para la impugnación de los acuerdos de la asamblea (arts. 52 y 61 Ley 12/2015).

Finalmente, debemos señalar que, además de la asamblea y del consejo rector, los estatutos sociales pueden prever la existencia de otros órganos sociales como los interventores de cuentas (art. 65 Ley 12/2015) y auditores de cuentas (art. 66 Ley 12/2015) para llevar a cabo un control sobre la contabilidad de la cooperativa o el comité de recursos para tramitar y resolver los recursos contra las sanciones que el consejo rector imponga a los socios (art. 68 Ley 12/2015).

- d) **Régimen económico.** Para su constitución, la cooperativa necesita un capital social mínimo de 3.000€ (art. 70 Ley 12/2015). Este capital social se conforma mediante las aportaciones de los socios que pueden ser dinerarias o no dinerarias (bienes o derechos patrimoniales). Además, es importante tener en cuenta que estas aportaciones pueden realizarse con derecho a reembolso en caso de baja del socio de la cooperativa o condicionadas a que el consejo rector rechace de forma incondicional el reembolso en caso de baja del socio (art. 71.7 Ley 12/2015).

Existen distintos tipos de aportaciones al capital social y prestaciones a la cooperativa, a saber:

1. Aportaciones obligatorias – Son aquellas que determinan la aportación mínima necesaria para adquirir la condición de socio de la cooperativa y que puede variar en función de cada tipo de socio y en proporción a la actividad que se desarrolla. Por lo general, en el momento de formalizar la suscripción, el socio debe desembolsar un mínimo del 25% de su aportación para poder entrar a formar parte de la cooperativa. Posteriormente, el resto de la aportación se entregará en la forma y en el plazo acordado en los estatutos o aprobado por la asamblea general (art. 71 Ley 12/2015).

2. Aportaciones de los nuevos socios – Con el objetivo de que el importe de la aportación se encuentre constantemente actualizado, los estatutos pueden fijar criterios para fijar, con carácter anual, las aportaciones obligatorias de los nuevos socios. En caso de que los estatutos no determinen estos criterios, el art. 72 de la Ley 12/2015 señala los siguientes límites:
 - a) La cuantía de las aportaciones no puede exceder de la de las aportaciones obligatorias iniciales y sucesivas de los socios de más antigüedad, actualizadas según el índice de precios al consumo y, en su caso, incrementadas de resultas de regularizaciones de balances y de la imputación de retornos cooperativos.

 - b) La cuantía de las aportaciones no puede ser inferior al importe mínimo escriturado para las aportaciones obligatorias al capital social.

3. Aportaciones voluntarias – En caso de que así lo prevean los estatutos sociales, el consejo rector podrá aceptar las aportaciones voluntarias de los socios. Estas aportaciones deberán entregarse en el plazo y en las condiciones que acuerde el consejo rector (art. 73 Ley 12/2015).

4. Prestaciones y financiación que no forman parte del capital social (art. 76 Ley 12/2015). Mediante los estatutos o por acuerdo en la asamblea general, la cooperativa puede establecer cuotas de ingreso y cuotas periódicas, fijando su cuantía. Estas prestaciones no se integran en el capital social y, por tanto, no son reintegrables.

5. Deuda subordinada, títulos participativos y obligaciones. Con el objetivo de captar recursos financieros o económicos de los socios, la asamblea general puede emitir participaciones especiales con carácter de deuda subordinada (son libremente transmisibles y deben ajustarse a la normativa del mercado de valores), de títulos participativos (valores mobiliarios que dan derecho a la remuneración establecida en el momento de emisión) u obligaciones sometidas a la legislación aplicable en la materia, tal y como se recoge en el art. 77 Ley 12/2015.

Respecto a la responsabilidad de los socios en caso de existencia de deudas sociales, el art. 68 Ley 12/2015 señala que es una **responsabilidad limitada** a las aportaciones al capital social suscritas, tanto si son desembolsadas como si no lo son, exceptuando otras responsabilidades que le sean imputables a los socios. Así, por ejemplo, el caso establecido en el art. 41.3 Ley 12/2015 relativa a las responsabilidades fijadas en los estatutos respecto a las inversiones realizadas y no amortizadas de los últimos 5 años en caso de baja del socio.

Por lo tanto, “para que pudiese derivarse un régimen de responsabilidad distinto de los socios que permanecen en la Cooperativa en relación a los socios que causan baja, debería existir una previsión legal expresa sobre la base de una causa jurídica razonable” (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, núm. 71/2014, de 6 de noviembre).

Además, los estatutos sociales podrán determinar si estas aportaciones generan intereses o no y, en caso de que así sea, deberán fijar los

criterios de determinación del tipo de interés para cada tipo de aportación (obligatoria o voluntaria), tal y como señala el art. 74 Ley 12/2015.

Finalmente, las aportaciones tienen un régimen de **transmisión**. En concreto, las aportaciones de la cooperativa pueden transmitirse de dos maneras, tal y como señala el art. 75.1 Ley 12/2015:

- a) Por actos inter vivos entre socios, en los términos fijados por los estatutos sociales.
- b) Por sucesión mortis causa.

De esta forma, los herederos “sustituyen al causante en su posición jurídica y se subrogan en los derechos y obligaciones que tenía para la cooperativa” (art. 75.2 Ley 12/2015).

- e) **Contabilidad.** Tal y como señala el art. 78 Ley 12/2015, “el ejercicio económico de las cooperativas coincide con el año natural, a menos que los estatutos sociales lo dispongan de otro modo”. Además, el balance de las cooperativas se realiza “en los mismos términos y con los mismos beneficios” que los establecidos para las sociedades mercantiles (art. 78.2 Ley 12/2015) y, por tanto, los resultados del ejercicio económico ha de efectuarse de conformidad con la normativa general contable.

Respecto a los **resultados contables** (art. 79 Ley 12/2015), debemos tener en cuenta que existen dos tipos de resultados: los cooperativos y los extracooperativos.

Cooperativos (art. 79.2 Ley 12/2015)	Extracooperativos (art. 79.3 Ley 12/2015)
<ul style="list-style-type: none"> •Actividades integradas en el objeto social •Gestión de tesorería •Actividad financiera •Actividad cooperativizada llevada a cabo por terceras 	<ul style="list-style-type: none"> •Actividad cooperativizada llevada a cabo por terceras personas no socias, excepto en el caso de las cooperativas de trabajo •Actividades económicas o

<p>personas no socias, en el caso de las cooperativas de trabajo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Regularización de balances • Plusvalías obtenidas por la enajenación de elementos del inmovilizado material o intangible destinados al cumplimiento del objeto social 	<p>fuentes ajenas a las finalidades de la cooperativa</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inversiones o participaciones financieras en sociedades que no sean consideradas resultado cooperativo • Enajenación de elementos del activo inmovilizado que no sean consideradas resultado cooperativo
---	---

En cuanto a las **deducciones** aplicables para obtener el excedente neto de cada ejercicio económico, la Ley 12/2015 prevé en su artículo 80 una serie de deducciones específicas que deben aplicarse, además de las deducciones generales reguladas por la legislación fiscal. Así pues, las **deducciones específicas** son a) el importe de los bienes entregados por los socios para la gestión y funcionamiento de la cooperativa; b) el importe de los anticipos laborales de los socios trabajadores y los socios de trabajo y c) los intereses que se deben a los socios por sus aportaciones al capital social.

Una vez obtenido el excedente y aplicadas las deducciones, el art. 81 Ley 12/2015 señala que un 20% de los excedentes debe destinarse al fondo de reserva obligatorio⁴³²; un 10% al fondo de educación y promoción de las cooperativas⁴³³; el 50% de los excedentes procedentes

⁴³² El **fondo de reserva obligatorio** es aquel que está constituido por la aplicación de los excedentes, las deducciones sobre las aportaciones obligatorias en caso de baja injustificada o expulsión de los socios y las cuotas de ingreso o periódicas (art. 83 Ley 12/2015). Este fondo de reserva obligatorio se destina a la consolidación, desarrollo y garantía de la cooperativa y, con carácter general, no se puede repartir entre los socios (art. 84 Ley 12/2015).

⁴³³ El **fondo de educación y promoción cooperativas** (art. 85 Ley 12/2015) se destina a la formación de socios y trabajadores en los principios y técnicas cooperativas, empresariales, económicos y profesionales; promoción de las relaciones intercooperativas; promoción de actividades culturales, profesionales y asistenciales para los socios de la cooperativa, sus trabajadores, el entorno local y la comunidad en general, así como la difusión del

de la regularización de balances al fondo de reserva obligatorio y el 100% de los excedentes procedentes de las plusvalías obtenidas por la enajenación de los elementos del inmovilizado material o del inmovilizado intangible, según el artículo 79.2.f Ley 12/2015, al fondo de reserva obligatorio, con la limitación del resultado cooperativo procedente de las plusvalías del ejercicio. Además, también deben imputarse las pérdidas siguiendo los criterios establecidos en el artículo 82 Ley 12/2015:

a) Hasta el 50% de las pérdidas pueden imputarse al fondo de reserva obligatorio. Este porcentaje puede incrementarse en el caso, y en la misma proporción, de haber dotado el fondo de reserva obligatorio en un porcentaje superior al mínimo legalmente establecido. Si para la imputación de pérdidas se ha utilizado, total o parcialmente, el fondo de reserva obligatorio, no se han de aplicar, imputar o repartir los retornos cooperativos u otros resultados positivos repartibles hasta que dicho fondo haya recuperado la cuantía anterior a su utilización.

b) Todas las pérdidas pueden imputarse a los fondos de reserva voluntarios.

c) Las cooperativas sin ánimo de lucro pueden imputar todas las pérdidas al fondo de reserva estatutario irrepartible del artículo 144.a.

d) La cuantía no compensada con los fondos obligatorios y voluntarios se imputa a los socios en proporción a las operaciones, servicios o actividades realizados por cada uno de estos con la cooperativa, teniendo en cuenta lo establecido por el artículo 26.9. Si estos servicios u operaciones fuesen inferiores a los que, como mínimo, está obligado a efectuar cada socio, de conformidad con el artículo 41.1.a, la imputación de las pérdidas debe ser proporcional a la actividad cooperativizada mínima obligatoria.

cooperativismo; atención a objetivos de incidencia social y de lucha contra la exclusión social; pago de las cuotas de la federación a la cual pertenece, en su caso, la cooperativa; acciones que fomentan la responsabilidad social empresarial, incluidas las de fomento de una igualdad de género efectiva; promoción de la creación de nuevas empresas cooperativas y el crecimiento de las cooperativas ya constituidas mediante aportaciones dinerarias a las federaciones de cooperativas o entidades sin ánimo de lucro dedicadas al fomento del cooperativismo, para que estas les ofrezcan vías de financiación. Este fondo se constituye con los porcentajes sobre los excedentes cooperativos y beneficios extracooperativos, las sanciones de carácter económico impuestas a los socios y las subvenciones, donaciones y todo tipo de ayuda recibida a los socios o de terceras personas para el cumplimiento de los fines propios de este fondo (art. 85.3 Ley 12/2015).

- f) **Llevanza de la contabilidad.** La contabilidad de una cooperativa debe quedar reflejada, de forma ordenada y adecuada, en el libro de socios y sus aportaciones sociales, el libro o libros de actas de la asamblea general y del consejo rector (además del resto de asambleas realizadas por los otros órganos de la cooperativa), el libro de inventarios y balances, el libro diario y cualquier otro libro que les sea impuesto por otras disposiciones legales (art. 86 Ley 12/2015). Estos libros deben presentarse en el Registro de Cooperativas a través de medios electrónicos (art. 86.2 Ley 12/2015).

Además de lo anterior, las cooperativas tienen la obligación de depositar en el Registro de Cooperativas, las **cuentas anuales auditadas** y el correspondiente **informe de auditoría**. Este depósito debe llevarse a cabo en el plazo de dos meses desde que hayan sido aprobados las cuentas y el informe por la asamblea general (art. 88 Ley 12/2015).

D. Marco jurídico de las cooperativas de vivienda y su impulso en la ciudad de Barcelona

Respecto al **marco jurídico de las cooperativas de vivienda** el mismo se encuentra configurado en la Ley catalana 12/2015, de 9 de julio, de cooperativas (en adelante, Ley 12/2015), en concreto en los artículos 122 a 127.

Las cooperativas de vivienda son aquellas que “tienen el objeto de procurar a precio de coste viviendas, servicios o edificaciones complementarias a sus socios, organizar su uso en lo referente a los elementos comunes y regular su administración, conservación y mejora” (art. 122 Ley 12/2015). Además, las cooperativas de vivienda también pueden adquirir, parcelar y urbanizar terreno para cumplir con sus objetivos o rehabilitar o construir viviendas para destinarlas a sus socios mediante el régimen de uso y disfrute.

En primer lugar, este tipo de cooperativas se configuran en base a las siguientes **características** derivadas del art. 123 Ley 12/2015:

1. Nadie puede ser titular de más de una vivienda o local de promoción cooperativa, salvo en casos de familia numerosa.
2. Los entes públicos, cooperativas y entidades sin ánimo de lucro pueden ser socios de la propia cooperativa de vivienda.
3. Es posible adjudicar y ceder a los socios la plena propiedad o el pleno uso de las viviendas, en cuyo caso deberán establecerse las normas de uso y los derechos y obligaciones de los socios en los correspondientes estatutos sociales.
4. Es posible enajenar o alquilar a terceras personas que no sean socias los locales e instalaciones complementarias, pero no las viviendas. En caso de que quede alguna vivienda sin adjudicar, la misma podrá entregarse a una persona no socia que cumpla con los requisitos establecidos en los estatutos sociales.
5. No se puede ejercer el cargo de miembro del consejo rector o de interventor de cuentas en más de una cooperativa de vivienda.
6. La cooperativa no puede disolverse hasta que haya transcurrido un mínimo de 5 años o el plazo superior que determinen los estatutos o los convenios de colaboración con entidades públicas.

En segundo lugar, en cuanto al **régimen económico**, las cooperativas de vivienda deben aplicar, como mínimo, el 2% del precio total de la vivienda, el 1% del presupuesto de los trabajos de rehabilitación y el 0,25% del precio de venta (en caso de que se vendan los solares urbanizados a otras cooperativas, entes públicos o entidades sin ánimo de lucro) a la formación del fondo de reserva obligatorio⁴³⁴ y del fondo de educación y promoción de cooperativas (art. 124.2.a) Ley 12/2015). Y, además, una vez aplicados los porcentajes

⁴³⁴ Este fondo de reserva debe ser utilizado para sufragar los costes que pueda originar la creación de suelo urbano, tanto si es creado por la propia cooperativa como si lo es con la colaboración de otras cooperativas, de corporaciones locales, del Instituto Catalán del Suelo o de las sociedades mixtas que se constituyan con tal finalidad; crear reserva de suelo para futuras promociones o para el desarrollo por fases de una promoción; cubrir las necesidades de autofinanciación que se produzcan entre las aportaciones de los socios y la obtención de los préstamos hipotecarios y financiar las promociones que se adjudiquen a la cooperativa en régimen de uso (art. 124.3 Ley 12/2015).

anteriores, en caso de que la cooperativa todavía tenga excedentes deberá seguir la norma general del art. 81 Ley 12/2015, señalada anteriormente.

En tercer lugar, en relación con la **transmisión de viviendas**, el art. 125 Ley 12/2015 recoge el derecho de tanteo que favorece a la cooperativa. En este sentido, cuando un socio quiera transmitir su vivienda deberá comunicarlo a la cooperativa por si quisiera ejercer su derecho de adquisición preferente y adjudicar esta vivienda a los socios expectantes, por orden de antigüedad y en las mismas condiciones de precio. En caso de que transcurran tres meses sin que la vivienda se haya adjudicado a ningún socio expectante, el socio transmisor podrá transmitir la vivienda a terceras personas que no sean socias. Y, además, si el socio incumple el deber de comunicar su deseo de transmitir la vivienda y la transmite a una tercera persona, la cooperativa se reserva el derecho de retracto que puede ejercerse en el plazo de un año con las consecuencias económicas que de ello se derivan (art. 125.5 y 125.6 Ley 12/2015).

En cuarto lugar, las cooperativas de vivienda pueden regular, en los estatutos sociales, que la construcción de las mismas se realice por **fases o bloques**, con autonomía de gestión y patrimonios separados (art. 126 Ley 12/2015).

Finalmente, las cooperativas de vivienda deben someter sus cuentas anuales a una **auditoría externa de cuentas** para su verificación en caso que la cooperativa tenga más de cincuenta viviendas o locales, que se construya por fases o bloques (sea cual sea el número de viviendas), que la gestión empresarial de la actividad inmobiliaria se ha concedido, mediante cualquier tipo de mandato, a personas físicas o jurídicas que no sean los miembros del consejo rector o el director; que la cooperativa mantenga la propiedad de los inmuebles y únicamente haya adjudicado y cedido a los socios su usufructo por cualquier título admitido en derecho y cuando la obligatoriedad de la auditoría de cuentas viene impuesta por los estatutos sociales o si lo acuerda la asamblea general (art. 127 Ley 12/2015).

E. El sistema de cooperativas de viviendas en el escenario catalán

La fórmula de la cooperativa de viviendas es, como ya hemos mencionado, un mecanismo muy extendido en países del norte de Europa y que, en los próximos años, parece estar llamado a “ocupar un lugar, si no determinante, sí muy importante”⁴³⁵ en las políticas de vivienda. Sin embargo, recientemente, se ha introducido en nuestro país y, en concreto, en la ciudad de Barcelona.

En este sentido, el Ayuntamiento de Barcelona ha impulsado, desde el año 2015, esta modalidad de acceso a la vivienda: la cooperativa de vivienda en régimen de cesión de uso o, en otras palabras, la *covivienda* o *cohousing*. Los objetivos⁴³⁶ fijados por la Administración local son simples:

- 1) Garantizar el acceso a una vivienda digna y asequible
- 2) Mantener la titularidad pública del suelo, ya que se ofrece en derecho de superficie
- 3) Impedir la especulación con la vivienda
- 4) Favorecer la estabilidad temporal de los usuarios
- 5) Fomentar la gestión comunitaria de las viviendas

Mediante este sistema, el Ayuntamiento cede de forma gratuita el **derecho de superficie** a la cooperativa de vivienda, debidamente constituida y registrada, por un período de 75 años (que puede ampliarse a 90 años). A cambio, la cooperativa construye o rehabilita el edificio en caso de que sea necesario y, posteriormente, gestiona la vivienda a través de sus órganos (asamblea general y consejo rector) y cede la vivienda **en régimen de cesión de uso** a los usuarios debidamente inscritos en la cooperativa. Una vez transcurrido el período temporal marcado para el derecho de superficie, todo lo que se encuentre construido sobre el suelo pasará a ser titularidad municipal.

⁴³⁵ Etzezarreta, A. & Merino, S. (2013). Las cooperativas de vivienda como alternativa al problema de la vivienda en la actual crisis económica. *Revista de Estudios Cooperativos*, núm. 113, pp. 92-119

⁴³⁶ Ajuntament de Barcelona. (2016). *El cohabitatge*. <https://www.habitatge.barcelona/ca/accés-a-habitatge/cohabitatge>

Además de lo anterior, el Ayuntamiento de Barcelona añadió ya una condición esencial: puesto que el suelo y la vivienda están calificados como **vivienda de protección oficial (vivienda pública)**, los usuarios que accedan a las mismas deberán estar inscritos en el Registro correspondiente y cumplir los requisitos exigibles por la normativa catalana, esto es, esencialmente: que sean personas empadronadas en la ciudad de Barcelona, con recursos económicos determinados, que no sean propietarios de ninguna otra vivienda y que no puedan acceder a una vivienda en el mercado actual.

Para que las cooperativas de vivienda puedan acceder al suelo público, la Administración Pública debe impulsar **concursos públicos de solares de titularidad municipal**. En el caso de la ciudad de Barcelona, ya en el año 2015 se firmaron los dos proyectos pioneros de esta fórmula: las coviviendas de Princesa, 49 y La Borda, donde los vecinos ya hacen uso de las instalaciones correspondientes. De esta forma, Barcelona se ha convertido en una de las primeras ciudades del Estado que desarrolla proyectos de covivienda y ha impulsado una mesa de vivienda cooperativa para promocionar e incentivar el modelo de la vivienda cooperativa en Barcelona.

Así, por ejemplo, en fecha 30 de noviembre de 2015, el Ayuntamiento de Barcelona constituyó un derecho de superficie de 75 años de una parcela situada en la calle *Constitució* a favor de la Cooperativa "Habitatges La Borda". Esta parcela está calificada como vivienda de protección oficial en régimen general y, por lo tanto, la cooperativa está sometida a unos límites legales que debe respetar. En concreto, La Borda dispone de una serie de espacios y servicios compartidos (lavandería, cocina comedor y sala de estar, espacio para invitados, espacio polivalente, trasteros o paneles solares fotovoltaicos) y está regulada por unos Estatutos propios que se ajustan a la normativa catalana sobre cooperativas.

El Ayuntamiento de Barcelona ha tratado, en definitiva, de impulsar el modelo de la covivienda mediante el mecanismo que tenía a su alcance: la cooperativa de vivienda. De esta manera, el Ayuntamiento cedía de forma gratuita suelo público a la cooperativa y esta se encargaba de construir o rehabilitar el edificio y de gestionar las viviendas resultantes, se conseguiría mejorar el acceso a la

vivienda y ampliar el parque público de vivienda, pues las coviviendas tienen la consideración de VPO.

Como ya hemos señalado, a finales del año 2020, se aprobó el Decreto Ley 50/2020, de 9 de diciembre, de medidas urgentes para estimular la promoción de vivienda con protección oficial y de nuevas modalidades de alojamiento en régimen de alquiler que analizamos en el apartado siguiente.

3.2. La covivienda en Cataluña: una nueva modalidad de alojamiento en régimen de alquiler y calificada como VPO

3.2.1. La incipiente entrada del cohousing en el ordenamiento jurídico catalán a través del Decreto Ley 50/2020

El Decreto Ley 50/2020, de 9 de diciembre, se aprobó con el firme objetivo de incrementar el parque público de vivienda destinado a alquiler social y asequible y de fomentar un cambio en el modelo de acceso a la vivienda protegida hasta ahora basado en la propiedad y sustituirlo por un modelo basado en el alquiler asequible o cesión de uso, con el impulso de las cooperativas y las sociedades de arrendamiento, tanto públicas como privadas, tal y como se señala en la exposición de motivos de la propia norma.

Así pues, el Decreto Ley 50/2020 tiene una doble finalidad:

- 1) Actualiza los precios de venta y las rentas máximas de las VPO puesto que los precios existentes – y vigentes desde el año 2008 – no se adaptan a la realidad económica actual debida, especialmente, al incremento del coste de construcción que se ha producido en los últimos años (19,84% entre los años 2008 y 2020⁴³⁷).
- 2) Regula una nueva modalidad de “alojamiento con espacios comunes complementarios” para desarrollar nuevas fórmulas de vivienda en alquiler.

Así pues, como vemos, el Decreto Ley 50/2020 aborda dos cuestiones de especial importancia en materia de vivienda.

⁴³⁷ Así lo señala la Exposición de Motivos Decreto Ley 50/2020, de 9 de diciembre.

En primer lugar, respecto a la **actualización de los precios de venta y renta máximas de las VP** – y como ya hemos visto en la primera parte de este trabajo, el art. 1 del Decreto Ley 50/2020 añade la disposición transitoria 5ª bis al Decreto Ley 17/2019 y señala los precios de venta y renta de las VPO que se aplicarán a las VPO calificadas con posterioridad a la entrada en vigor del Decreto Ley 50/2020 y se actualizarán automáticamente el día 1 de enero de cada año, siendo la primera actualización el 1 de enero de 2022 y la *Agència d’Habitatge de Catalunya* deberá publicar, con carácter anual, los precios debidamente actualizados. Además, estos precios serán aplicables a las segundas y posteriores transmisiones, alquileres o cesiones de uso de las VPO calificadas de conformidad con regímenes anteriores al Decreto Ley.

Y, en segundo lugar, la nueva modalidad de “**alojamiento con espacios comunes complementarios**” surge con el firme objetivo de introducir el fenómeno de la vivienda compartida que ya está afianzado en otros países europeos y que puede incluir distintas modalidades de vivienda, entre ellas, el *coliving* o el *cohousing*. Se trata de una regulación pionera pues, hasta la fecha, la vivienda compartida no estaba recogida en nuestro ordenamiento jurídico y, por este motivo, las Administraciones Públicas que habían querido impulsar esta modalidad lo habían hecho mediante las cooperativas de vivienda.

En conclusión, el Decreto Ley 50/2020 pretende incrementar el parque público de vivienda mediante la producción, construcción y promoción de vivienda pública asequible. Para ello es necesario que la Administración Pública movilice el suelo de titularidad pública, regule unos precios adaptados a la realidad económica en la que vivimos y otorgue garantías, tanto a las personas interesadas en la vivienda como a los promotores, públicos o privados, que vayan a construirlas.

3.2.2. Los alojamientos con espacios comunes complementarios

A. Marco jurídico, concepto y características

El art. 2 del Decreto Ley 50/2020 modifica distintos artículos de la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda e introduce, por primera

vez en la historia el concepto de “alojamiento con espacios comunes complementarios” (art. 3.p) Ley 18/2007) y el de “espacios comunes complementarios” (art. 3.q) Ley 18/2007) que quedan configurados de la siguiente manera:

“p) **Alojamiento con espacios comunes complementarios:** la vivienda que, de acuerdo con la normativa de habitabilidad, tiene una superficie del espacio privativo inferior a la fijada para el resto de tipologías de vivienda y que dispone de unos espacios comunes complementarios ajustados a los requisitos mínimos y de calidad establecidos en la normativa mencionada.”

“q) **Espacios comunes complementarios:** los espacios de uso compartido de un edificio, otros que los elementos comunes establecidos como obligatorios por la normativa que, de acuerdo con el nivel de calidad exigido por la normativa de habitabilidad, complementan el uso y disfrute de los espacios privativos de todos o parte de las viviendas o alojamientos que comprende el edificio.”

En este sentido, este tipo de alojamientos responden a una serie de características recogidas en la norma, en concreto, en el art. 18 bis Ley 18/2007:

- a) Pueden construirse en suelo destinado por el planeamiento urbanístico a usos de vivienda. También pueden construirse en suelo calificado como sistema urbanístico de equipamientos comunitarios, como veremos.
- b) Es imprescindible que la normativa de habitabilidad determine la superficie mínima que debe tener tanto el espacio privativo como los espacios comunes complementarios. En este sentido, la suma de ambos espacios no puede ser inferior a la superficie mínima establecida en la normativa de habitabilidad para las viviendas completas. En el caso de Cataluña, el Decreto 141/2012, de 30 de octubre, por el que se regulan las condiciones mínimas de habitabilidad de las viviendas y la cédula de habitabilidad señala, en su art. 3.1 que “todas las viviendas tienen que constar, como mínimo, de una estancia o sala de estar-comedor, una cámara higiénica y un equipo de cocina; y tener una **superficie útil interior no inferior a 36m²**”.
- c) El edificio que sea destinado, en su totalidad, a este tipo de alojamientos no podrá dividirse en propiedad horizontal. En caso de que el edificio se destine parcialmente a este tipo de alojamientos, esta parte tendrá que

- configurarse como un solo elemento privativo diferenciado de los otros elementos que se integren en el mismo régimen de propiedad horizontal.
- d) Este tipo de alojamientos quedan sujetos a la exigencia de la cédula de habitabilidad, a la espera de que la normativa, como indicamos, determine la superficie mínima que deben respetar este tipo de alojamientos. Si bien, hasta la adaptación del Decreto 141/2012, la disposición transitoria décima de la Ley 18/2007 señala lo siguiente:

“Disposición transitoria décima. Disposiciones aplicables hasta la adaptación del Decreto 141/2012.

Hasta la adaptación del Decreto 141/2012, de 30 de octubre, por el cual se regulan las condiciones mínimas de habitabilidad de las viviendas y la cédula de habitabilidad, al Decreto-ley 50/2020, de 9 de diciembre, son aplicables las disposiciones siguientes:

1. Los espacios comunes complementarios de las viviendas y de los alojamientos tienen que cumplir los requisitos siguientes:

- a) Tienen que tener una superficie superior a 6 m² útiles y se tiene que poder inscribir un círculo de 2,45 m de diámetro.
- b) Pueden constituir un espacio no segregado o independizado de los elementos comunes obligatorios que establece la normativa aplicable, siempre que los espacios comunes complementarios cumplan los requisitos de la letra a.
- c) Cuando sean semiabiertos o cubiertos se tiene que aplicar lo que disponga la normativa urbanística en cuanto al cómputo de superficies útiles.
- d) Quedan sujetos a lo que establece el apartado 3.9 del Anexo 1 del Decreto 141/2012, relativo a ventilación e iluminación natural.

2. El cálculo de la superficie útil de los espacios comunes complementarios que se atribuye a cada vivienda o alojamiento se tiene que hacer de forma proporcional a la superficie útil de las viviendas del edificio, o al grupo al cual se atribuye aquel espacio. En la cédula habitabilidad se tiene que hacer constar la superficie útil total de uso compartido de que disfruta cada vivienda.

3. La superficie mínima del conjunto de espacios que integran la zona de uso común, sala de estar (E), comedor (M), cocina (C), a la que hace referencia el apartado 3.7.1 del Anexo 1 del Decreto 141/2012, no puede ser inferior a 4m² por persona, según el umbral máximo de ocupación que establece el artículo 4 del mencionado Decreto, con un mínimo de 20 m² por vivienda.

4. Los alojamientos con espacios comunes complementarios y los alojamientos dotacionales de nueva construcción tienen que cumplir los requisitos mínimos del Anexo 1 del Decreto 141/2012, con las excepciones siguientes:

a) Queda excluido del cumplimiento obligatorio el apartado 2.6 del Anexo 1, relativo a las dotaciones comunitarias.

b) Con respecto al apartado 3.12 del Anexo 1, se admite que el espacio para lavar la ropa esté ubicado en una zona comunitaria practicable donde se pueda acceder a través de un itinerario accesible y con las mismas excepciones establecidas en el Anexo 1.

c) Con respecto al apartado 3.1. del Anexo 1, relativo a habitabilidad y ocupación:

1.º En el caso de los alojamientos con espacios comunes complementarios, el espacio privativo tiene que tener una superficie útil interior no inferior a 24 m² y los espacios comunes complementarios una superficie útil no inferior a 6 m² por alojamiento, si bien, en ningún caso, el sumatorio de ambas superficies útiles puede ser inferior a 36 m².

2.º En el caso de alojamientos dotacionales mediante una vivienda completa, la superficie útil interior no puede ser inferior a 30 m².

3.º En el caso de alojamientos dotacionales con espacios comunes complementarios, el espacio privativo de cada alojamiento tiene que tener una superficie útil interior no inferior a 24 m² y los espacios comunes complementarios una superficie útil no inferior a los 6 m² por alojamiento.

4.º Cuando la estancia privativa sea un único espacio, este tiene que permitir la compartimentación de una habitación de 6 m², sin que la sala de estar ni la habitación pierdan sus requisitos obligatorios.

5.º Cuando los alojamientos con espacios comunes complementarios y los alojamientos dotacionales se generen en edificios existentes también es de aplicación el anexo 4 relativo a las condiciones de habitabilidad de las viviendas resultantes de las intervenciones de rehabilitación o gran rehabilitación de edificio existente y el artículo 6 relativo a los principios generales de las intervenciones de rehabilitación o gran rehabilitación de edificios existentes que se destinan al uso de vivienda.”

e) Además de lo anterior, y con las excepciones mencionadas, estos alojamientos deben cumplir con las condiciones mínimas de habitabilidad previstas y recogidas en el anexo 1 del Decreto 141/2012. En este sentido, los alojamientos con espacios comunes complementarios deben ser accesibles (escaleras, ascensor, patio de

ventilación, infraestructura común de telecomunicaciones) y deben fomentar la sostenibilidad y el ahorro energético, entre otras cuestiones.

- f) Finalmente, en relación con el derecho y la normativa urbanísticos de aplicación (TRLUC), debemos tener en cuenta lo siguiente:

“Cuando la modificación del planeamiento comporta el aumento de la densidad del uso residencial, sin incremento de la edificabilidad, se tiene que prever una reserva complementaria de terrenos para sistemas de espacios libres y equipamientos de 10 m², como mínimo, por cada nueva vivienda, a menos que el aumento de densidad se destine a:

- a) Viviendas de protección pública y no rebase el número de viviendas que resulta de aplicar el módulo de 70 m² al techo con este destino.
- b) Alojamientos con espacios comunes complementarios, regulados en legislación aplicable en materia de vivienda, y no rebase el número de viviendas que resulta de aplicar el módulo de 70 m² al techo, incluidos los espacios comunes complementarios, con este destino.

En caso de que esta reserva complementaria, por razones de imposibilidad material, no se pueda emplazar en el mismo ámbito de actuación, se puede sustituir por el equivalente de su valor económico, que el ayuntamiento competente tiene que destinar a alimentar un fondo constituido para adquirir zonas verdes o espacios libres públicos de nueva creación en el municipio”.

Así pues, este tipo de alojamientos pretenden dar respuesta a la importante demanda de vivienda existente en nuestra sociedad. Se trata de un tipo de alojamiento que, hasta el momento, no encontraba encaje en nuestro ordenamiento jurídico pues las normas no lo preveían.

Por tanto, el Decreto Ley 50/2020 supone la puesta en marcha de este tipo de alojamientos. Sin embargo, este es el inicio de un largo camino por recorrer pues el marco jurídico normativo para desarrollar la vivienda compartida o el *cohousing* debe ser estable, claro y único con la finalidad de dotar al sistema de la seguridad jurídica que requiere.

B. Distintos tipos de alojamientos con espacios comunes complementarios en función de su ubicación

Como hemos visto en el apartado anterior, el Decreto ley 50/2020 crea los denominados “alojamientos con espacios comunes complementarios”. Este tipo de alojamientos están configurados por dos tipos de espacios, tal y como su propio nombre indica:

- a) En primer lugar, el espacio privativo se conforma por una superficie inferior a la fijada por la normativa de habitabilidad para el resto de las viviendas, es decir, con una superficie inferior a 36m² (art. 3.p) Ley 18/2007).
- b) Y, en segundo lugar, se configuran una serie de espacios comunes complementarios que pretenden imponerse como espacios de uso compartido entre los diferentes usuarios que convivan en este tipo de alojamientos (art. 3.q) Ley 18/2007).

Por lo tanto, la suma de los dos espacios señalados supone la creación de una nueva tipología de vivienda mediante la cual la comunidad autónoma de Cataluña quiere participar en la fórmula de la vivienda compartida y, en concreto, en la *covivienda* o *cohousing* con el firme objetivo de incrementar el parque público de vivienda y poder garantizar el derecho de acceso a la vivienda a toda la población que lo demande.

Además, la norma prevé la posibilidad de crear dos tipos de alojamientos con espacios comunes complementarios en función del suelo en el que se pueden ubicar: los alojamientos con espacios comunes complementarios (en adelante, AEC) y los alojamientos dotacionales con espacios comunes complementarios (en adelante, ADEC).

La principal diferencia existente entre estas dos tipologías de alojamientos reside en que mientras los AEC se deberán ubicar en suelo calificado por el planeamiento urbanístico a **usos de vivienda**, los ADEC deberán hacerlo en suelo calificado como **sistema urbanístico de equipamientos comunitarios**.

Los ADEC son espacios que, de acuerdo con el art. 18.7 de la Ley 18/2007 se destinan a “satisfacer las necesidades de habitación temporal” y, por ello, la normativa de habitabilidad debe determinar los niveles de calidad exigibles a este tipo de alojamientos. Además, y teniendo en cuenta el mismo art. 18 de la Ley 18/2007, los ADEC pueden ubicarse tanto en suelo de titularidad pública como en suelo de titularidad privada.

Para que el alojamiento pueda construirse en suelo de titularidad privada, el art. 18.3 Ley 18/2007 señala que las distintas administraciones públicas pueden obtenerlo de distintas formas:

- Los Ayuntamientos pueden obtener este tipo de suelo por cesión obligatoria y gratuita, por expropiación o por cesión onerosa acordada con el propietario del suelo. En este último supuesto, el de cesión onerosa, el cedente obtendrá un derecho de superficie o concesión administrativa para construir y explotar los terrenos a través del alojamiento dotacional.
- Por su parte, la Administración de la Generalitat puede obtener este tipo de suelo por expropiación forzosa, que quedan incorporados directamente al patrimonio propio del Instituto Catalán del Suelo (en adelante, ICS).
- Finalmente, el ICS también puede adquirir estos terrenos por cesión gratuita por parte del resto de Administraciones Públicas y debe destinarlos a la construcción y explotación de este tipo de alojamientos.

En definitiva, tanto los AEC como los ADEC están pensados para obtener un mayor número de vivienda pública en el menor tiempo posible. La idea principal es destinar este tipo de alojamientos al régimen de alquiler y quedarán sometidos al régimen jurídico de VPO, con la posibilidad de obtener la financiación que la normativa de estas prevé.

Por lo tanto, con este tipo de medidas lo que la Administración Pública consigue es activar y movilizar el suelo público para generar una oferta atractiva en materia de vivienda pública, dotada de las garantías previstas en el ordenamiento jurídico no solo para las personas que necesitan acceder a una

vivienda digna y adecuada, sino también a los promotores públicos y/o privados.

Ahora bien, a nuestro juicio, este tipo de alojamientos deberían quedar regulados por un marco jurídico específico, estable y único que permita dotar al sistema de la seguridad jurídica que requiere un derecho como el de acceso a la vivienda.

Por este motivo, en el siguiente apartado se va a realizar una propuesta para obtener un marco jurídico eficaz y seguro a la hora de construir vivienda pública en régimen de vivienda compartida.

4. Reflexión final sobre la necesidad de configurar una política de actuación global para incrementar el parque público de vivienda con la colaboración público – privada como elemento central

Ya hemos señalado que ahora es el momento en el que la Administración Pública puede (y debe) configurar un marco de colaboración público – privada en materia de vivienda beneficioso para todas las partes. No obstante, es necesario que se construya una política de vivienda pública utilizando todos los recursos y todas las potestades disponibles en la Administración.

Toda la regulación surgida a raíz de la pandemia del COVID-19 y los mecanismos de recuperación aprobados, tanto a nivel europeo, como a nivel estatal y autonómico han creado una situación favorable para la colaboración público – privada en los distintos sectores perjudicados, entre los que se encuentra el sector de la vivienda (que ya estaba suficientemente dañado con anterioridad, debido a la falta de actividad por parte de la Administración Pública y al abuso, en muchas ocasiones, de parte del sector privado).

Para poder revertir la situación actual, la Administración Pública dispone de distintos mecanismos que puede impulsar en materia de CPP como es el contrato de concesión de obra pública, además de la constitución de sociedades de economía mixta o el fomento de un nuevo régimen de tenencia de la vivienda, la covivienda, a través de las sociedades cooperativas de viviendas.

No obstante, los poderes públicos deben configurar una política de vivienda que sea suficientemente atractiva para el sector privado y conseguir, de esta manera, que el sector promotor y constructor se interese en la construcción de vivienda pública a cambio de una serie de beneficios como, por ejemplo, la cesión gratuita del suelo o la explotación posterior.

Y es que, después de tantos años de inactividad y una vez corroborado el fracaso de las políticas impulsadas hasta el momento, la Administración Pública debe ser consciente de que necesita al sector privado y, para conseguir su colaboración, debe generar un escenario que resulte atractivo y beneficioso, a saber:

1. Fomentar la figura del contrato de concesión de obra previsto en la LCSP 2017

Con la figura del contrato de colaboración público – privada desaparecida, la LCSP 2017 otorga toda la acción colaborativa a los contratos de concesión de obra o de concesión de servicios⁴³⁸.

A su vez, como ya hemos señalado, la colaboración público – privada constituye uno de los ejes fundamentales de los planes de la Unión Europea para conseguir la recuperación de los Estados miembros después de la crisis a todos los niveles generada por el COVID-19. Además, en el caso de España, el RD – ley 36/2020 prevé distintas medidas en materia de CPP y, en concreto, el contrato de concesión de obra para adjudicarlo a las sociedades de economía mixta, como fórmula de CPP institucional.

En este sentido, y de acuerdo con las previsiones económicas acordadas en el marco de los Fondos *Next Generation EU*, se destinan casi 7.000 millones de euros para el programa de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana que pretende, entre otras cosas, crear un programa de vivienda pública en alquiler.

⁴³⁸ Franch i Saguer, M. (2016). Contratos y Urbanismo. En Gifreu i Font, J., Bassols Coma, M. & Ballbé Prunés, M., El derecho de la ciudad y el territorio: estudios homenaje a Manuel Ballbé Prunés, Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 621 a 639.

Es por este motivo que, en este trabajo, consideramos que el contrato de concesión de obra, tal y como está configurado actualmente en las normas antes señaladas, constituye un mecanismo de CPP que puede resultar útil para incrementar el parque público de vivienda, por los siguientes motivos:

- a) Permite la colaboración de la Administración Pública con el sector privado para la construcción de una obra o infraestructura de interés general, como puede ser la vivienda pública. Además, y de acuerdo con lo previsto en el RD – ley 36/2020, para poder beneficiarse del programa de ayudas del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, este tipo de contrato puede adjudicarse a sociedades de economía mixta.
- b) Las sociedades de economía mixta quedan configuradas, mayoritariamente, por capital público, pero también disponen del capital privado aportado por la sociedad. De esta manera, el ordenamiento jurídico flexibiliza el reparto de derechos y obligaciones relacionados con el contrato.
- c) En atención a lo anterior, la Administración Pública mantiene, por un lado, el control sobre la sociedad de economía mixta y, por otro lado, la titularidad sobre la obra que se va a construir. En materia de vivienda pública, interesa que la Administración disponga del poder de control para que pueda fijar el límite de los precios de venta y renta de las viviendas resultantes, las condiciones técnicas y físicas de las viviendas o los requisitos que deben cumplir las personas que van a adquirir esas viviendas, entre otras cuestiones. Y, en relación con la titularidad de la obra, le permite revertir la vivienda de forma gratuita una vez finalizado el plazo de la concesión.
- d) Por otra parte, el concesionario del contrato dispone de dos elementos clave: uno negativo, puesto que asume el riesgo operacional derivado del contrato y otro positivo, ya que la Administración no solo le otorga la potestad para construir las obras, sino que, además, le cede el derecho a explotar la obra durante un período de tiempo bastante largo (40 años, como máximo) para que pueda amortizar y recuperar la inversión realizada.

- e) Otro de los puntos fuertes que podrían impulsar al sector privado a participar en este contrato es la longeva duración de este. La LCSP 2017 prevé, en el artículo 29.6, que la duración máxima de este tipo de contratos será de 40 años, para poder amortizar la inversión inicial. Ahora bien, si la Administración se lo propusiera, podría alargar este plazo para favorecer, todavía más, la colaboración.
- f) Además de todo lo anterior, la obra a construir puede financiarse con medios públicos, con medios privados del concesionario o mediante la financiación privada a través de la emisión de obligaciones, la hipoteca de la concesión u otras fuentes de financiación como pueden ser los créditos participativos.
- g) Finalmente, el contrato de concesión de obra se adjudica, mayoritariamente, mediante concurso público y utilizando el procedimiento abierto de adjudicación (art. 131 LCSP 2017). Este procedimiento asegura la garantía de los principios de igualdad, transparencia y libre competencia a los distintos candidatos a la adjudicación y la Administración concedente deberá adjudicar el contrato a aquella oferta que mejor relación calidad – precio presente en atención a los criterios de adjudicación previstos (art. 145.1 LCSP 2017).

En definitiva, el contrato de concesión de obra se erige, en estos momentos, como una **fórmula de colaboración público – privada** perfecta, adecuada al ordenamiento, que permitiría la construcción de vivienda pública, en base a los criterios fijados en la LCSP 2017.

Además, debemos tener en cuenta que, como decimos, una de las maneras de adjudicar estos contratos es a través de sociedades de economía mixta, en aras a lo dispuesto en el artículo 69 RD – ley 36/2020. Ahora bien, nada impide adjudicar este tipo de contrato a otras personas jurídicas, que no cumplan con el requisito de ser sociedades de economía mixta. Eso sí, en este último caso, debería especificarse en el contrato y en los pliegos de cláusulas administrativas las distintas condiciones a cumplir por parte del concesionario en la explotación posterior de la vivienda, esto es, la regulación de los precios, de las características técnicas y de los requisitos de acceso.

Podría ser que, a pesar de las ventajas que ofrece el contrato de concesión de obra pública, el sector privado siguiera manteniéndose alejado de este tipo contractual a causa de la asunción del riesgo operacional que implica. Por ello, es necesario que la regulación del contrato de concesión de obra pública vaya acompañada de otra serie de medidas igual o más importantes, como las que presentamos a continuación.

2. Utilizar las distintas potestades urbanísticas existentes para destinar una mayor cantidad de suelo a la construcción de vivienda pública de manera efectiva y respetuosa con el derecho a la propiedad

Desde el ámbito del derecho urbanístico, rama del derecho que regula la clasificación del suelo, los usos permitidos y prohibidos y el contenido del derecho de propiedad aplicable a cada tipo de suelo, pueden realizarse una serie de medidas que ayudaran, en la práctica, a dirigir la actividad de los particulares hacia la construcción de vivienda pública.

Para ello, sería necesario que, además de lo previsto anteriormente, la Administración Pública prestara atención a las siguientes cuestiones:

- a) Establecer que, en caso de construir vivienda pública mediante el contrato de concesión de obra, la cesión del suelo – por parte del ente público – tenga carácter gratuito rebajando, de esta manera, la inversión económica a realizar por parte del futuro concesionario.

Esta premisa se reguló, por primera vez, en el Real Decreto-ley 26/2020, de 7 de julio, de medidas de reactivación económica para hacer frente al impacto del COVID-19 en los ámbitos de transportes y vivienda (en adelante, RD – ley 26/2020). Entre otras medidas destinadas a garantizar el derecho a la vivienda, el artículo 31 recoge una serie de especialidades para promover el alquiler social o asequible, en base al derecho de superficie o a la concesión demanial y a la colaboración entre Administraciones Públicas y el sector privado.

En este sentido, se regula la cesión gratuita del derecho de superficie o de la concesión demanial y, además, permite que el acuerdo de

colaboración a formalizar pueda tener una duración de hasta 80 años, flexibilizando, de esta manera, el régimen jurídico previsto en la LCSP 2017.

Este régimen podría recogerse también para la construcción de vivienda pública: la cesión gratuita del suelo y la ampliación del plazo de duración de la explotación de la obra resultante son, sin duda, dos factores que declinarían la balanza del sector privado para invertir en este sector.

b) Destinar a la creación de vivienda pública, no solo suelo de uso residencial de nueva implantación – como hasta la fecha -, sino también suelo que este destinado a sistema urbanístico de equipamientos comunitarios. De acuerdo con el artículo 34 TRLUC, existen distintos tipos de sistemas urbanísticos, a saber:

- Sistemas urbanísticos de comunicaciones (art. 34.4) – Aquellos destinados a infraestructuras necesarias para la movilidad de personas y mercancías, esto es, aeropuertos, puertos o carreteras.
- Sistemas urbanísticos de equipamientos comunitarios (art. 34.5 TRLUC) – Comprende aquellos centros públicos, equipamientos de carácter religioso, cultural, docente, deportivo, sanitario, asistencial, de servicios técnicos y de transporte, de alojamiento dotacional y otro tipo de equipamientos de interés público o de interés social. Además, este precepto recoge la posibilidad de configurar un equipamiento de alojamiento dotacional, de acuerdo con la modificación efectuada por el Decreto – ley 17/2019, en régimen de uso compartido de todos o de una parte de los elementos de alojamiento con otros usuarios o, directamente, en régimen de uso privativo.
- Sistemas urbanísticos de espacios libres públicos (art. 34.6 TRLUC) – Recoge los parques, los jardines, las zonas verdes y los demás espacios para el recreo, el ocio y el deporte.

Todos estos sistemas urbanísticos pueden tener carácter general cuando su nivel de servicio es de alcance municipal o superior (art. 34.1 TRLUC) o local, en caso de que su nivel de servicio sea en el ámbito de un único municipio (art. 34.2 TRLUC).

Pues bien, en nuestro caso, las viviendas públicas a construir podrían encajar en el sistema urbanístico de equipamiento comunitario, asimilándose a la regulación prevista para el alojamiento dotacional.

Se trata de suelo de titularidad pública, demanial, que se destina en su mayoría a recoger bienes inmuebles que aseguren el desarrollo de una serie de actividades necesarias para la vida de la sociedad.

Por ello, la posibilidad de construir vivienda pública en este tipo de suelo aumenta, de forma evidente, la cantidad de viviendas que pueden construirse y, además, permite la creación de viviendas en ciudades que ya se encuentran completamente consolidadas, ayudando a la rehabilitación y a la regeneración de la ciudad.

- c) También es importante, siguiendo la estela implantada por el Decreto Ley 17/2019, que las viviendas públicas en régimen de VPO ubicadas en suelos de titularidad pública tengan una calificación permanente. Esto permite que el parque público de vivienda se mantenga en el tiempo y que el régimen de protección de la vivienda no decaiga. En este sentido, para el caso de la concesión de obra pública o del derecho de superficie, una vez pasado el plazo de tiempo fijado, las construcciones revierten en la Administración que podrá seguir gestionando esas viviendas públicas.

- d) Otro de los aspectos que favorecerían el interés del sector privado en la construcción de vivienda pública pasaría por flexibilizar todo el sistema de licencias urbanísticas previstas en la normativa aplicable. En este sentido, no podemos obviar que la licencia urbanística de edificación tiene carácter reglado y que, por tanto, debemos atender a los requisitos previstos en la normativa. Sin embargo, la Administración podría establecer mecanismos para agilizar el procedimiento de obtención de la

licencia o incluso facilitar la edificación mediante declaración responsable o comunicación previa, sobre todo en los casos en los que el suelo fuera de titularidad pública, habida cuenta de que la Administración mantendrá tanto la titularidad del suelo como el control sobre las actuaciones del concesionario.

- e) Por último, pero no por ello menos importante, es completamente necesario que, en una actuación global e integral, tanto a nivel estatal, como autonómico y local, se intente coordinar los planes urbanísticos con los planes de vivienda. Además, en Cataluña, es urgente la aprobación del Plan Territorial Sectorial de la Vivienda que, a pesar del impulso del Gobierno catalán a finales del año 2021, todavía no se ha llevado a cabo.

En resumen, como podemos observar, mediante la potestad urbanística y autorizatoria (respecto a las licencias), la Administración Pública también puede regular una serie de medidas y flexibilizar otras ya existentes para atraer la inversión privada.

3. Establecer una serie de medidas que fomenten la inversión en la materia y crear un escenario fiscal favorable para los constructores y promotores de vivienda pública

Otro de los aspectos que los poderes públicos deben tener en cuenta a la hora de llamar la atención del sector privado en materia de vivienda es mantener una política de fomento estable, firme y continuada en el tiempo.

Para ello es primordial que exista **inversión pública** en la materia, a todos los niveles territoriales. Cuesta olvidar que en los últimos 10 años el sector de la vivienda ha sido uno de los grandes olvidados por los entes públicos y la consecuencia directa es la situación actual; una situación de grave emergencia habitacional para el sector más desfavorecido de la población y, además, la existencia de muchas dificultades en la mayoría de las familias para mantener su vivienda.

Por esta razón es importante que esa inversión económica se mantenga con el paso del tiempo para que, de forma progresiva, la situación mejore y pueda incrementarse el parque de vivienda pública. Como ya hemos dicho, el momento es ahora pues el impulso generado por los Fondos *Next Generation EU* y el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia es de gran calibre y, por ello, es momento de aprovechar esta oportunidad que nos brindan los casi 7.000 millones de euros destinados por la Unión Europea y el Estado a la materia de vivienda.

Ahora bien, además de lo anterior, la organización, la gestión y la transparencia en este ámbito es igual de importante. Es necesario que sigan estableciéndose las ayudas destinadas a vivienda previstas, en la actualidad, en los planes de vivienda estatal y autonómicos, pero también debe realizarse un ejercicio transparente y sincero con la ciudadanía en cuanto a los recursos utilizados y a los resultados obtenidos.

Sin olvidar que también es importante la creación de un escenario fiscal favorable que impulse al sector privado, en especial, a los promotores y constructores de vivienda a querer invertir en vivienda pública y a garantizar la viabilidad económica de las actuaciones edificatorias a realizar. En este sentido, el proyecto de Ley estatal por el Derecho a la Vivienda prevé una serie de beneficios fiscales en el Impuesto de la Renta de las Personas Físicas cuando los propietarios alquilen sus viviendas siguiendo las previsiones establecidas en la norma. Sin embargo, para beneficiar e incentivar al sector privado, se debería revisar, flexibilizar y mejorar las exenciones y los incentivos fiscales previstos para la construcción de VPO en el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, los tipos reducidos y otras especialidades en el Impuesto Valor Añadido y el resto de los incentivos fiscales previstos para el Impuesto de Bienes Inmuebles y el Impuesto de Construcciones, Obras e Instalaciones, ambos a nivel local.

4. Diversificar los regímenes de tenencia de la propiedad e impulsar otro tipo de tenencia como, por ejemplo, la vivienda compartida o el *co-housing*

La regulación de las previsiones establecidas hasta el momento puede ayudar a la consecución de un objetivo primordial, como es el aumento del parque público de vivienda.

Ahora bien, otra de las opciones que queda a disposición de la Administración Pública, es el estudio de otros tipos de vivienda que permitan aumentar, en mayor cantidad y de forma más rápida, el parque de vivienda pública.

En este sentido, y como ya hemos señalado, el Decreto Ley catalán 50/2020, de 9 de diciembre establece una nueva modalidad de vivienda que denomina “alojamiento con espacios comunes complementarios”. Este nuevo concepto de vivienda surge para facilitar la introducción de la vivienda compartida o el *cohousing* en nuestro país, puesto que se trata de un modelo implantado ya en otros países de nuestro entorno europeo con una política de vivienda de mayor calidad. Hasta el momento la covivienda se enmarcaba en el ámbito jurídico de las sociedades cooperativas de vivienda, pero no encontraba su regulación legal en la normativa de vivienda. Llegados a este punto, es interesante que la Administración fomente la covivienda – a través de las correspondientes cooperativas de vivienda – y le otorgue un régimen de protección oficial con calificación permanente. Además, debería concretarse que la mayoría de estas viviendas deben ir destinadas al régimen de alquiler.

CONCLUSIONES

I. A nivel internacional y europeo se reconoce el derecho a la vivienda y se impulsa a los Estados a garantizar y promover este derecho. Además, en el ámbito de la Unión Europea, a pesar de que los organismos no ostentan competencias en la materia, se recogen una serie de características y orientaciones básicas que deberían permitir a los distintos Estados Miembros conformar el contenido del derecho a la vivienda y seguir el concepto de **vivienda social** de manera uniforme.

Sin embargo, en base a documentos, estudios y datos recogidos en este trabajo, podemos concluir:

- a) Que por “vivienda social” debe entenderse aquella clase de vivienda que se oferta a un precio asequible (va dirigida al sector de la población más desfavorecido) y que se adjudica en base a una serie de requisitos y procedimientos previamente fijados en la normativa aplicable; que este concepto se ha adoptado con distintas nomenclaturas en los Estados Miembros de la Unión Europea y que, en el caso de España, el concepto de “vivienda social” debe asimilarse al de vivienda de protección oficial.
- b) Que los diferentes Estados miembros de la Unión Europea disponen de formas de intervención estatal distinta en el ámbito de la vivienda, ya sea intensa y adecuada (Países Bajos, Dinamarca), Baja (Italia) o mínima y de poca calidad (España).
- c) Que la media del parque de vivienda social de los 28 países que conformaban la Unión Europea en el año 2020 es del 9,3%; que los Países Bajos es el estado con un mayor parque social de vivienda (30%) mientras que el porcentaje de España queda muy lejos de la media europea (2,5%).
- d) Que en la mayoría de los países de la Unión Europea el régimen de tenencia preferente es la propiedad y, por tanto, es necesario solventar la escasez de viviendas en alquiler y equilibrar ambos regímenes.

Finalmente, debemos señalar que desde las instituciones de la Unión Europea se insta a los Estados miembros a fomentar la **colaboración público – privada** para tratar de resolver los problemas en vivienda, puesto que la sociedad civil y el sector privado desempeñan “un papel esencial en el desarrollo y el mantenimiento de soluciones de vivienda adecuadas”.

II. Teniendo en cuenta lo anterior, se realiza un estudio sobre la política de vivienda social en los Países Bajos. La elección de este país es sencilla: por un lado, porque dispone de uno de los mayores parques de vivienda social en la Unión Europea y, por otro lado, porque su política de vivienda se basa, desde la aprobación de la primera Ley de Vivienda en el año 1901, en un modelo de colaboración público – privada articulado a través de las denominadas **woningcorporaties o asociaciones de vivienda**, que se ha ido manteniendo a lo largo del tiempo.

Este tipo de asociaciones se dedica a la adquisición, construcción y arrendamiento de viviendas sociales con una financiación mixta, tanto por parte de los poderes públicos como a través de recursos privados. En la actualidad, el modelo colaborativo de los Países Bajos es un buen ejemplo para seguir porque permite la construcción de vivienda social con financiación tanto pública como privada y porque estas asociaciones constituyen el mayor proveedor de vivienda del país con más de un millón y medio de vivienda social en sus manos.

III. El **ordenamiento jurídico** estatal y autonómico (en especial, el de Cataluña) en el ámbito del derecho a la vivienda se caracteriza por ser un marco jurídico **poco estable**. Muy probablemente, esta falta de seguridad jurídica sea una de las múltiples causas que han llevado al Estado español a ser uno de los países de la Unión Europea peor posicionados en cuestiones de vivienda social. Este desorden normativo puede entenderse si hacemos referencia a las siguientes razones:

- a) La **competencia en materia de vivienda**, en base a la Constitución y los distintos Estatutos de Autonomía, corresponde en exclusiva a las Comunidades Autónomas. Por tanto, el Estado no ostenta una competencia directa en esta materia, pero sí dispone de una serie de

títulos constitucionales que le permiten incidir, de forma más o menos directa, en el sector de la vivienda como son los recogidos en el artículo 149.1.1, 6, 8, 13, 16 o 21 de la Constitución.

En este complejo escenario competencial tampoco podemos olvidarnos de la administración local que, de acuerdo con el artículo 25.2.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, también juega un papel esencial en la promoción y gestión de la vivienda de protección pública y puede, por tanto, realizar tareas de gestión en este ámbito, siempre que se respete el marco jurídico estatal y autonómico de aplicación.

- b) Debido al carácter poliédrico y multidisciplinar del derecho a la vivienda y al sistema de competencias establecido, existen **muchas normas distintas que provienen de distintos sectores y de distintos niveles que confluyen en este sector**. En este sentido, a nivel estatal, encontramos normas civiles mientras que, por su parte, las Comunidades Autónomas (en concreto, Cataluña) han desarrollado una política propia en materia de vivienda y han promulgado normas y planes por el derecho a la vivienda con el objetivo primordial de crear un parque específico de viviendas asequibles que permita atender las necesidades de la población. En este sector tan heterogéneo no podemos olvidar las previsiones establecidas en la normativa urbanística y medioambiental, tanto estatal como autonómica, con las distintas implicaciones que ostentan sobre el derecho a la vivienda. Y, finalmente, debemos señalar la crisis generada por la pandemia del COVID-19 que ha generado una proliferación de normas en todas las materias y a todos los niveles, también en el sector de la vivienda mediante la aprobación de distintas medidas como moratorias hipotecarias o suspensión de los procedimientos de desahucio y de los lanzamientos para hogares vulnerables sin alternativa habitacional.
- c) Otro de los aspectos para tener en cuenta en este ámbito es la **convivencia de las distintas normas con los planes de vivienda**, que constituyen un instrumento de intervención administrativa en la política de vivienda, tanto a nivel estatal como autonómico y local, que deben

ser considerados – a todos los efectos – como normas de rango reglamentario.

- d) Finalmente, también debemos señalar la existencia de los **planes urbanísticos** y su incidencia en la materia de vivienda, pues para incrementar el parque público de vivienda, la Administración necesita disponer de suelo, cuyo régimen jurídico queda previsto en la normativa y en los planes urbanísticos.

Sin embargo, no existe una coordinación adecuada entre los planes urbanísticos y los planes de vivienda pues los mismos no coinciden ni en contenido ni en vigencia temporal, lo que impide la necesaria coordinación entre dos normas que podrían conjugarse para la consecución de los mismos fines, por ejemplo, mediante la figura del Plan Territorial Sectorial.

Todas estas circunstancias son las que han provocado los contantes vaivenes en la regulación del derecho a la vivienda, una materia que, por su relevancia social, cultural, jurídica y económica requiere respetar al máximo el principio de **seguridad jurídica** establecido en el artículo 9.3 de la Constitución. En consecuencia, a nuestro parecer, es necesario fijar un marco jurídico estable en el ámbito de la vivienda que debe asentarse sobre dos premisas básicas:

1. Tramitar y aprobar una Ley estatal por el Derecho a la Vivienda en la que el Estado, respetando el sistema de competencias establecido en la Constitución y reconocido por el Tribunal Constitucional, establezca una serie de cuestiones básicas que sirvan como guía y orientación a las políticas de vivienda de las Comunidades Autónomas, especialmente en materia de financiación pública como, por ejemplo, recursos destinados, programas de ayuda o fórmulas de financiación.
2. A nivel autonómico, en el caso de Cataluña, es necesario elaborar un texto refundido de toda la normativa en materia de vivienda que incorpore las novedades introducidas por las últimas normas aprobadas y pronunciamientos judiciales dictados que no son, en absoluto, baladí.

IV. La escasez de vivienda pública es otro de los aspectos más preocupantes. En efecto, como hemos visto, España dispone de uno de los **parques públicos más reducidos** (aproximadamente, un 2,5%) de toda la Unión Europea y es que, de acuerdo con los datos ya señalados en este trabajo, en el año 2020 únicamente se calificaron como definitivas 785 viviendas protegidas acogidas a los planes estatales de vivienda frente a las 77.531 viviendas que se construyeron en el mercado libre

En el caso de Cataluña, el escenario no es mucho mejor, pues el parque de vivienda destinado a políticas públicas o sociales se encuentra alrededor del 2%. Además, a nivel autonómico, esta escasez de vivienda pública es más impactante si se compara con la demanda de vivienda de protección oficial que no para de aumentar. En el año 2020, en Cataluña se calificaron definitivamente un total de 1.223 viviendas protegidas acogidas a los planes estatales y autonómicos. En contraposición, en el mismo año 2021 había un total de 84.442 inscripciones vigentes en el RSVPO.

Son datos que nos permiten entender la gravedad real del problema existente en nuestro país en relación con el derecho a la vivienda. Debemos, en consecuencia, señalar cuáles han sido los **errores cometidos**:

- a) En primer lugar, como ya hemos señalado, la proliferación de normas que los poderes públicos han llevado a cabo en los últimos años y que introducen **medidas de dudosa constitucionalidad y eficacia**, además de marcarse unos **objetivos poco realistas**. Esto es lo que ocurre en Cataluña con el Decreto Ley 17/2019 y el Plan Territorial Sectorial de la Vivienda (todavía pendiente) que, reiterando lo que señala la Ley 18/2007, señalan como objetivo el de “incrementar hasta el 15% el parque de vivienda social” en los próximos 15 años. Teniendo en cuenta que el parque de vivienda destinado a políticas sociales en Cataluña se sitúa en torno al 2% del parque de vivienda existente, incrementar el parque público hasta un 15%, supondría la construcción – en 15 años – de un total de 511.849 viviendas destinadas a políticas públicas o sociales. Esto supone que, para cumplir con la previsión en el plazo que fija la norma (15 años), deberían construirse – únicamente en Cataluña –

un total de 34.123 viviendas por año, es decir, 93 viviendas al día. Objetivo que se antoja imposible especialmente si tenemos en cuenta la media de viviendas públicas construidas en los últimos 10 años en Cataluña ha sido de, aproximadamente, 3.100 viviendas al año. Papel mojado.

- b) Y, en segundo lugar, el otro motivo que ha propiciado la situación actual es la falta de inversión económica por parte de las Administraciones Públicas en el ámbito de la vivienda y, en concreto, en la promoción e impulso de vivienda protegida.

A nivel estatal, en los últimos años, el Estado no ha destinado más de medio millón de euros a la partida destinada a políticas de vivienda. Los presupuestos generales para el año 2022 prevén una partida de 2.253 millones de euros. La Generalitat de Catalunya, por su parte, tampoco ha destinado una inversión suficiente al sector de la vivienda. De acuerdo con los datos del Instituto de Estadística de Cataluña, en el año 2020 la Generalitat destinó 408,09 millones de euros a la partida denominada “vivienda y otras actuaciones”. En comparación, el mismo año 2020, se destinaron 9.762,62 millones de euros a la partida de “salud” y 6.698,05 millones de euros a la partida de “educación”.

Parece que se está empezando a activar la inversión económica en esta materia, aunque todavía se encuentra muy lejos de las partidas económicas destinadas a sanidad o a educación. Es importante, no solo que esta inversión económica se mantenga estable en el tiempo, sino también dirigirla a cubrir las necesidades reales de la población, esto es, a obtener vivienda protegida que permita garantizar el derecho de acceso a una vivienda digna y asequible. No obstante, parece que, en muchos casos, la mayoría de las partidas económicas se destinan a programas de rehabilitación y regeneración de viviendas.

V. En nuestro ordenamiento jurídico, el concepto de “vivienda social” acuñado por los organismos internacionales y de la Unión Europea corresponde, como decimos, a la **vivienda de protección oficial** pues se trata de viviendas sobre las que recae un régimen de límite del precio de venta y renta y que se

adjudican en base al cumplimiento de unos requisitos por parte del ciudadano y a través de un procedimiento de adjudicación determinado previamente por la normativa aplicable.

En este trabajo se ha analizado el régimen jurídico de este tipo de viviendas, teniendo en cuenta las modificaciones introducidas por las últimas normas aprobadas por la Generalitat de Catalunya en la materia. En este sentido, es posible concluir que se trata de un régimen adecuado y que dispone de la suficiente flexibilidad para admitir la incorporación de nuevas técnicas o herramientas que permitan incrementar el parque público de viviendas y, en especial, de viviendas de protección oficial en régimen de alquiler, tal y como se ha demostrado con las modificaciones introducidas en este régimen a partir de la entrada en vigor del Decreto Ley 17/2019, a saber:

- a) Respecto a las **modalidades de VPO**, todas aquellas viviendas que se califiquen como VPO tras la aprobación del Decreto Ley 17/2019 deberán ser genéricas (admiten la tenencia en propiedad, en alquiler o en cesión de uso) o específicas (únicamente admiten la tenencia en alquiler).
- b) En relación con el sistema de **limitación de los precios de venta y renta**, las viviendas calificadas como VPO tras la aprobación del Decreto Ley 17/2019 deberán acogerse a un nuevo sistema de cálculo que obtiene el precio de venta teniendo en cuenta el precio básico, el factor de localización y las características de la vivienda y el precio de renta en base a una tasa de rentabilidad del 4,8% sobre el precio máximo de venta.
- c) Otra de las novedades es la relativa a la **vigencia de la calificación de la VPO** puesto que el Decreto Ley 17/2019 busca la **vigencia indefinida** de las VPO para dotar de mayor seguridad al sistema. Hasta ahora, de acuerdo con el Decreto 75/2014 que recoge el Plan de vivienda en Cataluña, la calificación de las VPO tenía una duración de 30 años (si se habían construido en suelo destinado a reserva y con ayudas), de 20 años (si se había construido en suelo de reserva sin ayudas o, al contrario, en suelo libre de reserva urbanística pero con ayudas) y de 10

años (si se habían construido en suelo libre de reserva y sin ayudas). Estos plazos podían reducirse a la mitad (15, 10 y 5, respectivamente) si las viviendas se encontraban en municipios no incluidos en áreas de demanda residencial fuerte y acreditada.

Con la aprobación del Decreto Ley 17/2019, la vigencia de la calificación de las VPO cambia y será distinta en función de si se trata de expedientes de VPO iniciados a partir de la entrada en vigor de la norma o si son expedientes ya iniciados con anterioridad.

Por el momento, y hasta que no se establezca el precio básico y el factor de localización y se apruebe un nuevo Plan por el derecho a la vivienda en Cataluña, no serán de aplicación ni las nuevas modalidades de VPO ni el nuevo sistema de cálculo de los precios de venta y renta (disposición transitoria 5ª del Decreto Ley 17/2019). No obstante, una vez se cumplan con los requisitos establecidos en la disposición transitoria quinta ya señalada, nos encontraremos con que deberán convivir – al menos durante un tiempo – dos regímenes distintos de VPO: el anterior y el posterior al Decreto Ley 17/2019, con modalidades, sistemas de cálculo de los precios de venta y renta y vigencia de las calificaciones distintas.

A pesar de este doble régimen que resultará de aplicación durante un tiempo, podemos concluir que la VPO constituye el régimen adecuado para incrementar el parque público de vivienda y que la mayoría de las modificaciones introducidas por el Decreto Ley 17/2019 son adecuadas para este fin como, por ejemplo, las nuevas modalidades o la intención de conseguir que la calificación de las VPO sea de carácter indefinido, especialmente cuando se trate de suelos de titularidad pública reservados a la construcción de este tipo de viviendas protegidas. No merece la misma opinión la reserva de suelo recogida para suelo urbano consolidado.

VI. La conexión entre el derecho urbanístico y el derecho a la vivienda en nuestro ordenamiento jurídico es evidente, pues el propio artículo 47 CE - que recoge el derecho a una vivienda digna y adecuada – señala que los poderes públicos deben hacer efectivo este derecho “regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación”.

En consecuencia, podemos entender el derecho urbanístico como una de las **herramientas de actuación más potentes y necesarias en el ámbito de la vivienda**. Una de las medidas urbanísticas que la Administración Pública ha utilizado de forma tradicional para incrementar el parque público de viviendas es la reserva de suelo que actúa como un estándar mínimo urbanístico que obliga al planeador a proteger determinados suelos y destinarlos a la construcción de vivienda pública, en especial, VPO.

No obstante, con la aprobación del Decreto Ley 17/2019 y sus modificaciones en la normativa urbanística y de vivienda, podemos distinguir dos tipos de reserva de suelo en el ordenamiento jurídico catalán:

- a) Por un lado, la reserva de suelo que tradicionalmente se ha recogido en las leyes urbanísticas y que, como decimos, obliga al planeador a reservar un porcentaje del suelo destinado a uso residencial para destinarlo a la construcción de VPO. Esta reserva tradicional se establece en suelo urbano no consolidado y en suelo urbanizable, es decir, en espacios donde está previsto el crecimiento de la ciudad.
- b) Y, por otro lado, la reserva de suelo en suelo urbano consolidado, introducida por el Decreto Ley 17/2019 y que afecta a edificios plurifamiliares existentes ubicados en suelo urbano consolidado y se condiciona a una serie de requisitos establecidos en la normativa de aplicación. Este tipo de reserva dispone – a nuestro parecer – de una serie de características:
 1. Es una medida que tuvo su **origen** en la Modificación del Plan General Metropolitano impulsada por el Ayuntamiento de Barcelona en el año 2018 que, debido a su difícil justificación, a su dudosa legalidad y a los conflictos que surgieron entre la Administración municipal y el sector promotor y constructor, acabó plasmándose en una norma con rango de Ley, el Decreto Ley 17/2019, y fijándose en el artículo 57.7 TRLUC.

2. Es una que afecta a suelo urbano consolidado cuando, hasta el momento, las reservas de suelo para construir VPO únicamente se fijaban en suelo urbano no consolidado o en suelo urbanizable.
3. Se trata de una **medida condicionada** pues la norma recoge una serie de requisitos que deben cumplirse para poder imponer esta reserva.

Además de todo lo anterior, también podemos señalar que la reserva de suelo en suelo urbano consolidado es una **medida que afecta al derecho de propiedad** establecido en el artículo 33 CE puesto que constituye una carga o deber que se impone a los propietarios del suelo urbano consolidado.

Así se desprende de la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 16/2021, de 28 de enero, cuando, a pesar de reconocer la competencia autonómica de la Generalitat de Catalunya para establecer este tipo de reservas, también señala que estas no pueden perjudicar “**la eventual indemnización** que pueda proceder como consecuencia de esa imposición, si se cumplen los requisitos legalmente establecidos para ello”.

VII. Teniendo en cuenta lo anterior, y de acuerdo con la hipótesis de este trabajo de investigación, se considera que la **reserva de suelo en suelo urbano consolidado no constituye una medida adecuada para incrementar el parque público de vivienda**, en base a los siguientes motivos:

- a) Se trata de una medida que perjudica el derecho de propiedad pues la reserva de suelo en suelo urbano consolidado constituye una carga, un deber, que se impone al propietario por tres razones:
 1. La imposición de esta reserva modifica el estatuto jurídico de la propiedad de los propietarios del suelo urbano consolidado.
 2. Estos propietarios ya realizaron las cesiones urbanísticas correspondientes en el momento de urbanización originario y quedan obligados a realizar una nueva “cesión” de su propiedad.
 3. La reserva se aplica de manera uniforme y global en todo el territorio catalán, sin tener en cuenta las distintas características

de los territorios y la necesidad real de vivienda existente en cada uno de ellos.

- b) La técnica utilizada para el establecimiento de reservas no es la calificación o la fijación de los usos del suelo, tal como señalaba el Ayuntamiento de Barcelona en la Modificación del Plan General Metropolitano de Barcelona del año 2018, pues, como decimos, la reserva de suelo en suelo urbano consolidado es una medida que se aplica de manera uniforme en todo el territorio y que, además, ha tenido que ser incorporada al ordenamiento jurídico mediante una norma con rango de Ley, en concreto, por el Decreto Ley 17/2019. Si la reserva de suelo urbano consolidado se hubiera incorporado mediante la calificación o fijación de los usos del suelo hubiera bastado con su establecimiento en los planes urbanísticos, sin necesidad de incorporarlo en una norma de rango legal.
- c) Teniendo en cuenta que la reserva de suelo en suelo urbano consolidado constituye un límite al derecho de propiedad debe establecerse y concretarse el mecanismo correspondiente para indemnizar a los propietarios afectados. En este sentido, de acuerdo con la STC 16/2021, de 28 de enero, parece que las Comunidades Autónomas pueden establecer límites y restricciones a derechos fundamentales de competencia estatal, pero deben tener en cuenta las posibles indemnizaciones que puedan surgir a raíz de esta imposición y, en consecuencia, la reserva de suelo deja de ser un mecanismo totalmente gratuito para la Administración.

Por tanto, la Administración Pública debe establecer y concretar en la legislación aplicable (urbanística y de vivienda) el mecanismo de compensación e indemnización correspondiente para los propietarios que hayan visto afectado su derecho de propiedad por la reserva de suelo en edificios ya existentes. En este sentido, el presente trabajo de investigación apuesta por el sistema de la **responsabilidad patrimonial**, pues la reserva de suelo en suelo urbano consolidado constituye un daño efectivo (impuesto por una norma con rango legal),

evaluabile económicamente (afecta a la viabilidad económica de los proyectos), individualizado (a un edificio plurifamiliar existente) y que, además, el propietario no tiene el deber jurídico de soportar.

d) Finalmente, se trata de una medida que queda condicionada por la norma al cumplimiento de determinados requisitos. Así pues, de acuerdo con el artículo 57.7 TRLUC, la reserva únicamente se aplicará cuando se cumplan dos requisitos:

1. Que se lleven a cabo las actuaciones urbanísticas señaladas: obras de ampliación, de reforma general o de gran rehabilitación u obras de ampliación o de incremento de viviendas
2. Que el objetivo de estas actuaciones sea alojar nuevos residentes.

En definitiva, la reserva de suelo en suelo urbano consolidado constituye una medida que, no solo perjudica el derecho de propiedad (reconocido por el propio Tribunal Constitucional), sino que también se antoja de difícil aplicación por la complejidad de reunir las condiciones establecidas en la norma. Por lo tanto, esta medida no garantiza el incremento del parque público de vivienda y lo único que consigue es generar una serie de efectos poco deseados en el ámbito jurídico (añade más inseguridad jurídica a la materia), en el ámbito urbanístico (pues modifica el estatuto jurídico de la propiedad), en el ámbito económico (se ha experimentado una desviación de las inversiones en vivienda del sector privado hacia otros territorios libres de esta imposición y queda pendiente la determinación de un sistema para satisfacer las indemnizaciones correspondientes) y en el ámbito social (pues perjudica a los ciudadanos y al sector de la promoción y construcción de viviendas, que se aleja de querer una colaboración con el sector público en la materia).

VIII. A parte de la reserva de suelo con carácter tradicional, en el ámbito del derecho urbanístico existen otras opciones adecuadas y efectivas para obtener vivienda pública: por un lado, el derecho de superficie y, por otro lado, el derecho de uso o cesión de uso.

Respecto al **derecho de superficie**, regulado tradicionalmente por la legislación civil, el mismo permite a la Administración Pública ceder terreno público al sector privado para que este construya y gestione durante un tiempo determinado las VPO, en base a unas condiciones previamente señaladas por el ente público. Actualmente, en la legislación de vivienda, el derecho de superficie únicamente está previsto para la modalidad de equipamientos comunitarios de alojamiento dotacional, que están destinados a “satisfacer las necesidades temporales de habitación” y que normalmente corresponden a las comúnmente conocidas como “residencias” que se utilizan de forma temporal por razones de trabajo o estudio o de asistencia sanitaria o social.

Por lo tanto, el legislador limita el uso del derecho de superficie a determinados supuestos y podría ampliarse para la construcción y gestión de VPO, especialmente en régimen de alquiler, ya que la modalidad genérica de las VPO admite como régimen de tenencia aquellos que impliquen la cesión del uso sin transmitir la propiedad, donde encaja el derecho de superficie. Y, además, se trata de un derecho real que prevé la normativa urbanística en Cataluña y que aporta una serie de ventajas, entre las que destacan:

- a) La Administración Pública puede sacar a concurso (o adjudicar directamente) el derecho de superficie sobre suelos de su titularidad o integrados en el patrimonio de suelo y vivienda y adjudicarlos a la sociedad que presente la mejor oferta.
- b) Se trata de un derecho que puede adjudicarse de forma onerosa o gratuita. En el caso que nos ocupa, para atraer la inversión del sector privado a la construcción de VPO, la Administración puede ceder el suelo de forma gratuita y fijar en el pliego de cláusulas administrativas la obligación de construir vivienda pública y de respetar los límites de precios de venta y renta.
- c) La sociedad adjudicataria se compromete a construir VPO y a gestionar las viviendas para amortizar la inversión económica realizada.
- d) Una vez finalizado el plazo del derecho de superficie, todo lo construido vuelve a la Administración que nunca ha perdido la propiedad sobre ello.

Por tanto, sería interesante que la regulación de vivienda recogiera el derecho de superficie como mecanismo de promoción y construcción de las VPO con carácter permanente y no únicamente vinculado a alojamientos dotacionales de uso temporal.

Y, en relación con el **derecho de uso**, es importante señalarlo aquí pues, aunque su configuración se encuentra también en la legislación civil, la legislación catalana en materia de vivienda ya prevé la posibilidad de acceder a las VPO en régimen de cesión de uso y se trata de un tipo de régimen de tenencia que encaja muy bien en las viviendas compartidas (*cohousing*), especialmente impulsadas por cooperativas de vivienda (que obtienen el derecho de superficie por parte de la Administración y ceden el uso a los usuarios de las viviendas).

Se trata de dos mecanismos (el derecho de superficie y el derecho de uso) que pueden utilizarse como medidas para incrementar el parque público de vivienda, sin perjudicar ni limitar el derecho de propiedad y evitando, de esta manera, la obligación de indemnizar o compensar a los propietarios afectados.

IX. Para incrementar el parque público de vivienda, especialmente a través de la obtención de VPO en régimen de alquiler, debe respetarse una base fundamental y es que las Administraciones Públicas deben conformar una **política de actuación global** y utilizar todas las herramientas y potestades de las que dispone como, por ejemplo, articular mecanismos urbanísticos que no afecten al derecho de propiedad y que fomenten la diversificación de los regímenes de tenencia y permitan la construcción de viviendas compartidas (el derecho de superficie o el derecho o cesión de uso) o crear un escenario económico favorable para el sector de la promoción y la construcción en materia de VPO (cesiones gratuitas de suelo, deducciones fiscales, etc.).

No obstante, toda esta política de actuación global debe girar en torno a una figura estrella que se impulsa, no solo desde nuestras instituciones, sino también a nivel europeo: la **colaboración público – privada**.

Con la aprobación de los Fondos *Next Generation EU* y el Real Decreto – ley 36/2020, de 30 de diciembre, se ha puesto de relieve la necesidad de fomentar

la colaboración público – privada para salir de la crisis social y económica generada por la pandemia del COVID-19.

En definitiva, como veremos a continuación, la **colaboración público – privada constituye el pilar fundamental para incrementar el parque público de vivienda** y, en base a esta cooperación entre Administración Pública y sector privado, en este trabajo, se señalan dos fórmulas clave:

- a) La adjudicación del contrato de concesión de obra pública al sector privado (fórmula de CPP contractual), así como la constitución sociedades de economía mixta (fórmula de CPP institucional).
- b) El impulso de la *cohousing* a través del otorgamiento del derecho de superficie a las sociedades cooperativas de vivienda que, posteriormente, ceden el uso del suelo a los socios o usuarios.

En ambos casos, la Administración Pública debe crear un escenario suficientemente atractivo para el sector privado (cesión gratuita del suelo, beneficios fiscales, etc.) pero también debe velar por el interés general y fijar una serie de condiciones: las viviendas obtenidas en suelo público se calificarán, de forma permanente, como VPO y se destinarán, mayoritariamente, al régimen de alquiler. Además, las personas que accedan a las viviendas deberán estar inscritas en el RSVPO y cumplir con todos los requisitos establecidos por la normativa.

X. Respecto a la adjudicación de contratos **concesión de obra pública** a entidades del sector privado, así como la constitución de **sociedades de economía mixta**, debemos señalar que se trata de dos fórmulas de CPP que consideramos adecuadas para incrementar el parque público de vivienda pues suponen un *win – win* para sector público y sector privado.

Respecto a la **concesión de obra pública**, la Administración Pública saca a concurso la concesión de un contrato de obra sobre suelo público (que puede adjudicarse de forma gratuita) y se adjudica a la mejor oferta presentada, garantizando así los principios previstos en la normativa de contratos. Posteriormente, el concesionario construye la vivienda (respetando todas las condiciones establecidas por la Administración en los pliegos: régimen de

protección, requisitos residentes de las viviendas, duración de la concesión, etc.) y tiene el derecho a gestionar y explotar esa obra para recuperar la inversión económica realizada al inicio (menor si la Administración cede el suelo de forma gratuita).

Por tanto, como decíamos, los beneficios se reparten entre ambas partes. Por un lado, la Administración Pública consigue incrementar el parque público de vivienda, ampliar la oferta de VPO en régimen de alquiler, equilibrar los precios de renta y venta de las viviendas y garantizar el cumplimiento de los requisitos técnicos, medioambientales, de habitabilidad y de seguridad. Y, por otro lado, el concesionario asume el riesgo operacional de la concesión pero también dispone de una serie de ventajas: la concesión le otorga la construcción y el derecho a explotar y gestionar esa obra durante un plazo de tiempo largo, mediante la explotación de la obra puede amortizar y recuperar la inversión económica realizada inicialmente y podría acogerse a los beneficios administrativos (permisos y licencias) y fiscales fijados por la normativa de aplicación.

Algo parecido ocurre con las **sociedades de economía mixta**, cuyo uso se fomenta a través del PRTR, y que constituyen un mecanismo de CPP institucional que permite a la Administración mantener el control sobre el desarrollo de la obra o del servicio y beneficiarse de la inversión económica realizada por el privado para satisfacer intereses sociales. Un modelo perfectamente admisible para la adjudicación de los servicios públicos, tal y como señala el Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea.

XI. En relación con el **impulso de la covivienda**, se trata de que la Administración fomente la obtención de este tipo de viviendas a través de las sociedades cooperativas de viviendas para obtener más cantidad de vivienda y de forma más rápida, tal y como ha ocurrido en los países de la Unión Europea que disponen de los mayores parques públicos de vivienda.

En este sentido, la Administración cede el suelo público (también mediante concurso y con todas sus garantías) en régimen de superficie a una sociedad cooperativa de vivienda y esta otorga la cesión de uso a los socios o usuarios, cobrando una cuota inicial y otra cuota mensual.

La covivienda supone un cambio de las formas tradicionales de tenencia de la vivienda pues implica disponer de una serie de espacios privados, pero, a la vez, compartir unas zonas comunes con el resto de los residentes. Se fomentan, por tanto, los valores de comunidad, el trabajo en equipo y la lucha por unos objetivos comunes. Este tipo de viviendas, en un principio, podrían ir dirigidos a determinados sectores de la sociedad como, por ejemplo, los jóvenes que quieran emanciparse o las personas mayores que quieran compartir ciertas aficiones.

XII. En definitiva, dado que no existe una medida única que resuelva el problema de la vivienda, es necesario que los poderes públicos implanten una **política de actuación global**, es decir, utilizando todos los recursos y potestades disponibles. Esta política debe caracterizarse, especialmente, por una fuerte y estable inversión económica, por la configuración de un marco jurídico claro y seguro y por la implantación de medidas de colaboración de la Administración con el sector privado, velando ambos por la protección y la garantía de un interés social y común: el derecho de acceso a una vivienda digna, adecuada y asequible.

BIBLIOGRAFÍA

Aalberts, M.B., & Gibb, K. (2014). "Housing and the right to the city: introduction to the special issue". *International Journal of Housing Policy*, vol. 14, núm. 3, pp. 207-213

Agència d'Ecologia Urbana de Barcelona. (2020). *Modelo conceptual. Indicadores. Indicadores de cohesión social*. <http://www.bcnecologia.net/es/modelo-conceptual/indicadores-de-cohesion-social>

Agència d'Habitatge de Catalunya. (2021). *Instrucción 2/2021 relativa a los procedimientos de adjudicación de viviendas de protección oficial* [archivo PDF]. Recuperado de http://www.registresolicitants.cat/files/Instruccio_2_2021_procediments_adjudicacio_HPO.pdf

Agència d'Habitatge de Catalunya. (2022). *Consulta de l'índex de referència de preus de lloguer*. <http://agenciahabitatge.gencat.cat/indexdelloguer/>

Agència de l'Habitatge de Catalunya. (2017). *Conveni de col·laboració entre l'Agència de l'Habitatge de Catalunya i l'Institut Català de Finances per a la creació d'una línia de préstecs bonificats per a la promoció d'habitatges amb protecció oficial per destinar a lloguer* [archivo PDF]. Recuperado de <http://agenciahabitatge.gencat.cat/wps/wcm/connect/bf9b2010-f323-452d-bcd1-d56c50182ecf/20171130+ID+17107+ICF+Habitatge.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=bf9b2010-f323-452d-bcd1-d56c50182ecf>

Agència de l'Habitatge de Catalunya. (2019). *Xarxa mediació per al lloguer social*.

http://agenciahabitatge.gencat.cat/wps/portal/serveis/programes%20socials/xarxa%20mediacio%20lloguer%20social!/ut/p/z1/rZFRT8lwEID_Cj7wuFzZ2IEeFzEIAATQSceuLuXVlq9nW0U2c_95qeNIAIbFv17t8d98dCIhB1HjQOXba1Fi6OBHhK3-czO459ZfkaUFJxObT2ZzTgBAKL5cKhEuTEy8isAUBQtZd0xWQYCEIDsmHSoekVfagdDskjTW5xUq1g9ZljaX76tH2OKhUplFqMyhLk78re8x_AxupM0iyCQ3IJEUPx7vUo1kmPUyZ75F0zGnK2ChgzAmISzMmznF80nE2gs2VPX8B-XbqgEsebO7WJCAP9Grg4kfhzBXcHfXbfi8it2xTd6rvIP6fbTuyb1e3q9wNjF3h6X

pnID7yIP7Dg_q8r6meKx6Eu_XaefLPoMyjimy_oEnyt/dz/d5/L2dBIS9nQSEh/

Agència de l'Habitatge de Catalunya. (2020). *Xarxa d'habitatges d'inserció*. http://agenciahabitatge.gencat.cat/wps/portal/serveis/programes%20socials/xarxa%20habitatges%20insercio!/ut/p/z1/pZFNT8JAEIb_Ch44NrNlt2V7bMQgBNBIxHYvZrr9WtMv2g3iv3cknjRliHOjzzzvjOgIALV4MEUaE3bYEV5rPxX-RjM76WYrNjTUrDQW8zmCyk4YwJeLg0oarMzETLYgQKIG9vZEmIstcYxe8-SMRuy_pCZYcy6vi16rLNhNLTaYEWII_ZHHJWYGlU2oI5paFyb9qvWaZNC7Lkc_STJnWkQpI7w_cSRQqLjuV6qAx7kLkMSry7pi8nf9Ky_uQvbK3f-AMrdjIArybd3G8bZg7gauDxZ-OMD9EPztt-rkA7dNjY7Woj-f2miTvr17bogsWhLxzQ5Fb9ZEP1iQXSe1dXPteR-vtk4mMgPXhXhzSd91kHJ/dz/d5/L2dBIS9nQSEh/

Agència de l'Habitatge de Catalunya. (2021). *Instrucción 1/2021 que establece la actualización de los módulos de las VPO antes de la entrada en vigor del Decreto ley 17/2019* [archivo PDF]. Recuperado de <http://agenciahabitatge.gencat.cat/wps/wcm/connect/417c50f3-7f84-48bf-9924-210c41c8ec4b/Instrucci%C3%B3+1-2021+actualizaci%C3%B3+m%C3%B2duls+HPO.pdf?MOD=AJPERES>

Agència Habitatge de Catalunya. (2020). *Memòria de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya* [archivo PDF]. Recuperado de http://agenciahabitatge.gencat.cat/wps/wcm/connect/5b4dd505-0a14-4ff9-aff6-b821660d14d7/Mem%C3%B2ria_2020_AHC.pdf?MOD=AJPERES

Agenda Urbana Española. (2022). *¿Qué es la Agenda Urbana Española?*. <https://www.aue.gob.es/>

Aguado i Cudolà, V., Noguera de la Muela, B. & Parisio, V. (2016). *Servicios de interés general, colaboración público – privada y sectores específicos*, Tirant lo Blanch.

Aguado i Cudolà, V., Parisio, V. & Casanovas, O. (2018). *El derecho a la ciudad: el reto de las smart cities*, Atelier

Aguirre i Font, J. M. (2019). La reserva d'habitatge de protecció pública en sòl urbà consolidat: el cas de Barcelona. *Revista jurídica de Catalunya*, Vol. 118, núm. 1, pp. 101-122.

Ajuntament de Barcelona. (2016). *El cohabitatge*. <https://www.habitatge.barcelona/ca/acces-a-habitatge/cohabitatge>.

Ajuntament de Barcelona. (2016). *Plan por el derecho a la vivienda de Barcelona 2016-2025*. <https://www.habitatge.barcelona/es/estrategia/plan-derecho-vivienda#:~:text=Tras%20someterse%20a%20un%20per%C3%ADodo,27%20de%20enero%20de%202017>.

Ajuntament de Barcelona. (2016). *Políticas comparadas de vivienda. Cuestiones de vivienda*, núm. 20, p. 38 [archivo PDF]. Recuperado de https://www.habitatge.barcelona/sites/default/files/questions_dhabitatge_20_es_p.pdf

Ajuntament de Barcelona. (2018). *Habitatge Metròpolis Barcelona, SA*. <https://ajuntament.barcelona.cat/dretssocials/es/innovacion-social/habitatge-metr%C3%B2polis-barcelona-sa>

Ajuntament de Barcelona. (2018). *Institut Municipal de l'Habitatge i Rehabilitació de Barcelona*. <https://www.habitatge.barcelona/ca/qui-som/institut-municipal-habitatge-rehabilitacio>

Ajuntament de Barcelona. (2018). *Plan por el derecho a la vivienda de Barcelona, 2016-2025. Qüestions d'Habitatge, n. 21*, [archivo PDF] Recuperado de https://www.habitatge.barcelona/sites/default/files/qh21_h_esp.pdf

Ajuntament de Barcelona. (2021). *Pressupost obert*. <https://ajuntament.barcelona.cat/estrategiaifinances/pressupostobert/ca/politica/s/15/habitatge-i-urbanisme#view=functional&year=2020>

Alemany Garcías, J. (2019). Los encargos a sociedades mixtas en la actual Ley de Contratos del Sector Público. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 12, pp. 111-125.

Alianza Cooperativa Internacional. (2018). *¿Qué es una cooperativa?* <https://www.ica.coop/es/cooperativas/que-es-una-cooperativa>

Alianza Cooperativa Internacional. (2021). *Reglamento y estatutos*. <https://www.ica.coop/es/quienes-somos/nuestra-estructura/reglamentos-y-normativas>

Alonso Timón, A. J. (2006). Plan Nacional de vivienda para 2005-2008. *Anuario jurídico y económico escurialense*, núm. 39, pp. 145-170.

Álvarez Rubio, B. (2021). La colaboración público-privada, palanca del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. *Economía Industrial. Ejemplar dedicado a: Geoeconomía industrial*, núm. 420, pp. 153-159.

Andújar, A., Feria, J. M., Iglesias, R., & Granados, M. Á. (2015). *Áreas metropolitanas andaluzas. Características y condiciones del parque de viviendas* [archivo PDF]. Recuperado de http://www.aopandalucia.es/inetfiles/resultados_IDI/GGI3001IDIV/entregable_parcial/Libro_E.pdf

Aparicio Lardies, S., & Alonso, J. (2010). *Vivienda social en Holanda*. <http://www.revistavivienda.com.ar/destacadas/vivienda-social-en-holanda>

Araguàs Galcerà, I. (2016). *La transparencia en el ejercicio de la potestad reglamentaria*. Atelier.

Araguàs Galcerà, I. (2020). El derecho a envejecer en la ciudad. En *La ciudad del siglo XXI. Transformaciones y retos: actas del XV Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*.

Arends Morales, L. N. (2012), *Vivienda social en la Unión Europea* [archivo PDF]. Recuperado de https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2117/18210/report1_LENIMAR_VIVIENDA+SOCIAL+EN+LA+UNI%D3N+EUROPEA.pdf;jsessionid=29DACDC2262D677FD94228195D77D6DC?sequence=1

Arends Morales, L.N., & Garcia – Almirall, M.P. (2014). Una visión comparada de la vivienda social en Europa. El caso de Barcelona y Londres. *ACE: architecture city and environment*, Vol. 26, núm. 9, p. 179

Arias Martínez, M. A. (2019). Las competencias autonómicas en materia de vivienda frente a las competencias estatales de carácter transversal en la reciente jurisprudencia constitucional. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 11, pp. 106-121.

Asamblea General de las Naciones Unidas. (1966). *Resolución 2200 (XXI)*, de 16 de diciembre de 1966 por la que se adopta el Pacto Internacional de

Derechos Económicos, Sociales y Culturales [archivo PDF]. Recuperado de: <https://www.refworld.org.es/docid/4c0f50bc2.html>

Asamblea General de Naciones Unidas. (1948). *Resolución 217ª (III), de 10 de diciembre, por la que se adopta la Declaración Universal de los Derechos Humanos* [archivo PDF]. Recuperado de <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/046/82/PDF/NR004682.pdf?OpenElement>

Avendaño Pereda, F. J., & De las Heras y Fernández, M. (2008). *Evolución histórica de la vivienda de protección pública en Madrid. En II Jornada de Investigación en Edificación. Escuela Universitaria de Arquitectura Técnica de la Universidad Politécnica de Madrid* [archivo PDF]. Recuperado de https://oa.upm.es/4196/1/INVE_MEM_2008_58987.pdf

Azpíri Albistegui, A. (2003). De la Ley de Casas Baratas de 1911 a la de 1921. En Sambricio, C. (Ed.), *Un siglo de vivienda social: 1903-2003 [Catálogo de la exposición organizada por el Ministerio de Fomento, el Ayuntamiento de Madrid-EMV y el Consejo Económico y Social (CES)]* (pp. 54-57). Nerea.

Banco Mundial. (2019). *Infraestructuras y alianzas público-privadas*. <https://www.bancomundial.org/es/topic/publicprivatepartnerships/overview#1>

Barreiro Pereira, P. (1992). *Casas baratas: la vivienda social en Madrid, 1900-1939*. Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid.

Base Viva. *Proyectos urbanos cooperativos en base a valores*. (2021). *Claves de la colaboración público – cooperativa en el ámbito local: vivienda, empleo y servicios públicos* [archivo PDF]. Recuperado de <https://fecovi.es/documentacion/publicaciones/7-Guia-Base-Viva.pdf>

Bassols Coma, M. (1973). *Génesis y evolución del Derecho Urbanístico Español (1812-1956)*. Montecorvo, Madrid.

Bassols Coma, M. (1983). Consideraciones sobre el derecho a la vivienda en la Constitución Española de 1978. *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 85, pp. 13-42.

Beltrán Abadía, R. (2002). De aquellos barro, estos lodos. La política de vivienda en la España franquista y postfranquista. *Acciones e Investigaciones Sociales*, núm. 16, pp. 25-67.

Beltrán de Felipe, M. (2011). Nuevos instrumentos municipales de planeamiento urbanístico – territorial. El ejemplo de los planes de vivienda. *Anuario de Derecho Municipal 2010*, núm. 4, p. 104.

Berberoff, D. (2018). La doctrina del tribunal de justicia de la Unión Europea en la contratación pública como condicionante interpretativo. En Gimeno Feliu, J.M. (Dir.), *Estudio sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público*, (pp. 163 – 202), Aranzadi

Bernal Blay, M. Á. (2010). La colaboración público-privada institucional. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 37, pp. 93-138.

Blanco López, F. (2014). La Directiva 23/2014 de contratos de concesión. El “riesgo operacional”. *Vol. 24 Extraordinario XXIII, Congreso 2014, Ponencias*, pp. 88 a 94

Bolaños, F. (2021). El Real Decreto-Ley 36/2020: un Decreto para la recuperación. *Actualidad jurídica Uría Menéndez*, núm. 55, pp. 7-20

Bringas Trueba, J.M. (1962). El Plan Nacional de la Vivienda, 1961-1976. *Revista del Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid*, núm. 47, pp. 59-62.

Cano Bueso, J. (2014). El derecho constitucional a una vivienda digna, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 291, pp. 143-171.

Charterina, A. M. (2015). Las cooperativas y su acción sobre la sociedad. *Revista de Estudios Cooperativos*, núm. 117, pp. 34-49.

Chinchilla Marín, M. C. (2009). El contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado (CPP). En Colás Tenas, J. & Medina Guerrero, M. (Coord.), *Estudios sobre la Ley de contratos del sector público* (pp. 453-488). Fundación Democracia y Gobierno Local

Colón de Carvajal, B. (2009). *El contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado en el ordenamiento jurídico español: orígenes, características y naturaleza de una experiencia exitosa*. <https://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/4488-el->

[contrato-de-colaboracion-entre-el-sector-publico-y-el-sector-privado-en-el-ordenamiento-juridico-espanol:-origenes-caracteristicas-y-naturaleza-de-una-experiencia-exitosa-/](#)

Colón de Carvajal, B. (2011). El contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado como instrumento eficaz para salir de la crisis. *Contratación administrativa práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas*, núm. 105, pp. 35-40

Colonial. (2019). *La historia del coworking*. <https://www.inmocolonial.com/blog/la-historia-del-coworking>.

Comisión de Derechos Humanos. (1993). *El derecho a una vivienda adecuada: informe sobre la marcha de los trabajos presentado por el Sr. Rajindar Sachar, Relator Especial designado en virtud de la resolución 1992/26 de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías y de la decisión 1993/103 de la Comisión de Derechos Humanos* [archivo PDF].

Recuperado de: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G93/140/91/PDF/G9314091.pdf?OpenElement>

Comisión Europea. (2004). *Libro verde sobre la colaboración público – privada y el Derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones* [archivo PDF]. Recuperado de <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/94a3f02f-ab6a-47ed-b6b2-7de60830625e>

Comisión Europea. (2008). *Comunicación interpretativa de la Comisión relativa a la aplicación del Derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones a la colaboración público – privada institucionalizada (CPPI), 2008/C 91/02* [archivo PDF]. Recuperado de [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008XC0412\(02\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008XC0412(02)&from=ES)

Comisión Europea. (2009). *State aid No E 2/2005 and N 642/2009 – The Netherlands. Existing and special project aid to housing corporations*, Brussels, C (2009) 9963 [archivo PDF]. Recuperado de https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/197757/197757_1155868_173_2.pdf

Comisión Europea. (2011). *Decisión, de 20 de diciembre de 2011, relativa a la aplicación de las disposiciones del artículo 106, apartado 2, del Tratado de*

Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas estatales en forma de compensación por servicio público concedidas a algunas empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general. C(2011)9380. [archivo PDF]. Recuperado de <https://www.boe.es/doue/2012/007/L00003-00010.pdf>

Comisión Europea. (2020). *Renovation wave*. https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-efficiency/energy-efficient-buildings/renovation-wave_es

Comisión Europea. (2021). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Plan de acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales* [archivo PDF]. Recuperado de https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b7c08d86-7cd5-11eb-9ac9-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_2&format=PDF

Comisión Europea. (2022). *Plan de Recuperación para Europa*. https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_es#nextgenerationeu

Comisión Europea. (2022). *Recovery and Resilience Facility*. https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_es

Comisión Jurídica Asesora de Madrid. (2020). *Dictamen 404/20, de fecha 22 de septiembre de 2020* [archivo PDF]. Recuperado de https://www.comunidad.madrid/sites/default/files/dictamenes/2020/dictamen_404-20_des.pdf

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1991). *El derecho a una vivienda adecuada (art. 11, párr.1): 13/12/91, Observación general N° 4* [archivo PDF]. Recuperado de: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3594.pdf>

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1997). *El derecho a una vivienda adecuada (art. 11, párr.1): desalojos forzosos, Observación general N° 7* [archivo PDF]. Recuperado de: <https://esnuestralaciudad.org/wp-content/uploads/2016/07/CDESC-OBSERVACI%C3%93N-GENERAL-N%C2%BA-7-1.pdf>

Comité Económico y Social Europeo. (2007). *Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre “La vivienda y la política regional”* [archivo PDF]. Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:161:0017:0022:ES:PDF>

Comunidad de Madrid. (2020). *Anuncio de licitación para el otorgamiento de la concesión de dominio público sobre terrenos integrantes de redes supramunicipales de la Comunidad de Madrid (Expediente nº CD-01/2020)* [archivo PDF]. Recuperado de https://www.comunidad.madrid/sites/default/files/doc/vivienda/anuncio_de_licitacion_22076802.pdf

Comunidad de Madrid. (2020). *Relación de parcelas incluidas en la licitación para el otorgamiento de la concesión de dominio público sobre terrenos integrantes de redes supramunicipales de la Comunidad de Madrid (Expediente nº CD-01/2020)* [archivo PDF]. Recuperado de https://www.comunidad.madrid/sites/default/files/doc/vivienda/relacion_parcelas_plan_vive_01_2021.pdf

Concha-Jarava, M. (2007). La participación público-privada en la ejecución de las infraestructuras, *Revista de Obras Públicas, Transporte y Ordenación Territorial*, núm. Extra 0, Ejemplar dedicado a Reflexiones sobre el contrato de concesión de obra pública, pp. 49-68

Confederación Española de Cooperativas de Consumidores y Usuarios, HISPACOOOP & Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social. (2018). *Cohousing senior y cooperativismo de consumo* [archivo PDF]. Recuperado de <https://hispaceooper.es/wp-content/uploads/2018/12/GUIA-INTRODUCCION-AL-COHOUSING-SENIOR-2019-4.pdf>

Consculluela Montaner, L. (2021). *Manual de Derecho Administrativo. Parte general*. Editorial Civitas

Consejo de Estado. (2001). *Dictamen en relación con el Anteproyecto de Ley concesional, de 5 de diciembre de 2001 (N. de expediente 3375/2001)*. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2001-3375>

Consejo de Estado. (2016). *Dictamen 1116/2015, de 10 de marzo de 2016, sobre el anteproyecto de la Ley de Contratos del Sector Público*. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2015-1116>

Consejo de Europa. (1961). *Carta Social Europea* [archivo PDF]. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1934.pdf?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1934>.

Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. (1985). Resolución 1985/17, de 28 de mayo, que crea el Comité y señala sus funciones. <https://www.refworld.org/es/publisher,CESCR,,,57f5091351,,0.html>

Consejo Europeo. (2020). *Conclusiones adoptadas por el Consejo Europeo en la reunión extraordinaria de 17, 18, 19, 20 y 21 de julio de 2020* [archivo PDF]. Recuperado de <https://www.consilium.europa.eu/media/45124/210720-euco-final-conclusions-es.pdf>

Coworkidea. (2017). *Breve historia de los coworkings y sus orígenes*. <https://coworkidea.com/historia-coworking/>

Cracogna, D. (2019). El principio de autonomía e independencia en la declaración sobre la identidad cooperativa. *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo*, núm. 55, pp. 19-34.

Cruz Alli Aranguren, J. (2005). Urbanismo y vivienda. La interrelación de las políticas de suelo y vivienda. En *Conferencia del III Congreso Español de Derecho Urbanístico*, Pamplona, 25 de mayo de 2005.

Cuesta, C., Arrondo, M., & San Román, I. (2020). *Diagnóstico del modelo cohousing en Euskadi* [archivo PDF]. Recuperado de https://www.euskadi.eus/contenidos/plan/ovv_cohousing/es_ovv_admi/adjuntos/Cohousing-en-Euskadi.pdf

Delegación del Gobierno para Migración, Refugiados e Integración, Oficina Igualdad de Trato de los Trabajadores de la UE. (2022). *Vivienda*. <https://www.eu-gleichbehandlungsstelle.de/eugs-es/ciudadanos-de-la-ue/infoteca/vivienda>

Diez Picazo, L. M. (2008). *Sistema de derechos fundamentales*, (3.^a ed.). Cizur Menor, Navarra, Aranzadi, colección Thomson – Civitas

Dirección General de Gestión Urbanística. Ayuntamiento de Madrid. (2021). *Programa de cesión de suelo en régimen de derecho de superficie con destino a la promoción de viviendas en alquiler asequible* [archivo PDF]. Recuperado de

<https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/UrbanismoyVivienda/Urbanismo/UrbanismoNuevo/Alquiler%20Asequible/Ficheros/Programa%20Vivienda%20Alquiler%20y%20diligencia%20firmados%20anonimizado.pdf>

Donahue, J. D., & Zeckhauser, R. J. (2011). *Collaborative governance: private roles for public goals in turbulent times*. Princeton University Press

Economipedia. Carazo Alcalde, J. (2019). *Networking*. <https://economipedia.com/definiciones/networking.html>.

Elsinga, M., Stephens, M. y Knorr-Siedow, T. (2014). The privatisation of social housing: three different pathways. En Scanlon, K., Whitehead, C. & Fernández Arrigoitia, M. (Ed.), *Social housing in Europe* (pp. 389-413). Wiley-Blackwell

Escuela Nómada Digital. (2021). *Nómada digital: qué es, tipos y cómo convertirte en uno*. <https://escuelanomadadigital.com/nomada-digital/>

Etxezarreta Etxarri, A., Cano Fuentes, G., & Merino, S. (2018). Las cooperativas de viviendas de cesión de uso: experiencias emergentes en España. *Revista de economía pública, social y cooperativa*, núm. 92, pp. 61-86

Etxezarreta, A. & Merino, S. (2013). Las cooperativas de vivienda como alternativa al problema de la vivienda en la actual crisis económica. *Revista de Estudios Cooperativos*, núm. 113, pp. 92-119

Euribor Diario. (2022). *Euribor Diario durante el mes de Mayo 2022*. <https://www.euribordiario.es/>

EUROSTAT. (2020). *Régimen de tenencia de los hogares*. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_lvho02/default/table?lang=en

Expansión. (2022). *IPC de Cataluña*. <https://datosmacro.expansion.com/ipc-paises/espana-comunidades->

[autonomas/cataluna#:~:text=La%20tasa%20de%20variaci%C3%B3n%20anual,del%20%2D1%2C6%25.](#)

Fernández González, F. J. (1995). *La intervención del municipio en la actividad económica. Los títulos que la legitiman*. Civitas, Madrid, pp. 24 a 28.

Fernández Rodríguez, T.R. (2001). *Estudios de derecho ambiental y urbanístico*, Ed. Aranzadi.

Franch i Saguer, M. (2016). Contratos y Urbanismo. En Gifreu i Font, J., Bassols Coma, M. & Ballbé Prunés, M., *El derecho de la ciudad y el territorio: estudios homenaje a Manuel Ballbé Prunés*, Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 621 a 639.

Fondo Social de Viviendas. (2022). *Qué es*. https://www.fondosocialdeviviendas.es/fsv_que-es

Fuentes – Lojo Rius, A. (2022). El Proyecto de Ley estatal por el Derecho a la Vivienda y el control de las políticas de vivienda. *LEFEBVRE, Revista de Urbanismo*. <https://elderecho.com/proyecto-de-ley-estatal-derecho-a-vivienda>

Gallego Córcoles, I. (2011). La gestión de los servicios públicos locales mediante sociedades de economía mixta en la jurisprudencia europea (I). *Contratación administrativa práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas*, núm. 105, pp. 66-73.

García Álvarez, A. (1981). La ordenación del territorio en el Estado de las autonomías, *Estudios Territoriales*, núm. 1, 1981, pp. 13-52.

García de Enterría. E., & Parejo Alfonso, L. (1979). *Lecciones de derecho urbanístico: I*, Vol. I, Ed. Civitas.

García Macho, R. (1982). *Las aporías de los derechos fundamentales sociales y el derecho a una vivienda*. Instituto de Estudios de Administración Local

García Solana, M. J. (2017). La colaboración público-privada: capacidades públicas para la gestión del modelo desarrollado por el Servicio Público de Empleo Estatal y las Agencias privadas de colocación. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, Vol. 4, núm. 2, pp. 135-168.

Generalitat de Catalunya – Departament de Drets Socials. (2022). *Estadística sobre la demanda de vivienda protegida. Servicio de Estudios y Documentación de Vivienda de la Generalitat de Catalunya* [archivo PDF]. Recuperado de [https://habitatge.gencat.cat/web/.content/home/dades/estadistiques/02 Estadistiques de la politica d habitatge/03 Demanda d habitatge protegit/docs2/Nota-metodologica_demanda_habitatge_protegit.pdf](https://habitatge.gencat.cat/web/.content/home/dades/estadistiques/02_Estadistiques_de_la_politica_d_habitatge/03_Demanda_d_habitatge_protegit/docs2/Nota-metodologica_demanda_habitatge_protegit.pdf)

Generalitat de Catalunya (2021). *Habitatge amb protecció oficial* <https://habitatge.gencat.cat/ca/ambits/Habitatge-proteccio-oficial/#bloc4> [Última visita: 31.05.2022]

Generalitat de Catalunya. (2017). *Asesoramiento y mediación sobre deudas hipotecarias y de alquiler*. <https://web.gencat.cat/es/tramits/tramits-temes/Ofideute-Servei-dassessorament-sobre-el-deute-hipotecari>

Generalitat de Catalunya. (2021). *Ayudas en forma de préstamos a comunidades de propietarios para la financiación de obras de rehabilitación en edificios de viviendas*. <https://web.gencat.cat/es/tramits/tramits-temes/21909-Ajuts-prestecs-per-a-la-rehabilitacio>

Generalitat de Catalunya. (2021). *Construcció d'habitatges amb protecció oficial*. https://habitatge.gencat.cat/ca/dades/estadistiques_publicacions/indicadors_estadistiques/estadistiques-de-la-politica-dhabitatge-/construccio-dhabitatges-amb-proteccio-oficial/ [Última visita: 31.05.2022]

Generalitat de Catalunya. (2021). *Demanda d'habitatge protegit*. https://habitatge.gencat.cat/ca/dades/estadistiques_publicacions/indicadors_estadistiques/estadistiques-de-la-politica-dhabitatge-/demanda-dhabitatge-protegit/#bloc2

Generalitat de Catalunya. (2021). *Derechos sociales da luz verde a la tramitación y aprobación del Plan territorial sectorial de la vivienda que quedará terminado el primer semestre de 2022 y marcará las líneas de futuro de los próximos 20 años*. https://dixit.gencat.cat/es/detalls/Noticies/drets_socials_aprova_pla_territorial_sectorial_habitatge.html

Generalitat de Catalunya. (2022). *Institut Català de Finances*.
http://sac.gencat.cat/sacgencat/AppJava/organisme_fitxa.jsp?codi=1293

Gifreu Font, J. (2021). Vivienda: nuevos avances en materia de rehabilitación energética, autoconsumo y pobreza energética. En García-Álvarez García, G., Jordano Fraga, J., Lozano Cutanda, B. & Nogueira López, A. (Coord.), *Observatorio de políticas ambientales 2021* (pp. 949-997). CIEMAT

Gifreu i Font, J. (2020). ¿Mantener la inercia o una oportunidad de cambio?. En *Housing: Revista de la Cátedra de Vivienda de la Universidad Rovira i Virgili*, núm. 13, pp. 10-12

Gifreu i Font, J. (2020). La incorporación de las políticas de vivienda a la planificación urbanística: transversalidad, sostenibilidad, justicia social y enfoque territorial. En Cerdeira Pérez, J.A., Domínguez Blanco, J.M. & Valenzuela Rodríguez, M.J. (Coord.), *Urbanismo: retos y oportunidades* (pp. 281-307). Wolters Kluwer

Gifreu i Font, J. (2020). La vivienda en tiempos del COVID-19: ¿nuevas vulnerabilidades sociales? Del impacto inicial a los retos del futuro. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, año 54, núm. 337-338, pp. 247-304.

Gimeno Feliu, J. M. (2012). Delimitación conceptual entre el contrato de gestión de servicios públicos, contrato de servicios y CP. *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 156, pp. 34-38

Gimeno Feliu, J.M. (2014), *El nuevo paquete legislativo comunitario sobre contratación pública. De la burocracia a la estrategia*. Aranzadi.

Gobierno de España. (1980). *Instrumento de Ratificación de 29 de abril de 1980, de la Carta Social Europea, hecha en Turín de 18 de octubre de 1961* [archivo PDF]. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/pdf/1980/BOE-A-1980-13567-consolidado.pdf>.

Gobierno de España. (2021). *Instrumento de Ratificación de la Carta Social Europea (revisada), hecha en Estrasburgo el 3 de mayo de 1996* [archivo PDF]. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/pdf/2021/BOE-A-2021-9719-consolidado.pdf>.

Gobierno de España. (2021). *Plan de recuperación, transformación y resiliencia* [archivo PDF]. Recuperado de [https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/30042021-](https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/30042021-Plan_Recuperacion_%20Transformacion_%20Resiliencia.pdf)

[Plan_Recuperacion_%20Transformacion_%20Resiliencia.pdf](https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/30042021-Plan_Recuperacion_%20Transformacion_%20Resiliencia.pdf)

Gobierno de España. (2021). *Mapa de inversiones gestionadas por las comunidades autónomas*. <https://planderecuperacion.gob.es/ejecucion/mapa-de-inversiones-gestionadas-por-las-comunidades-autonomas>

Gobierno de España. (2022). *El Gobierno aprueba la Ley por el Derecho a la Vivienda*.

https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Paginas/2022/010222-rp_cministros.aspx

Gobierno de España. (2022). *Manifestaciones de interés*: <https://planderecuperacion.gob.es/como-acceder-a-los-fondos/manifestaciones-de-interes>

Gobierno de España. (2022). *Plan de recuperación para Europa: NextGenerationEU*. <https://planderecuperacion.gob.es/plan-de-recuperacion-para-europa>

Gómez-Ferrer Morant, R. (1975). En torno a los estándares urbanísticos. En *Cincuentenario del Estatuto Municipal: estudios conmemorativos*, Instituto de Estudios de Administración Local, pp. 487-520

González Posada, A. (1905). Las habitaciones baratas. *La España Moderna*, núm. 196, pp. 69-82.

Google. (2020). *Resultados búsqueda: coworking*. https://www.google.com/search?q=coworking&rlz=1C1CHBF_esES902ES902&sxsrf=AOaemvl0vKDsSD1NOqjFQKXAKu-tkHtaOg%3A1634039246200&ei=znVIYeTdc9HD8gKXvpfwBw&ved=0ahUKEwjk_MXG5sTzAhXRoVwKHRffBX4Q4dUDCA4&uact=5&oq=coworking&gs_lcp=Cgdnd3Mtd2l6EAMyBwgAELEDEEMyCAgAEIAEELEDMgQIABBDMgQIABBDMgUIABCABDIECAAQQzIFCAAQgAQyBQgAEIAEMgUIABCABDIECAAQQzoHCAAQRxCwAzonCC4QsQMqXwEQ0QMqQzoLCAAQgAQsQMqgwE6Dgg uEIAEELEDEMcbEKMCOg4ILhCABBCxAxDHARDRAzoECCMQJzoECC4QQz

[oHCC4QsQMQQzoICC4QgAQQsQNKBAhBGABQi_YLWLT9C2Dz_gtoAXACeAKAAZgDiAHLDJIBCTAuNy4xLjAuMZgBAKABAcgBBcABAQ&sclient=gws-wiz](https://www.idealista.com/sala-de-prensa/informes-precio-vivienda/alquiler/report/)

Guillen Lanzarote, A. (2011). El dret a la ciutat, un dret humà emergent, *Institut de Drets Humans de Catalunya*, Sèrie Drets Humans Emergents 7, pp. 16-27

Hernández González, F. L. (2016). La controvertida supresión del contrato de gestión de servicios públicos. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 60, pp. 50 – 57

Hernando Rydings, M. (2012). *La colaboración público – privada. Fórmulas contractuales*. Civitas.

Housing Europe. (2021). *The State of Housing in Europe*, p. 91 [archivo PDF]. Recuperado de

https://www.stateofhousing.eu/The_State_of_Housing_in_the_EU_2021.pdf

Housing Europe. (2022). *Observatorio de la vivienda*. <https://www.housingeurope.eu/section-135/housing-observatory>

Huur Commissie. (2022). *Huurprijscheck en punten (Consultar precio de alquiler y puntos)*. <https://www.huurcommissie.nl/onderwerpen/huurprijs-en-punten/huurprijscheck-en-puntentelling>

IDEALISTA. (2022). *Informe de precios en alquiler en España*. <https://www.idealista.com/sala-de-prensa/informes-precio-vivienda/alquiler/report/>

IDELCOOP. (1996). Teoría y práctica de la Cooperación. *Revista de Idelcoop*, Vol.23, núm. 97 [archivo PDF]. Recuperado de <https://www.idelcoop.org.ar/sites/www.idelcoop.org.ar/files/revista/articulos/pdf/96021703.pdf>

Iglesias González, F. (2005). *Administración Pública y vivienda*. Editorial Montecorvo, Madrid.

Institut Català de Finances. (2021). *ICF Habitatge social (promoció)*. <http://www.icf.cat/ca/productes-financers/prestecs/icf-habitatge-social>

Institut Català de Finances. (2021). *ICF vivienda social (adquisición)*. <https://www.icf.cat/es/productes-financers/prestecs/icf-habitatge-social-adquisicio/>

Instituto de Estadística de Cataluña. (2012-2020). *Sector público. Generalitat, Presupuesto. Gastos. Por áreas y políticas de gasto*. <https://www.idescat.cat/pub/?id=aec&n=683&lang=es>

Instituto de Estadística de Cataluña. (2020). *Generalitat de Catalunya. Presupuesto. 2020. Entidades de derecho público*. <https://www.idescat.cat/pub/?id=aec&n=664&lang=es>

Instituto Nacional de Estadística. (2021). *Barcelona: población por municipios y sexo*. <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=2861>.

Jaria Manzano, J. (2011). El derecho a una vivienda digna en el contexto del estado social. En Simón Moreno, H. & Nasarre Aznar, S. (Coord.), *El acceso a la vivienda en un contexto de crisis* (pp. 53-88). Edisofer

Jiménez Riesco, M. A. (2007). La vivienda como problema social en España: del control ideológico a la lucha contra el paro (1883-1936). *Huarte de San Juan, Revista de la Facultad de Ciencias Humanas y Sociales, Geografía e Historia*, núm. 2007, pp. 359-371 [archivo PDF]. Recuperado de https://academica-e.unavarra.es/bitstream/handle/2454/9096/HSJ_GH_14_2007.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Juan Lozano, A.M., & Rodríguez, J. (2006). *La colaboración público-privada en la financiación de las infraestructuras y servicios públicos. Una aproximación desde los principios jurídico-financieros*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid

Juan Toset, E. (2012). La política de vivienda en Europa. Consideraciones desde la perspectiva de los Servicios Sociales de interés general. *Cuadernos de Trabajo Social*, Vol. 25, núm. 2, pp. 451-459.

Junceda Moreno, J. (2021). La retribución del socio privado por su saber hacer en las sociedades de economía mixta explotadoras de Servicios Públicos Locales. *La administración práctica: enciclopedia de administración municipal*, núm. 6, pp. 69-79.

Klijin, E. H., & Teisman, G. R. (2003). Institutional and strategic barriers to public—private partnership: An analysis of Dutch cases. *Public money and Management*, Vol. 23, núm. 3, pp. 137-146.

La borda. (2016). *Cesión de uso*. <http://www.laborda.coop/es/proyecto/cesion-de-uso/>

Lacol & La ciutat invisible. (2018). *Habitar en comunidad. La vivienda cooperativa en cesión de uso*. Colección Arquia.

Laguna de Paz, J. C. (2017). Los contratos administrativos de concesión de servicios y de servicios a los ciudadanos. *Revista de Administración Pública*, núm. 204, pp. 41-68

Lambea Llop, N. (2022). *La gestión de la vivienda social en clave europea*. Tirant lo Blanch

Lambea Rueda, A. (2007). *Cooperativas de viviendas. Promoción, construcción y adjudicación de la vivienda al socio cooperativo* (2.ª ed.). Comares.

Lazo Vitoria, X. (2018). El riesgo operacional como elemento delimitador de los contratos de concesión. En Gimeno Feliu, J.M. (Dir.), *Estudio sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público* (pp. 517 – 543). Aranzadi

Lefevre, H. (1968). *Le droit à la Ville*. Éditions Anthropos

León, M. (2019). Viviendas de protección más allá de las VPO: tipos y requisitos para solicitarlas. *La Información*. <https://www.lainformacion.com/economia-negocios-y-finanzas/viviendas-proteccion-vpo-tipos-requisitos/6506252/>

Liñares Muñagorri, I. & Barquero Solanes, I. (2021). Balance y vías de mejora en las medidas previstas por el Real Decreto Ley 36/2020 en materia de gestión económico-administrativa, *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 20, pp.293-319

López Mora, M.E. (2021), Las formas de colaboración público-privada del Real Decreto Ley 36/2020 para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: los PERTE y la sociedad de economía mixta, *Contratación administrativa práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas*, núm. 172, pp. 40-56

López Ramón, F. (2014). El derecho subjetivo a la vivienda. *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 102, pp. 49-91

López Ramón, F. (2020). El reconocimiento legal del derecho a disfrutar de una vivienda. *Revista de Administración Pública*, núm. 212, pp. 297-308.

McCamant, K., & Durrett, C. (2011). *Creating cohousing: Building sustainable communities*. New Society Publishers.

Martín-Retortillo Baquer, S. (1966), Presupuestos políticos y fundamentación constitucional de la planificación administrativa, *Revista de Administración Pública*, núm. 50, pp. 111-146

Martín-Retortillo Baquer, S. (1988), Reflexiones sobre la regulación constitucional de la planificación económica, *Revista de Administración Pública*, núm. 117, pp. 23-50

Méndez, J. (2020). Coliving. *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 2.

Metrovacesa Blog. (2021). *Qué es el coliving: la tendencia que crece en grandes ciudades*. <https://metrovacesa.com/blog/que-es-el-coliving>

Ministerio de Fomento. (2012). Nota de prensa. *El Gobierno autoriza la disolución de la Sociedad Pública de Alquiler*. [archivo PDF]. Recuperado de: <https://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/9AF9030A-E3AA-40B9-83E8-AB47606F4CF8/110155/12031601.pdf>

Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. (2019). *Actividades y Servicios. Observatorios y Estadísticas. Series estadísticas sobre la “Estimación del parque de viviendas”*. <https://apps.fomento.gob.es/BoletinOnline2/?nivel=2&orden=33000000>

Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. (2020). *Actividades y Servicios. Observatorios y Estadísticas. Series estadísticas sobre la “Vivienda y rehabilitación protegida”*. <https://apps.fomento.gob.es/BoletinOnline2/?nivel=2&orden=31000000>

Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. (2020). *Actividades y Servicios. Observatorios y Estadísticas. Series estadísticas sobre la “Vivienda libre”*. <https://apps.fomento.gob.es/BoletinOnline2/?nivel=2&orden=32000000>

Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. (2022). *Raquel Sánchez suscribe convenios para ejecutar el Plan Estatal de Vivienda 2022-2025 en ocho CCAA por un importe de más de 612 millones de euros.* <https://www.mitma.gob.es/el-ministerio/sala-de-prensa/noticias/jue-07072022-1328>

Moran, M., Rein, M., & Goodin, R.E. (2006). Public-private collaboration. *The Oxford handbook of public policy*, pp.496-525

Moreno Molina, J. A. (2021). La ejecución de los fondos de recuperación europeos.: Medidas sobre contratación pública introducidas por el Real Decreto-Ley 36/2020. *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 119, pp. 281-312.

Muñoz Castillo, J. (2000). *El derecho a una vivienda digna y adecuada. Eficacia y ordenación administrativa. Constitución y Leyes*, COLEX.

Muñoz Castillo, J. (2003). *Constitución y vivienda*. Centro de Estudios Políticos Constitucionales

Muñoz Gielen, D., & Korthals Altes, W. (2005). Países Bajos: Pequeña historia del urbanismo de los Países Bajos. *Estudios territoriales*, vol. XXXVII, núm. 144, pp. 543-546.

Muñoz Pérez, D. (2013). *La vivienda de protección pública como régimen de gestión*. Tesis doctoral, Universidad Carlos III de Madrid [archivo PDF]. Recuperado de [https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/17650/David Mu%C3%B1oz Perez tesis.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/17650/David_Mu%C3%B1oz_Perez_tesis.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Naciones Unidas. (2015). *Social Housing in the UNECE región. Models, Trends and Challenges* [archivo PDF]. Recuperado de https://unece.org/DAM/hlm/documents/Publications/Social_Housing_in_UNECE_region.pdf

Naciones Unidas. Asamblea General. (2008). *Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, Sr. Miloon Kothari. Adición Misión a España* [archivo PDF]. Recuperado de: <https://www.refworld.org/es/docid/47c7d4b82.html>

Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. (2001). *Informe del Relator Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, Sr. Miloon Kothari, presentado de conformidad con la resolución 2000/9 de la Comisión* [archivo PDF]. Recuperado de: [https://documents-dds-](https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G01/105/90/PDF/G0110590.pdf?OpenElement)

[ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G01/105/90/PDF/G0110590.pdf?OpenElement](https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G01/105/90/PDF/G0110590.pdf?OpenElement)

Narbona Ruiz, C. (1993). El Plan de Vivienda 1992-1995: especial referencia a sus resultados en Andalucía. *Boletín Económico de Andalucía*, núm. 16, pp. 79-89.

Nasarre Aznar, S. (2022). *El proyecto de Ley de vivienda 2022*. FEDEA, Colección Apuntes no. 2022-11. Madrid

NEXU. (2020). *¿Qué es el coliving y por qué está de moda?*. <https://nexu.es/general/que-es-coliving-por-que-esta-de-moda/>

Noguera de la Muela, B. (2012). *Las sociedades de economía mixta como técnica institucional de colaboración público – privada en el Texto refundido de la Ley de contratos del Sector Público*, <https://www.obcp.es/opiniones/las-sociedades-de-economia-mixta-como-tecnica-institucional-de-colaboracion-publica>

Noguera de la Muela, B. (2021). La colaboración público-privada a propósito de los fondos europeos Next Generation (NG-EU): PERTE, agrupaciones, consorcios y sociedades de economía mixta. En Gimeno Feliu, J.M. (Dir.), *Observatorio de los contratos públicos 2020* (pp. 407-447). Aranzadi

Observatorio de Vivienda y Suelo. Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. (2020). *Boletín Especial vivienda social* [archivo PDF]. Recuperado de <https://apps.fomento.gob.es/CVP/handlers/pdfhandler.ashx?idpub=BAW072>

Observatorio Metropolitano de la Vivienda de Barcelona. (2020). *Estructura i concentració de la propietat de l'habitatge a la ciutat de Barcelona* [archivo PDF]. Recuperado de https://www.ohb.cat/wp-content/uploads/2020/07/Lab_Propietat_Incasol_juny2020.pdf

Observatorio Metropolitano de Vivienda de Barcelona. (2019). *L'habitatge a la Metròpoli de Barcelona* [archivo PDF]. Recuperado de https://www.ohb.cat/wp-content/uploads/2020/07/2.1.Informeannual_2019.pdf

OCDE. (2020), *Affordable Housing Database - OECD*, www.oecd.org/social/affordable-housingdatabase.htm

OCDE. (2020). *Social housing: a key part of past and future housing policy* [archivo PDF]. Recuperado de <https://www.oecd.org/social/social-housing-policy-brief-2020.pdf>

OCDE. (2022). *Quiénes somos*. <https://www.oecd.org/acerca/>.

Organización de las Naciones Unidas. ONU HABITAT. (2009). *El derecho a una vivienda adecuada*, Folleto Informativo, núm. 21 [archivo PDF]. Recuperado de https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_sp.pdf

Organización Mundial de la Salud. (1990), *Principios de higiene de la vivienda* [archivo PDF]. Recuperado de https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/38629/9243561278_spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Ortega Álvarez, L. (1988). *El régimen constitucional de las competencias locales*. Instituto Nacional de Administración Pública

Países Bajos. (1814). *Constitution of the Kingdom of the Netherlands of 1814 (Grondwet)* [archivo PDF]. Recuperado de https://www.constituteproject.org/constitution/Netherlands_2008.pdf?lang=en

Países Bajos. (2008). *Constitución del Reino de los Países Bajos de 1814 (Grondwet). Revisión del año 2008* [archivo PDF]. Recuperado de https://www.constituteproject.org/constitution/Netherlands_2008.pdf?lang=es

Palmero Iglesias, L.M., Muñoz Pérez, D., & Marí Farinós, J. (2018). *Estudio especial de la reserva como técnica urbanística al servicio de la política de vivienda* [archivo PDF]. Recuperado de <https://riunet.upv.es/bitstream/handle/10251/98120/PDF-Palmero%3bMu%c3%b1oz%3bMar%c3%ad%20->

[%20Estudio%20especial%20de%20la%20reserva%20como%20t%c3%a9cnica%20urban%c3%adstica%20al%20servicio%20de%20la%20po....pdf?sequence=1&isAllowed=y](#)

Pareja Eastaway, M., & Sánchez Martínez, T. (2016). El alquiler privado como vivienda social en España. *Ciudad y Territorio. Estudios territoriales*, núm. 189, pp. 383-397.

Parlamento Europeo (2021). *Resolución de 21 de enero de 2021 sobre el acceso a una vivienda digna y asequible para todos (2019/2187(INI))*. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-01-21_ES.html#sdocta6

Parlamento Europeo. (1996). *Política de vivienda en los Estados Miembros de la Unión Europea*. https://www.europarl.europa.eu/workingpapers/soci/w14/summary_es.htm

Parlamento Europeo. (2007). *Informe sobre la política de vivienda y la política regional (2006/2108(INI))* [archivo PDF]. Recuperado de <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2007-0090+0+DOC+PDF+V0//ES>

Peiró, I. (2018). Luces y sombras en la batalla para conseguir más vivienda social en Catalunya. *Catalunya Plural*. <https://catalunyaplural.cat/es/luces-y-sombras-en-la-batalla-para-conseguir-mas-vivienda-social-en-catalunya/>

Peña Ochoa, A. (2008). El nuevo contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado en la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. Extra 10, pp. 87-108

Pérez de Villarreal González, J. M. (1991). La economía mundial en los años ochenta y política económica de los noventa. *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, núm. 20, pp. 200-217.

Pérez Mira, J.M., & Bueso Guirao, E. (2016). *Efectos en el sector público local de la Ley para la Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL)*. Dykinson.

- Pittini, A. & Laino, E. (2012). *The nuts and bolts of European social housing systems* [archivo PDF]. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/236144096_Housing_Europe_Review_2012_The_nuts_and_bolts_of_European_social_housing_systems
- Pleace, N., Teller, N., & Quilgars, D. (2011). *Social Housing Allocation and Homelessness. EOH Comparative Studies on Homelessness* [archivo PDF]. Recuperado de <https://eprints.whiterose.ac.uk/75093/1/>
- Ponce Solé, J. & Sibina Tomàs, D. (2008). *El derecho a la vivienda en el siglo XXI. Sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo: un análisis específico de la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, en su contexto español, europeo e internacional*. Marcial Pons.
- Ponce Solé, J. (2008). La competencia en materia de vivienda a la luz del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña y de la ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda. *Revista d'estudis autonòmics i federals*, núm. 7, pp. 145-195
- Ponce Solé, J. (2017). Cincuenta años de relaciones entre derecho urbanístico y vivienda asequible en España. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, año 51, núm. 311, pp. 343-372
- Ponce Solé, J. (2018). Reservas para vivienda protegida en suelo urbano no consolidado. Un nuevo paradigma contra la segregación urbana. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, año n. 52, núm. 326, pp. 19-57
- Ponce Solé, J. (2019). El derecho a la Ciudad y la Nueva Agenda Urbana; una aproximación integrada y sistemática a los derechos en la Ciudad con referencia al derecho a la vivienda. En *El derecho, la ciudad y la vivienda en la nueva concepción del desarrollo urbano: desafíos transnacionales y transdisciplinarios de la gobernanza en la Nueva Agenda Urbana*. Atelier
- Portell Salom, N. (2008). El contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado. *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 18
- Razquin Lizarraga, J. A. (2012). La distinción entre contrato de servicios y concesión de servicios en la reciente jurisprudencia comunitaria y su incidencia en el ámbito interno. *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 3, pp. 171-190

Redacción Barcelona. (2020). El tercer sector denuncia la escasa inversión en política de vivienda en Catalunya. *La Vanguardia*. <https://www.lavanguardia.com/local/catalunya/20201127/49737320639/tercer-secor-politica-vivienda-cataluna-covid-coronavirus.html>

Rego Blanco, M. D. (2017). Novedades sobre la sociedad de economía mixta en la Ley de Contratos del Sector Público de 2017. *Documentación administrativa: nueva época*, núm. 4, pp. 151-159.

République Française. (2014). *LOI n. 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové*. <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000028772256/>

Rijsoverheid. (2018). *Cifers over Wonen en Bouwen. Hoofdstuk7: Woningcorporaties (Cifras sobre vivir y construir, capítulo 7: asociaciones de vivienda)*. https://datawonen.nl/jive/jivereportcontents.ashx?report=cowb_framework_report_preview&chaptercode=2019_cowh7

Rodrigo Álvarez-Sala, F.J. (2019). *Movimiento o estilo: las colonias madrileñas de principios del siglo XX*. Proyecto Fin de Carrera / Trabajo Fin de Grado, E.T.S. Arquitectura (UPM) [archivo PDF]. Recuperado de https://oa.upm.es/54019/1/TFG_Rodrigo_Alvarez_Sala_Francisco_Javier.pdf.pdf

Roger Fernández, G. (2005). La gestión del suelo para la vivienda social. En el curso de verano de la Universidad Complutense "El derecho a la vivienda y la política social", El Escorial, Madrid, 25 a 29 de julio.

Rojas Villar, F.J. (2008). La reserva de suelo para vivienda protegida. En Del Olmo Alonso, J. (Coord.), *El derecho urbanístico del siglo XXI: libro homenaje al profesor Martín Bassols Coma* (pp. 635-673). Ed. Reus

Romero Rey, C. (2004). Los límites a la potestad del planeamiento urbanístico. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, Año núm. 38, núm. 210, pp. 11-48.

Sætedammen i 25 ar. (1997). *Klik på overskriften for at komme til kapitlet. Ved klik på et sidenummer i bogen kommer du tilbage til denne indholdsfortegnelse*

[archivo PDF]. Libro del 25º aniversario de Sætedammen, en danés. Recuperado de http://dammen.dk/Jubilaebumsbog_Dammen.pdf

Sáinz Guerra, J.L. (2008). Breve historia. En Moya González, L. (Dir.), *La vivienda social en Europa. Alemania, Francia y Países Bajos desde 1945* (pp. 15-37). Mairera Libros

Salom Parets, A. (2012). Reflexiones en torno a la limitación del crecimiento urbanístico: la importancia del factor poblacional. Referencias al urban sprawl en el marco del derecho urbanístico de los Estados Unidos de Norteamérica. *Revista de urbanismo y edificación*, n. 25, pp. 165-196

Salom Parets, A. (2011). *Las limitaciones al crecimiento poblacional y espacial establecidas por la normativa territorial y urbanística*. Instituto Nacional de Administración Pública.

Salvi del Pero, A., Adema, W., Ferraro, V. et al. (2016). Policies to promote acces to Good-quality affordable housing in OECD countries. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, núm. 176, OECD Publishing, París, p. 36

Sánchez Martínez, M. T. (2003). El Plan de Vivienda 1992-1995: un estudio de su incidencia redistributiva. *Working Papers*. Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas, núm. 11, pp. 1-25.

Sánchez Morón, M. (2014). *Derecho Administrativo. Parte General*. Editorial Tecnos

Santiago Iglesias, D. (2021). ¿Es posible crear sociedades de economía mixta para la gestión de servicios públicos locales en el marco de contratos de servicios y de concesión de servicios?. *Revista De Estudios de la Administración Local y Autonómica*, Núm. 16, pp. 98–117.

Sempere, P. (2020). España tiene menos de una vivienda social por cada 100 habitantes, lejos de las cuatro de la UE. *Cinco Días*. https://cincodias.elpais.com/cincodias/2020/09/24/economia/1600970058_119777.html

Sierra Rodríguez, J. (2003). Reflexiones en torno a la nueva Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas. *Anales de Derecho*, núm. 21, pp. 417-443.

Simón Moreno, H. (2020). Las cooperativas de viviendas en régimen de cesión de uso: ¿una alternativa real a la vivienda en propiedad y en alquiler en España?. *Revista de Estudios Cooperativos*, núm. 134.

Sosa Wagner, F. (1987). *Manual de Derecho Local*, Tecnos, p. 108.

Souvirón Morenilla, J. M. (2018). El derecho a la vivienda y su garantía pública: entre el servicio público y la protección social. En González Ríos, I. (Dir.), *Servicios de interés general y protección de los usuarios: educación, sanidad, servicios sociales, vivienda, energía, transportes y comunicaciones electrónicas* (pp. 181-224). Dykinson

Tejedor Bielsa, J.C. (2010). Las viviendas protegidas. Régimen jurídico general de la vivienda protegida. En López Ramón, F. (Coord.), *Construyendo el derecho a la vivienda* (pp. 349-381). Marcial Pons

Tejedor Bielsa, J.C. (2013). La política de vivienda social como servicio social de interés general en Europa. *esPublicoBlog*.
<https://www.administracionpublica.com/vivienda-social-europa/>

Tornos Mas, J. (2018). El contrato de concesión de servicios. En Gimeno Feliu, J.M. (Dir.), *Estudio sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público* (pp. 1447 a 1484). Aranzadi

Trayter Jiménez, J.M. (2016). La responsabilidad patrimonial de la administración como consecuencia de la ordenación territorial o urbanística, *Revista de urbanismo y edificación*, núm. 36, pp. 23-48

Trayter Jiménez, J.M. (2021). *Derecho Administrativo. Parte General*. Atelier

Trayter Jiménez, J.M. (2021). *Derecho Urbanístico de Cataluña*. Atelier.

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

Tu proyecto de vida. (2020). *Coliving: el nuevo fenómeno que te invita a compartir*. <https://www.tuprojectodevida.es/coliving-el-nuevo-fenomeno/>

UNEXIA. (2021). *El coliving, la nueva tendencia para compartir espacio*. <https://unexiaandalucia.com/el-coliving-la-nueva-tendencia-para-compartir-espacio/>

Unión Europea. (2007). *Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea* [archivo PDF]. Recuperado de <https://www.boe.es/doue/2007/306/Z00001-00271.pdf>.

Unión Europea. (2011). *Ciudades del Mañana. Retos, visiones y caminos a seguir* [archivo PDF]. Recuperado de https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_final_es.pdf

Van-Halen Rodríguez, J. (2017). *La política de la vivienda en España: una aproximación histórica*. Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid.

Vañó Vañó, M. J. (2020). La colaboración público-privada a través de entidades de la economía social. *Noticias de la economía pública, social y cooperativa*, núm. 64, pp. 28-49.

Vaquero Caballería, M. (2017). Planes urbanísticos y planes de vivienda: la extraña pareja, *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 7, pp. 68-85.

Vázquez Matilla, F.J. (2021), ¿Cómo afecta el Real Decreto-ley 37/2020 a la contratación pública?, *Contratación administrativa práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas*, núm. 171, pp. 168-180.

Vuela Castranado, M. (2018). Cohousing: ¿Utopía o una posible solución a los problemas habitacionales en nuestro país?. En Alonso Pérez, M.T. (Coord.), *Nuevas vías jurídicas de acceso a la vivienda* (pp. 401-452). Aranzadi

Villar Rojas, F. J. (2009). La privatización de la gestión de los servicios sanitarios públicos: las experiencias de Valencia y Madrid. *DS: Derecho y salud*, Vol. 17, núm. 1, pp. 1-22.

Wikipedia. (2022). *Bernie de Koven*. https://en.wikipedia.org/wiki/Bernie_De_Koven

Zoido Naranjo, F., De la Vega Benayas, S., Morales Matos, G. et al. (2000).
Diccionario de geografía urbana, urbanismo y ordenación del territorio. Ariel.

ANEXO LEGISLACIÓN

NORMATIVA ESTATAL

Constitución Española de 1978.

BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978

Ley 49/1960, de 21 de julio, de Propiedad Horizontal

BOE núm. 176, de 23 de julio de 1960

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local

BOE núm. 80, de 3 de abril de 1985

Ley, de 12 de junio, de Casas Baratas de 1911

Gaceta de Madrid de 13 de junio de 1911

Ley, de 10 de diciembre de 1921, de Casas Baratas

Gaceta de Madrid núm. 285, de 10 de diciembre de 1921

Real Decreto que aprueba el Reglamento provisional, que se inserta, para la aplicación de la Ley de Casas Baratas de 10 de diciembre de 1921

Gaceta de Madrid núm. 209, de 28 de julio de 1922

Real Decreto – Ley, de 10 de octubre de 1924, relativo a las Casas Baratas

Gaceta de Madrid núm. 289, de 15 de octubre de 1924

Real Decreto-Ley, de 28 de julio de 1925, relativo a la construcción de casas económicas destinadas a la clase media.

Gaceta de Madrid núm. 217, de 5 de agosto de 1925

Ley, de 25 de junio de 1935, dictando normas para remediar el paro

Gaceta de Madrid núm. 177, de 26 de junio de 1935

Ley de 19 de abril de 1939 estableciendo un régimen de protección a la vivienda de renta reducida y creando un Instituto Nacional de Vivienda, encargado de su aplicación.

BOE núm. 110, de 20 de abril de 1939

Ley de 25 de noviembre de 1944 sobre reducción de contribuciones e impuestos en la construcción de casas de renta para la denominada “clase media”

BOE núm. 332, de 27 de noviembre de 1944

Decreto-ley de 19 de noviembre de 1948 por el que se modifica la Ley de 25 de noviembre de 1944 sobre viviendas bonificadas

BOE núm. 348, de 13 de diciembre de 1948

Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa
BOE núm. 351, de 17 de diciembre de 1954

Decreto – Ley de 14 de mayo de 1954 por el que se encarga al Instituto Nacional de la Vivienda la ordenación de un plan de viviendas de “tipo social”
BOE núm. 168, de 17 de junio de 1954

Decreto – Ley de 29 de mayo de 1954 por el que se encomienda a la Obra Sindical del Hogar, en colaboración con el Instituto Nacional de la Vivienda, la realización de un Plan de construcción de 20.000 viviendas anuales para productores de la Organización Sindical
BOE núm. 157, de 6 de junio de 1954

Ley de 15 de julio de 1954 sobre “protección de viviendas de renta limitada”
BOE núm. 197, de 16 de julio de 1954

Decreto de 24 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación de la Ley de 15 de julio de 1954 sobre protección de "viviendas de renta limitada"
BOE núm. 197, de 16 de julio de 1955

Real Decreto 3280/1983, de 14 de diciembre de 1983, sobre tramitación de las actuaciones de financiación en materia de vivienda
BOE núm. 4, de 5 de enero de 1984

Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos
BOE núm. 282, de 25 de noviembre de 1994

Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del Suelo y Valoraciones
BOE núm. 89, de 14 de abril de 1998

Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios
BOE núm. 276, de 16 de noviembre de 2012

Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social
BOE núm. 116, de 15 de mayo de 2013

Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado de alquiler de viviendas
BOE núm. 134, de 5 de junio de 2013

Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana
BOE núm. 261, de 31 de octubre de 2015

Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler
BOE núm. 55, de 5 de marzo de 2019

Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19
BOE núm. 67, de 14 de marzo de 2020

Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2.
BOE núm. 282, de 25 de octubre de 2020

Real Decreto – ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19
BOE núm. 73, de 18 de marzo de 2020

Real Decreto Ley 11/2020, de 31 de marzo, que establecía condiciones de acceso a las ayudas para contribuir a minimizar el impacto económico y social de la COVID-19
BOE núm. 91, de 1 de abril de 2020

Real Decreto-ley 26/2020, de 7 de julio, de medidas de reactivación económica para hacer frente al impacto del COVID-19 en los ámbitos de transportes y vivienda
BOE núm. 187, de 8 de julio de 2020

Real Decreto – ley 37/2020, de 22 de diciembre, de medidas urgentes para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad social y económica en el ámbito de la vivienda y en materia de transportes
BOE núm. 334, de 23 de diciembre de 2020

PLANES ESTATALES DE VIVIENDA

Decreto de 1 de julio de 1955 por el que se dictan normas para la ejecución del Plan Nacional de "viviendas de renta limitada" y estableciendo medios económicos para su financiación
BOE núm. 197, de 16 de julio de 1955

Orden de 12 de julio de 1955 por la que se desarrolla el Decreto de 1 de julio de 1955, en el que se aprobaba el Plan Nacional de la Vivienda
BOE núm. 197, de 16 de julio de 1955

Decreto Ley de 25 de febrero de 1957 sobre reorganización de la Administración Central del Estado
BOE núm. 57, de 26 de febrero de 1957

Decreto de 22 de noviembre de 1957 por el que se regula nueva categoría de "viviendas subvencionadas"

BOE núm. 301, de 2 de diciembre de 1957

Ley 84/1961, de 23 de diciembre, sobre el Plan nacional de la vivienda 1961-1976

BOE núm. 310, de 28 de diciembre de 1961

Decreto 2131/1963, de 24 de julio, por el que se aprueba el 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

BOE núm. 216, de 7 de septiembre de 1968

Decreto 2114/1968, de 24 de julio, por el que se aprueba el 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

BOE núm. 216, de 7 de septiembre de 1968

Orden de 20 de mayo de 1969 por la que se aprueba la adaptación de las ordenanzas técnicas y normas constructivas, aprobadas por Ordenes de 12 de julio de 1955 y 22 de febrero de 1968 al texto refundido y revisado de la Legislación de Viviendas de Protección Oficial y su Reglamento

BOE núm. 123, de 23 de mayo de 1969

Decreto Ley 13/1975, de 17 de noviembre, por el que se aprueba un programa especial de financiación de viviendas y otras medidas coyunturales

BOE núm. 276, de 18 de noviembre de 1975

Real Decreto Ley 12/1976, de 30 de julio, sobre inversión en vivienda

BOE núm. 186, de 4 de agosto de 1976

Real Decreto 2278/1976, de 16 de septiembre, por el que se desarrolla el Real Decreto-ley 12/1976, de 30 de julio, sobre inversión en vivienda

BOE núm. 235, de 30 de septiembre de 1976

Real Decreto 2960/1976, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Legislación de Viviendas de Protección Oficial

BOE núm. 311, de 28 de diciembre de 1976

Orden de 24 de noviembre de 1976 por la que se aprueban las Normas Técnicas de Diseño y Calidad de las Viviendas Sociales

BOE núm. 296, de 10 de diciembre de 1976

Real Decreto – Ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre política de viviendas de protección oficial

BOE núm. 267, de 8 de noviembre de 1978

Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre, por el que se desarrolla el Real Decreto-ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre Política de Vivienda.

BOE núm. 14, de 16 de enero de 1979

Real Decreto 2455/1980, de 7 de noviembre, sobre financiación y seguimiento del programa 1981-1983 de construcción de viviendas de construcción oficial
BOE núm. 273, de 13 de noviembre de 1980

Real Decreto 3280/1983, de 14 de diciembre, sobre financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda
BOE núm. 4, de 5 de enero de 1984

Real Decreto 2329/1983, de 28 de julio, sobre protección a la rehabilitación del patrimonio residencial y urbano
BOE núm. 214, de 7 de septiembre de 1983

Real Decreto 1929/1984, de 10 de octubre, sobre financiación por la Banca de actuaciones protegibles en materia de vivienda
BOE núm. 265, de 5 de noviembre de 1984

Real Decreto 2559/1985, de 27 de diciembre, por el que se modifican las condiciones de pago de las viviendas de protección oficial de promoción pública
BOE núm. 8, de 9 de enero de 1986

Real Decreto 709/1986, de 4 de abril, sobre subvenciones personales para adquirentes de viviendas de protección oficial de promoción pública
BOE núm. 90, de 15 de abril de 1986

Real Decreto 2569/1986, de 5 de diciembre, sobre medidas financieras en materia de Viviendas de Protección Oficial
BOE núm. 305, de 22 de diciembre de 1986

Real Decreto 223/1987, de 20 de febrero, sobre tipos de interés en actuaciones de rehabilitación de viviendas
BOE núm. 45, de 21 de febrero de 1987

Real Decreto 1494/1987, de 4 de diciembre, sobre medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda
BOE núm. 297, de 12 de diciembre de 1987

Real Decreto 224/1989, de 3 de marzo, sobre medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda
BOE núm. 57, de 8 de marzo de 1989

Real Decreto 1932/1991, de 20 de diciembre, sobre medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda aprueba el Plan 1992-1995
BOE núm. 12, de 14 de enero de 1992

Real Decreto 2190/1995, de 28 de diciembre, sobre medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda y suelo para el período 1996-1999
BOE núm. 312, de 30 de diciembre de 1995

Real Decreto 1186/1998, de 12 de junio, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 1998-2001
BOE núm. 152, de 26 de junio de 1998

Real Decreto 115/2001, de 9 de febrero, por el que se modifica el Real Decreto 1186/1998, de 12 de junio, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del plan 1998-2001, y se establece la ayuda estatal directa a la entrada
BOE núm. 36, de 10 de febrero de 2001

Real Decreto 1/2002, de 11 de enero, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 2002-2005
BOE núm. 11, de 12 de enero de 2002

Real Decreto 1042/2003, de 1 de agosto, por el que se modifica el Real Decreto 1/2002, de 11 de enero, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 2002-2005, y se crean los municipios singulares del grupo 0 a efectos de la adquisición protegida de viviendas
BOE núm. 198, de 19 de agosto de 2003

Real Decreto 1721/2004, de 23 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 1/2002, de 11 de enero, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 2002-2005, y se crean nuevas líneas de actuaciones protegidas para fomentar el arrendamiento de viviendas
BOE núm. 181, de 28 de julio de 2004

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
BOE núm. 166, de 13 de julio de 2005

Real Decreto 14/2008, de 11 de enero, por el que se modifica el 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
BOE núm. 11, de 12 de enero de 2008

Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012
BOE núm. 309, de 24 de diciembre de 2008

Real Decreto 1713/2010, de 17 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012
BOE núm. 307, de 18 de diciembre de 2010

Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016
BOE núm. 86, de 10 de abril de 2013

Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021
BOE núm. 61, de 10 de marzo de 2018

Real Decreto 42/2022, de 18 de enero, por el que se regula el Bono Alquiler Joven y el Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025
BOE núm. 16, de 19 de enero de 2022

NORMATIVA AUTONÓMICA

Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña
BOE núm. 172, de 20 de julio de 2006

Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía
BOE núm. 68, de 20 de marzo de 2007

Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears
BOE núm. 52, de 1 de marzo de 2007

Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana
BOE núm. 164, de 10 de julio de 1982

Ley 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren una atención especial
BOE núm. 163, de 7 de julio de 2004
Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda
BOE núm. 50, de 27 de febrero de 2008

Decreto 257/2006, de 6 de junio, por el que se establece las condiciones para la venta de viviendas calificadas de protección oficial de promoción pública

DOGC núm. 4650, de 8 de junio de 2006

Decreto 106/2009, de 19 de mayo, por el que se regula el Registro de Solicitantes de VPO de Cataluña y los procedimientos de adjudicación de las Viviendas de Protección Oficial

DOGC núm. 5419, de 13 de julio de 2009

Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, que aprueba el Texto refundido de la Ley de Urbanismo

BOE núm. 218, de 8 de septiembre de 2010

Decreto 305/2006, de 18 de julio, que aprueba el Reglamento de la Ley de Urbanismo

DOGC núm. 4682, de 24 de julio de 2006

Decreto Ley 1/2015, de 24 de marzo, de medidas extraordinarias y urgentes para la movilización de las viviendas provenientes de procesos de ejecución hipotecaria

BOE núm. 130, de 1 de junio de 2015

Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética

BOE núm. 216, de 9 de septiembre de 2015

Ley 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de personas en riesgo de exclusión residencial

BOE núm. 15, de 18 de enero de 2017

Decreto Ley 17/2019, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda

BOE núm. 45, de 21 de febrero de 2020

Ley 5/2020, de 29 de abril, de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público y de creación del impuesto sobre las instalaciones que inciden en el medio ambiente

BOE núm. 155, de 2 de junio de 2020

Ley 11/2020, de 18 de setiembre, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda y de modificación de la Ley 18/2007, de la Ley 24/2015 y de la Ley 4/2016, relativas a la protección del derecho a la vivienda

BOE núm. 258, de 29 de septiembre de 2020

Decreto Ley 50/2020, de 9 de diciembre, de medidas urgentes para estimular la promoción de vivienda con protección oficial y de nuevas modalidades de alojamiento en régimen de alquiler

BOE núm. 28, de 2 de febrero de 2021

Ley 1/2022, de 3 de marzo, de modificación de la Ley 18/2007, la Ley 24/2015 y la Ley 4/2016 para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda
BOE núm. 65, de 17 de marzo de 2022

Decreto Ley 37/2020, de 3 de noviembre, de refuerzo a la protección del derecho a la vivienda ante los efectos de la pandemia de la COVID-19
BOE núm. 321, de 9 de diciembre de 2020

Resolución TES/1047/2020, de 12 de mayo, que establece las condiciones de acceso a las ayudas para contribuir a minimizar el impacto económico y social de la COVID en los alquileres de vivienda habitual
DOGC núm. 8135, de 18 de mayo de 2020

Resolución TES/1145/2020, de 27 de mayo, que suspende la facturación del mes de junio relativa al pago de los alquileres y cuotas de amortización afectados por la Resolución TES/783/2020, de 26 de marzo, que amplía el período de prorrateo a que se refiere el apartado 3 de esta Resolución y levanta la moratoria que se establece, excepto para las personas arrendatarias de vivienda habitual en situación de vulnerabilidad económica
DOGC núm. 8145, de 2 de junio de 2020

Resolución TES/783/2020, de 26 de marzo, que establece una moratoria en el pago del alquiler y cuotas de amortización de viviendas y locales gestionados por la *Agència d'Habitatge de Catalunya*
DOGC núm. 8096, de 23 de abril de 2020

Decreto Ley 13/2020, de 21 de abril, que adoptó medidas urgentes de carácter estructural y organizativo, así como medidas en el ámbito de las entidades del sector público de la Administración de la Generalitat
BOE núm. 157, de 4 de junio de 2020

PLANES DE VIVIENDA AUTONÓMICOS

Decreto 454/2004, de 14 de diciembre, de despliegue del Plan por el derecho a la vivienda 2004-2007
DOGC núm. 4281, de 16 de diciembre de 2004

Decreto 244/2005, de 8 de noviembre, de actualización del Plan para el derecho a la vivienda 2004-2007
DOGC núm. 5037, de 28 de diciembre de 2007

Decreto 288/2007, de 24 de diciembre, por el que se prorroga la vigencia del Decreto 244/2005, de 8 de noviembre, de actualización del Plan para el derecho de la vivienda 2004-2007
DOGC núm. 5037, de 28 de diciembre de 2007

Decreto 13/2010, de 2 de febrero, del Plan por el derecho a la vivienda del 2009-2012

DOGC núm. 5565, de 11 de febrero de 2010

Decreto 171/2012, de 27 de diciembre, prorrogó la vigencia del Decreto 13/2010, de 2 de febrero, del Plan por el derecho a la vivienda del 2009-2012
DOGC núm. 6283, de 31 de diciembre de 2012

Decreto 75/2014, de 27 de mayo, del Plan por el derecho a la vivienda
DOGC núm. 6633, de 29 de mayo de 2014

ANEXO DE JURISPRUDENCIA

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 146/1986, de 25 de noviembre

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 166/1986, de 19 de diciembre

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 37/1987, de 26 de marzo

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 152/1988, de 20 de julio

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 154/1988, de 21 de julio

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 186/1988, de 17 de octubre

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 170/1989, de 19 de octubre

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 59/1995, de 17 de marzo

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 112/1995, de 6 de julio.

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 28/1997, de 13 de febrero

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 61/1997, de 20 de marzo

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 133/1997, de 16 de julio

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 46/2000, de 17 de febrero

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 276/2000, de 16 de noviembre

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 289/2000, de 30 de noviembre

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 112/2006, de 5 de abril

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 31/2010, de 28 de julio de 2010

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 36/2012, de 15 de marzo

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 148/2012, de 15 de julio

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 112/2013, de 9 de mayo

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 141/2014, de 11 de septiembre

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 93/2015, de 14 de mayo

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 154/2015, de 9 de julio

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 75/2018, de 5 de julio

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 32/2019, de 28 de febrero

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 86/2019, de 20 de junio

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 116/2019, de 16 de octubre

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 14/2020, de 28 de enero

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 16/2021, de 28 de enero

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 148/2021, de 14 de julio

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 183/2021, de 27 de octubre

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 37/2022, de 10 de marzo

Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de julio de 1964

Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de noviembre de 1969

Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de mayo de 1973

Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de noviembre de 1981

Sentencia de Tribunal Supremo, de 19 de octubre de 1982

Sentencias del Tribunal Supremo de 15 de febrero de 1983

Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de abril de 1983

Sentencia del Tribunal de Supremo de 8 de octubre de 1984

Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de octubre de 1985

Sentencia del Tribunal Supremo, de 23 de febrero de 1987

Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de junio de 1987

Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de diciembre de 1987

Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de abril de 1989

Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de noviembre de 1989

Sentencia del Tribunal Supremo, de 20 de marzo de 1990

Sentencia del Tribunal Supremo, de 10 de abril de 1990

Sentencia del Tribunal Supremo, de 30 de abril de 1990

Sentencia del Tribunal Supremo, de 2 de julio de 1990

Sentencia del Tribunal Supremo, de 9 de julio de 1990

Sentencia del Tribunal Supremo, de 13 de julio de 1990

Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de octubre de 1990

Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de diciembre de 1990

Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de febrero de 1991

Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de mayo de 1992

Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de septiembre de 1992

Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de marzo de 1994

Sentencias del Tribunal Supremo de 6 de noviembre de 1998

Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de marzo de 1999

Sentencia del Tribunal Supremo, de 17 de junio de 1999

Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de julio de 1999

Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de abril de 2000

Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de septiembre de 2008

Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de noviembre 2008

Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de abril de 2009

Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de diciembre de 2009

Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de marzo de 2011

Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de febrero de 2012

Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de octubre de 2015

Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de abril de 2021

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea de 10 de noviembre de 2005, Asunto C29/04

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea, de 27 de febrero de 2014, Asunto C132/12P

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea núm. 196/08, de 15 de octubre de 2009, Asunto C-196/08

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña núm. 3/1999, de 4 de febrero

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, núm. 1172/2000, de 15 de diciembre de 2000

Sentencia de la Audiencia Provincial de Barcelona núm. 377/2013, de 20 de junio

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, núm. 71/2014, de 6 de noviembre

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña núm. 406/2018, de 17 de mayo

