

# Q inclusió

La vivienda en la crisis: la promoción  
del alquiler y el alquiler social  
desde una perspectiva comparada



La vivienda en la crisis: la promoción  
del alquiler y el alquiler social  
desde una perspectiva comparada



Tarragona, 2015

DIRECCIÓN  
Carme Borbonès i Brescó

EDICIÓN  
Ángel Belzunegui Eraso

MIEMBROS DEL CONSEJO EDITORIAL  
Dr. Sergio Nasarre Aznar, Universitat Rovira i Virgili  
Dr. Carlos Gómez Bahillo, Universidad de Zaragoza  
Dr. Antonio Santos Ortega, Universitat de València  
Dra. Carlota Solé i Puig, Universitat Autònoma de Barcelona

Edita:  
Publicacions URV

1ª. edición: abril de 2015  
ISBN: 978-84-8424-373-1

Publicacions de la Universitat Rovira i Virgili:  
Av. Catalunya, 35 - 43002 Tarragona  
Tel. 977 558 474  
[www.urv.cat/publicacions](http://www.urv.cat/publicacions)  
[publicacions@urv.cat](mailto:publicacions@urv.cat)

Esta edición está sujeta a una licencia Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 Unported de Creative Commons. Para ver una copia, visitad <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/> o enviad una carta a Creative Commons, 171 Second Street, Suite 300, San Francisco, California 94105, USA.

© Esta editorial es miembro de la Xarxa Vives y de la UNE, hecho que garantiza la difusión y comercialización de sus publicaciones a escala estatal e internacional.

# Índex

REFLEXIONES PARA UN NUEVO ENFOQUE DE ACCESO A LA VIVIENDA QUE GARANTICE LA INCLUSIÓN SOCIAL . . . . .	7
--	---

EL ABANDONO DE LA VIVIENDA POR EL INQUILINO: ¿CÓMO AFECTA A SU ACCESO AL MERCADO DE ALQUILER? . . . . .	17
--	----

*Elga Molina Roig, Rosa María García Teruel*

1. Introducción . . . . .	18
2. La facultad de desistimiento del arrendatario en el derecho español. . . . .	21
3. La facultad de desistimiento del arrendatario en otros estados europeos . . . . .	26
4. La temporalidad o transitoriedad del contrato de arrendamiento. . . . .	30
5. Alternativas al desistimiento: subarriendo o cesión . . . . .	31
6. Limitación a la libertad de circulación y elección de residencia del arrendatario . . . . .	34
7. Conclusiones . . . . .	36

GESTIÓN DE VIVIENDA SOCIAL: COMPARATIVA ENTRE ESPAÑA Y EL REINO UNIDO . . . . .	39
--	----

*Núria Lambea Llop*

1. Introducción . . . . .	39
2. Concepto de vivienda social. . . . .	40
3. Modelo de gestión en España . . . . .	43
4. Gestión de vivienda social en Inglaterra . . . . .	51
5. Conclusiones . . . . .	59
6. Bibliografía . . . . .	61



# Reflexiones para un nuevo enfoque de acceso a la vivienda que garantice la inclusión social

Ángel Belzunegui Eraso

*Cátedra de Inclusión Social. URV*

## Una propuesta para el bienestar social

La sociedad actual está tratando de dar respuestas a la necesidad de vivienda en un contexto de difícil acceso a ella por amplias capas sociales. No se trata solo de una falta de recursos en el acceso, sino de abrir la posibilidad a nuevas formas de tenencia que faciliten la residencialidad y el intercambio basado no exclusivamente en relaciones mercantiles de primer orden. Para ello es necesario un cambio de mentalidad tanto en las instituciones públicas como en las entidades privadas y en relación con la idea que los individuos tienen sobre la vivienda.

Las propuestas de futuro deberán hacer hincapié en el refuerzo de la conexión entre estos tres agentes y orientarse a conceder más protagonismo al elemento comunitarista como un nuevo agente para la consecución de una mejor sociedad. Esto implica una nueva perspectiva social que permita comprender hacia dónde vamos y organizar planes de futuro. La idea que subyace tras este nuevo enfoque es la de superar el estado actual de exclusiva provisión de servicios por parte de las instituciones públicas —servicios entre los que se encuentra la provisión de vivienda—, así como la de proteger a las personas de los ciclos del mercado, haciendo que tengan un papel activo en el diseño de sus vidas. Pasar de un estado del bienestar, aunque sea escaso, a una sociedad del bienestar implica la corresponsabilización del mercado, de los poderes públicos y

del individuo, en una nueva arquitectura que combine lo mejor de las aportaciones individuales, de las empresas y de las instituciones públicas. Esto es más relevante aún si cabe en un contexto de crisis económica y de pérdida de protagonismo de los recursos individuales.

Una de las principales ventajas de las propuestas que presentamos en este monográfico es que refuerzan comportamientos socialmente beneficiosos empleando muy poco dinero público —en ocasiones su coste puede llegar a ser cero—. Además, el proceso es más sensible a las diferencias individuales que los clásicos programas oficiales o exclusivamente privados.

Cuando existen necesidades razonables de cambiar ciertos comportamientos, las instituciones públicas y las entidades privadas, así como los individuos, deben ser conscientes de que apoyarse en procesos de tipo comunitario es preferible a apoyarse únicamente en disposiciones legales o solo en el mercado o en la actuación de los poderes públicos. Tal como asegura Etzioni (2001: 48)<sup>1</sup>, «el camino más corto para promover conductas pro-sociales, cualquiera que sea el contenido de lo que uno considere conductas positivas, supone convencer a la gente de los méritos de los principios morales en los que nos apoyamos. Las normas legales se desenvuelven mejor secundando los nuevos principios morales compartidos que tratando de ejercer el liderazgo para su transformación».

Es decir, para solucionar el problema de la vivienda se debe intentar conseguir un equilibrio mediante las restricciones que se imponen entre sí sus elementos constituyentes básicos: mercado, instituciones e individuos. Se trataría de «frenar el peculiar lenguaje de derechos que ha transformado cada deseo o interés en un título legal, alimentando innecesariamente el número de litigios» (Etzioni, 2001: 51).

Un proyecto de innovación social en el ámbito de la vivienda debería presentar los siguientes elementos:

- a) Vincular participadamente a actores privados, públicos y organizaciones sin ánimo de lucro.
- b) Aumentar la participación y colaboración entre las entidades del mercado, las instituciones públicas y los individuos.

---

<sup>1</sup> Etzioni, A. (2001). *La Tercera Vía hacia una buena sociedad. Propuestas para el comunitarismo*. Madrid: Editorial Trotta.



- c) Favorecer el consenso (es decir, evitar o superar el conflicto colectivo o individual) potenciando la interlocución y la presencia activa de los agentes sociales.
- d) Resolver problemas sociales en una dirección en que las ciencias sociales cumplan un papel normativo para la consecución de una mejor sociedad.
- e) Responder a las preocupaciones de la ciudadanía, poniendo en el centro los problemas reales de convivencia y de futuro para las personas.
- f) Buscar la eficacia y la eficiencia en los procedimientos y en las soluciones acordadas.
- g) Permitir nuevos desarrollos futuros, abriendo las puertas a la mejora continua y a otras innovaciones sociales.
- h) Basarse en la sostenibilidad a largo plazo y, como tal, mostrarse como alternativo al actual estado de la cuestión.
- i) Desarrollarse de forma complementaria —y no aislada— a otras iniciativas como los hogares compartidos, el *cloud housing* o el alquiler asequible por hipoteca, etc.

Se trataría de una innovación que «liberaría» a las administraciones públicas de asumir en solitario toda la responsabilidad en la gestión de la problemática de la vivienda. Si bien las administraciones públicas pueden tener la iniciativa en el diseño de propuestas innovadoras, los proyectos deben vincular a empresas privadas, a particulares y a entidades sin ánimo de lucro en la resolución de las problemáticas sociales haciéndoles copartícipes del diseño de la propuesta y de tener que desarrollarla. Esto es, se debe establecer un trabajo colaborativo con el objetivo de encontrar soluciones prácticas a problemas reales y concretos.

¿Cómo se articulan necesidades individuales y familiares con la provisión de bienes (vivienda) y con la circulación de dichos bienes en el mercado?

Las autoras de los artículos incluidos en este monográfico nos ponen sobre la pista de algunas posibles soluciones, entre las que se encuentra la del incremento de la diversificación en la oferta de inmuebles o, dicho de otra forma, de la bolsa de inmuebles a la que se puede acceder. Una de las claves del nuevo enfoque radica precisamente en la flexibili-

dad de la oferta de inmuebles y de la demanda de necesidades de estos. Superando el tradicional acceso a la vivienda, donde prima el alquiler o la compra, las propuestas exploran vías complementarias que, sin arrinconar las ya existentes, proponen otras vías de acceso basadas en la idea del *win-win*.

## Un servicio integral

Los enfoques de acceso a la vivienda que se están dando en otros lugares de Europa no son proyectos solamente centrados en la prestación de un bien como la vivienda. Se trata de innovaciones sociales centradas en la prestación de servicios integrales, que abordan diversos ámbitos de actuación además de la provisión de vivienda (o de cualquier otro inmueble). Se trata de propuestas basadas en la participación de los agentes que acceden al fondo de inmuebles, de manera que las podemos encuadrar en lo que hemos denominado *proyectos comunitarios*, que podrían resumirse en los siguientes puntos:

- a) Una gestión compartida de los inmuebles.
- b) Un papel activo de la regulación entre agentes, instituciones públicas (instituciones locales, básicamente), instituciones privadas, entidades sociales y particulares.
- c) La superación del estado actual dual de provisión de servicios por parte de los poderes públicos y del mercado, haciendo que ambos agentes colaboren en ofrecer soluciones a problemáticas sociales.
- d) La integralidad del proyecto, que asume el trabajo social como parte importante del proceso.
- e) La vigilancia del uso de los inmuebles y de su carácter integrador.
- f) El refuerzo de la inclusión social de familias y personas en riesgo de exclusión por falta de vivienda.
- g) El acompañamiento de ciertos colectivos que acceden a la vivienda sin apenas recursos, posibilitando el trabajo comunitario.

- h) La revalorización (no solo en términos de mercado) de innumerables inmuebles que se encuentran en estado de abandono o semiabandono por parte de sus propietarios.
- i) El compromiso individual y social en el mantenimiento, la conservación y la mejora de los inmuebles.
- j) La reducción del gasto público en la provisión exclusiva de servicios de vivienda.
- k) El incremento del rendimiento de los inmuebles para los particulares.
- l) La salida de la bolsa de inmuebles que tienen las entidades financieras y que suponen un lastre para su rentabilidad.

La filosofía de estas propuestas viene avalada por el desarrollo en las últimas décadas de la economía del bien común (EBC, en adelante), todavía novedosa. La EBC propone la interacción social entre los agentes que desarrollan sus actividades económicas en el territorio. Entre ellos quedan incluidas las instituciones públicas, ya que son un elemento fundamental para el desarrollo social y de lo que denominamos una buena sociedad o una sociedad del bienestar. Alcanzar esta sociedad solo es posible con la complicidad de los agentes sociales, centrando la actuación en las perspectivas de futuro de las nuevas generaciones; es decir, una versión actualizada de la sostenibilidad social en aras de una sociedad más y mejor cohesionada, pero al mismo tiempo con un mayor grado de responsabilidad individual y corresponsabilidad social (comunitaria).

La EBC parte de la crítica de la era de la nueva economía, era que se basa en «una nueva forma de competición: la competición posicional. Se trata de un tipo de competición cuya característica central es que «el vencedor se lleva todo y el perdedor lo pierde todo»: el llamado “efecto *superstar*”, según la terminología del economista americano Sherwin Rosen. No es difícil entender que la igualdad instantánea o puntual de oportunidades sirve de poco ante fenómenos de competición posicional» (Zamagni, 2012: 34)<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Zamagni, S. (2012). *Por una economía del bien común*. Madrid: Editorial Ciudad Nueva. El autor aboga por la necesidad de dar cabida a un nuevo paradigma hermenéutico, el relacional, capaz de superar las aporías de los paradigmas holístico e individualista. La relacionalidad a que se apela no es la del intercambio —o, al menos, no exclusivamente—, sino la de la reciprocidad. «El hombre-individuo de la modernidad ha llegado al culmen del desapego de la comunidad y ha terminado convirtiéndose en su primera víctima [...]. Percibir este agudo aislamiento individualista —dado

Lejos de plantear una solución totalizadora, en el sentido de que la vivienda es provista exclusivamente por las instituciones públicas o sin ánimo de lucro, o una solución de mercado que deja a las personas al albur de las situaciones coyunturales, es necesario trabajar con un horizonte en que una situación de mercado estimule los comportamientos prosociales. Esta apuesta reduce los costes de transacción relacionados con el funcionamiento del mercado inmobiliario; por consiguiente, la solución tenderá a ser más eficiente. Las nuevas propuestas, en el fondo, tratan de aprovechar y dar vigor a las estructuras de reciprocidad que se pueden generar en contextos sociales diversos. Las iniciativas pueden partir de una administración local, pero también puede tener su origen en una entidad sin ánimo de lucro o en las mismas empresas que operan en el mercado.

Siguiendo esta línea argumental, ya existen proyectos en Europa que proponen crear un fondo social (*crowd-funded*) de propiedad, inversión y alquiler inmobiliario, con inmuebles fundamentalmente de origen privado y gestionado con criterios de impacto social que superen los mecanismos habituales del mercado.

La base de estos proyectos reside en la diversificación, entendida de una forma multidimensional:

- Diversificación del origen de los inmuebles: las entidades proveedoras de inmuebles son las administraciones públicas, las entidades privadas, las entidades sin ánimo de lucro y los particulares.
- Diversificación de las aportaciones, bien de tipo monetario o en forma de inmuebles.
- Diversificación del riesgo, asumido por la entidad a través de la monitorización del estado de los inmuebles y de su recorrido en la bolsa.
- Diversificación del retorno y beneficio esperado por los inversores, en función de su cuota de participación: para hacer atractiva la inversión, los inversores deben tener un beneficio, independientemente de la ocupación de los inmuebles.

---

que la opción colectivista no está de moda— está provocando una fuerte añoranza de reciprocidad» (Zamagni, 2012: 60).

- Diversificación de la tenencia o modelo de negocio: la rentabilidad económica puede ser uno más de los modelos de explotación del negocio, pero no el único; así, se pueden prever otros modelos, como la rehabilitación por renta con un plan prefijado de antemano, la propiedad compartida y la propiedad temporal.
- Diversificación de los servicios encuadrados en un proyecto integral que incluya, entre otras actuaciones, las ayudas sociales para rehabilitación, alquiler o compra, los servicios de mediación comunitaria, los servicios de intermediación inmobiliaria, los servicios comunes para los inquilinos, los servicios de mantenimiento de los inmuebles, entre otros.

## Un nuevo modelo de vivienda social

Uno de los proyectos más interesantes que se pueden seguir hoy en algunas partes de Europa es el nuevo modelo de gestión, provisión y acceso a la vivienda social a través de la creación de housing associations. La actuación de estas asociaciones en Gran Bretaña y los Países Bajos avala el intento de poner en marcha esta experiencia en el entorno del ámbito local, un ámbito, por otra parte, que resulta idóneo para responder a las nuevas necesidades de la ciudadanía en relación con la vivienda.

¿Cuáles son los beneficios para los agentes implicados asociados a este modelo de gestión?

Para las administraciones públicas	<ul style="list-style-type: none"><li>• Propuesta y solución para el mal estado de los inmuebles en el municipio.</li><li>• Reducción del gasto público.</li><li>• Diseño y gestión compartida con el resto de los agentes.</li><li>• Control del registro de proveedores.</li><li>• Conocimiento de las promociones existentes en el territorio.</li><li>• Contar con un registro de solicitantes.</li></ul>
------------------------------------	---

<p>Para las empresas, entidades privadas y particulares inversores</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento de la eficacia en la gestión de los inmuebles.</li> <li>• Rentabilidad asegurada.</li> <li>• Inversión con escaso riesgo.</li> <li>• Revalorización futura del inmueble.</li> <li>• Mayor seguridad a acreedores e inversores.</li> <li>• Reducción de la tasa de morosidad de los arrendatarios.</li> <li>• Servicio de mediación en caso de conflicto.</li> </ul>
<p>Para las entidades sin ánimo de lucro</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento de la eficacia en la gestión de las problemáticas asociadas al acceso de la vivienda.</li> <li>• Participación en el diseño de ideas innovadoras de tenencia.</li> <li>• Diseño de programas de inclusión social y de servicios específicos para población con problemáticas sociales.</li> <li>• Impulso a los procesos de mediación comunitaria.</li> </ul>
<p>Para los particulares beneficiarios</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agilidad en el acceso a la vivienda.</li> <li>• Análisis individual de la situación.</li> <li>• Acompañamiento integral para los casos con necesidad de inclusión social.</li> <li>• Corresponsabilización en el mantenimiento y la valorización del inmueble.</li> <li>• Menor tendencia a la <i>guetización</i> de los inmuebles.</li> <li>• Servicio de mediación en caso de conflicto.</li> </ul>

Las *housing associations* vienen a aportar soluciones al problema del acceso a la vivienda por parte de sectores de la población que no tienen suficiente poder adquisitivo para poder acceder al mercado; pero, sobre todo, tienen efectos positivos en épocas de crisis económicas, momentos en que determinadas capas de la población pierden poder adquisitivo o se ven inmersas en graves dificultades financieras. En estas circunstancias, el coste de la vivienda aparece como uno de los mayores factores de endeudamiento, tal como viene recogiendo en los últimos años la Encuesta de Condiciones de Vida para los distintos países de Europa, y en especial para el caso español.

El endeudamiento por el impago del alquiler o de la hipoteca de la vivienda supone uno de los factores de privación más importantes entre los indicadores de privación en España. En estas épocas de dificultades, además, la oferta de vivienda social disminuye considerablemente, al tiempo que la demanda aumenta también de forma notable, de lo que resulta un desajuste en el mercado del que salen perjudicados los particulares que tienen necesidad de ella. De aquí la oportunidad de combinar la oferta de vivienda social de alquiler con otras formas de acceso que garanticen la creación de una mayor y más dinámica bolsa de acceso, a la vez que se intenta que el ajuste no sea responsabilidad exclusiva de la Administración pública y, en particular, de la Administración local.

En conclusión, combinar diversos tipos de acceso a la vivienda relaja el mecanismo de oferta-demanda en favor de los particulares que quieren acceder a una vivienda, pero también en favor de aquellos que están dispuestos a participar en la bolsa con inmuebles. En este sentido, no hay que olvidar que en la actualidad hay un volumen numeroso de viviendas (y de otros inmuebles) en desuso por la imposibilidad de colocarlos en el mercado, con el consiguiente deterioro de los inmuebles. Estos y otros temas son tratados de manera exhaustiva por las investigadoras Elga Molina, Rosa María García y Núria Lambea en sus respectivos artículos. A buen seguro sus aportaciones arrojarán luz en el complejo y controvertido tema del acceso a la vivienda.





# El abandono de la vivienda por el inquilino: ¿cómo afecta a su acceso al mercado de alquiler?<sup>1</sup>

*Elga Molina Roig<sup>2</sup>*  
*Rosa María García Teruel*

## Resumen

Este trabajo desarrolla cómo la facultad de desistimiento unilateral del arrendatario puede afectar a la eficacia del arrendamiento urbano para satisfacer la necesidad permanente de vivienda. Para ello, se pretende realizar una comparativa entre los países que disponen de mayor y menor tasa de alquiler en Europa, a fin de reflejar si la facilidad para que el arrendatario desista del contrato de arrendamiento permite realmente fomentar el uso de esta forma de tenencia.

En España, el arrendamiento es una forma de tenencia escasa que pretende satisfacer una necesidad temporal de vivienda, de modo que el derecho de desistimiento del arrendatario resulta imprescindible para facilitar su movilidad, así como para garantizar su acceso a una vivienda sin que ello suponga una carga económica excesiva. Además, hay que tener en cuenta que la libre circulación de personas es uno de los principios esenciales establecidos por la Unión Europea, y que la limitación de la facultad de desistimiento del arrendatario podría suponer una restricción a esta libertad fundamental.

---

1 Elga Molina Roig y Rosa María García Teruel: «La influencia de la facultad de desistimiento unilateral del arrendatario sobre la eficacia del mercado de alquiler», artículo presentado en ENHR Private Rented Markets Seminar, Copenhague, 20 de marzo de 2014.

2 Ambas autoras son investigadoras predoctorales de la Cátedra de Vivienda de la Universidad Rovira i Virgili (<<http://housing.urv.cat>>).

## 1. Introducción

La determinación de las causas de resolución del contrato de arrendamiento puede favorecer o no la flexibilidad del mercado de alquiler, sobre todo las causas que permitan el desistimiento unilateral del arrendatario, sin que se fundamenten en un incumplimiento de las obligaciones de las partes implicadas.

La flexibilidad, la estabilidad y la asequibilidad son los elementos que tienen en cuenta los demandantes de vivienda para escoger un determinado tipo de tenencia<sup>3</sup>. Por este motivo, son también los elementos que el legislador suele modificar para poder influir directamente en el mercado de vivienda. A raíz de la crisis económica, que surgió en los Estados Unidos en septiembre de 2007, los Estados Unidos modificaron su régimen de arrendamiento con el fin de intentar adaptarse a los cambios producidos. En este sentido, en España se modificó la Ley de Arrendamientos Urbanos<sup>4</sup> (en adelante, LAU) para flexibilizar y dinamizar el mercado de alquiler mediante la Ley 4/2013<sup>5</sup> (en adelante, LMFFMVA 2013), lo que supuso una limitación de los derechos del arrendatario, como por ejemplo, la reducción del plazo de protección mínimo de cinco años a tres y de la prórroga obligatoria de tres años a uno (arts. 9 y 10 de la LAU). Como contrapartida, se le reconoció un derecho de desistimiento al arrendatario, que puede ejercitarlo durante el plazo de prórroga mínima obligatoria, a diferencia de lo previsto en la normativa anterior.

En este trabajo, se analizará, en primer lugar, la problemática que presenta la facultad de desistimiento unilateral del arrendatario en España y, en segundo lugar, cómo esta facultad afecta a la eficacia del arrendamiento para satisfacer la necesidad de vivienda permanente. Para ello, se realizará una comparativa entre los países que disponen de mayor y menor tasa de alquiler en Europa, a fin de reflejar si realmente la facilidad para desistir del contrato por parte del arrendatario se correlaciona con el éxito de esta forma de tenencia y, por ende, existe alguna relación entre

---

3 De acuerdo con Sergio Nasarre Aznar: *La eficacia de la Ley 4/2013, de reforma de los arrendamientos urbanos, para aumentar la vivienda en alquiler en un contexto europeo*, RCDI núm. 747/2015, p. 255.

4 Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos (BOE 25/11/1994, n.º 282).

5 Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado de alquiler de viviendas (BOE 05/06/2013, n.º 134).

la flexibilidad en el arrendamiento de vivienda y el buen funcionamiento del mercado de alquiler, que se evidenciaría en aquellos estados que disponen de unas tasas de alquiler elevadas. Esto es esencial si tenemos en cuenta que un mercado de alquiler ineficiente presiona drásticamente el mercado de propiedad, lo que favorece las malas prácticas bancarias<sup>6</sup>, como por ejemplo, la concesión de hipotecas *subprime* en los Estados Unidos, que es lo que ha provocado la actual crisis económica internacional<sup>7</sup>. Esto sucede, sobre todo, si no existen otras alternativas, como por ejemplo, las tenencias intermedias<sup>8</sup>.

Para llevar a cabo esta comparativa, se analizará cómo se regula la facultad de desistimiento unilateral del arrendatario en algunos países del sur de Europa (España<sup>9</sup>, Portugal<sup>10</sup> y Grecia<sup>11</sup>), que según datos del Eurostat de 2011 (véase el gráfico 1), tienen tasas relativamente bajas de alquiler —obviando los países del este de Europa, que también las tienen, pero por motivos propios—; así como en aquellos países que dis-

---

6 Sergio Nasarre Aznar: «Malas prácticas bancarias en la actividad hipotecaria», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, n.º 727, septiembre de 2011, pp. 2665-2737.

7 Sergio Nasarre Aznar: *The efficiency of the law of urban leases in a comparative perspective*, ob. cit., pp. 1 y 2.

8 Para más información, consúltese Sergio Nasarre Aznar y Héctor Simón Moreno: «Fraccionando el dominio: las tenencias intermedias para facilitar el acceso a la vivienda», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, n.º 739, 2013, pp. 3063-3122.

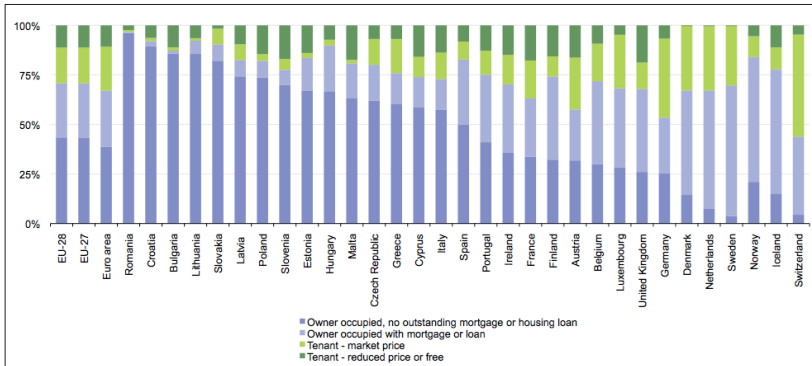
9 Datos proporcionados por el *report* español realizado por la *national reporter* Elga Molina, supervisado por el doctor Sergio Nasarre Aznar en el proyecto TENLAW (2012-2015) del 7.º Programa Marco de la Comisión Europea, dirigido por el *professor* Christoph Schmid, de la Universidad de Bremen.

10 Datos proporcionados por el *report* portugués realizado por el *national reporter* Nelson Santos (sustituyendo a Décio Correia), supervisado por la doctora Maria Olinda Garcia en el proyecto TENLAW (2012-2015) del 7.º Programa Marco de la Comisión Europea, dirigido por el *professor* Christoph Schmid, de la Universidad de Bremen.

11 Datos proporcionados por el *report* griego realizado por el *national reporter* Thomas Konistis, supervisado por la doctora Elena Bargelli en el proyecto TENLAW (2012-2015) del 7.º Programa Marco de la Comisión Europea, dirigido por el *professor* Christoph Schmid, de la Universidad de Bremen.

ponen de las tasas de alquiler más altas (Suiza<sup>12</sup>, Alemania<sup>13</sup> y Francia<sup>14</sup>), y que, por lo tanto, deberían satisfacer mejor las necesidades del arrendatario y del arrendador, buscando un equilibrio real entre sus derechos y obligaciones.

**Gráfico 1. Población por régimen de tenencia, 2011**  
(% de la población).



Fuente: Eurostat.

El presente trabajo ha sido posible gracias a los informes nacionales provisionales presentados por investigadores de los países citados que estudian la legislación en materia de arrendamientos urbanos en el ámbito europeo. Estos informes están respaldados por el proyecto TENLAW (2012-2015) del 7.º Programa Marco de la Comisión Europea, dirigido por el *professor* Christoph Schmid, de la Universidad de Bremen<sup>15</sup>.

12 Datos proporcionados por el *report* suizo realizado por la *national reporter* Anna Wehrmüller, supervisado por el doctor Christoph Smith en el proyecto TENLAW (2012-2015) del 7.º Programa Marco de la Comisión Europea, dirigido por el *professor* Christoph Schmid, de la Universidad de Bremen.

13 Datos proporcionados por el *report* alemán realizado por los *national reporters* Julia Cornelius, Joanna Rzezniak y Tobias Pinkel, supervisado por el doctor Christoph Smith en el proyecto TENLAW (2012-2015) del 7.º Programa Marco de la Comisión Europea, dirigido por el *professor* Christoph Schmid, de la Universidad de Bremen.

14 Datos proporcionados por el *report* francés realizado por la *national reporter* Fanny Cornette (autora de la parte II), supervisado por el doctor Peter Boelhouwer en el proyecto TENLAW (2012-2015) del 7.º Programa Marco de la Comisión Europea, dirigido por el *professor* Christoph Schmid, de la Universidad de Bremen.

15 <<http://www.tenlaw.uni-bremen.de>> (consultado el 24 de febrero de 2014).

## 2. La facultad de desistimiento del arrendatario en el derecho español

La LAU permite al arrendatario desistir del contrato de arrendamiento cuando se produzcan unas determinadas causas: la perturbación de hecho o de derecho en la utilización de la vivienda, o el incumplimiento de la obligación de conservación por parte del arrendador, que se contempla en el artículo 21 de la LAU (art. 27.3 de la LAU). Asimismo, el arrendatario puede desistir cuando la vivienda se convierta en inhabitable (art. 26 de la LAU) o cuando se realicen obras de mejora que afecten significativamente a la vivienda arrendada (art. 22.2 de la LAU). Estos supuestos de desistimiento encuentran su justificación en el incumplimiento de las obligaciones del arrendador de mantener al arrendatario en el uso pacífico de la vivienda y de que esta sirva para el uso convenido en el contrato, establecidas en el artículo 1554 del Código Civil<sup>16</sup> (en adelante, CC).

Sin embargo, en la relación arrendaticia pueden darse otros supuestos que conlleven la modificación de las circunstancias y las condiciones que motivaron la formalización del contrato de arrendamiento, supeditándolo a un determinado plazo de duración. En este sentido, las situaciones de crisis económica o el cambio en las circunstancias personales del arrendatario pueden conllevar que este se vea obligado a abandonar la vivienda arrendada antes del plazo pactado: porque no puede pagar la renta, porque se cambia de domicilio por motivos laborales o familiares, porque su matrimonio se ha roto, etc. En definitiva, podría considerarse que estas son causas justificadas que permiten al arrendatario anticipar el vencimiento del contrato sin que el arrendador pueda exigirle la contraprestación total pactada<sup>17</sup>.

Ahora bien, reconocer una facultad de desistimiento unilateral es contrario a los principios básicos de la contratación (principio *pacta sunt servanda*), ya que permite a una de las partes determinar los efectos del contrato y, por lo tanto, vulnerar el artículo 1256 del CC<sup>18</sup>. No obstante,

---

16 Real Decreto, de 24 de julio de 1889, por el que se publica el Código Civil (BOE 25/07/1889, n.º 206).

17 Así lo recoge Vicente Magro Servet: *El desistimiento del arrendatario en los contratos de arrendamiento y sus efectos tras la reforma de la LAU*, Pamplona: Aranzadi, 2013, p. 2.

18 Eduardo Serrano Alonso: «Artículo 11. Desistimiento del contrato» en Xavier O'Callaghan (coord.): *Comentarios a la Ley de Arrendamientos Urbanos*, Madrid: Editoriales de Derecho Reunidas, 1995, pp. 126-128.

hay que tener en cuenta que la regulación sobre los arrendamientos de la vivienda tiene la finalidad de buscar un equilibrio entre los derechos y las obligaciones de las partes del contrato y, por ello, se establece un régimen imperativo en el título II, que pretende proteger al arrendatario, como parte débil del contrato de arrendamiento, con el objetivo de que ejercite su derecho a una vivienda digna y adecuada, reconocido en el artículo 47 de la Constitución española<sup>19</sup> (en adelante, CE).

Por este motivo, la ley debe intentar encontrar una solución para cuando se dé una causa justificada que requiera el desistimiento unilateral del arrendatario, e intentar evitar que con ello se derive un incumplimiento contractual, modulando las consecuencias indemnizatorias que pueden derivarse en estos supuestos, de acuerdo con el artículo 1124 del CC.

### *2.1 El derecho de desistimiento para los contratos formalizados entre el 1 de enero de 1995 y el 5 de junio de 2013*

Hasta la aprobación de la LMFFMVA 2013, que era aplicable a los contratos de arrendamiento firmados entre el 1 de enero de 1995 y el 5 de junio de 2013, el artículo 11 de la LAU solo le permitía desistir unilateralmente al arrendatario en los contratos de duración superior a cinco años, y una vez transcurridos estos, debía avisar con dos meses de antelación<sup>20</sup>. Además, cabe recordar que esta ley permitía pactar en los contratos de arrendamiento superiores a cinco años una indemnización a favor del arrendador de una mensualidad de renta en vigor por cada año de contrato que quedara por cumplir.

En cambio, para los contratos de duración inferior a cinco años, el arrendatario solo podía resolver el contrato de arrendamiento al finalizar cada anualidad de prórroga, avisando con 30 días de antelación al arrendador (art. 9.1 de la LAU). En este sentido, el principal problema que se planteaba es qué sucedía cuando el arrendatario abandonaba la vivienda, ejercitando un derecho de desistimiento unilateral, antes de que finalizaran las prórrogas. Asimismo, debía determinarse si debía cumplir la

---

19 La Constitución española de 1978 (BOE 29/12/1978, n.º 311).

20 Así lo confirma la sentencia del Tribunal Supremo (en adelante, STS) de 4 de marzo de 2009 (RJ 2009/2383), que lo concibe como un incumplimiento contractual, a no ser que las partes pacten un desistimiento unilateral del arrendatario, que no contravendría el artículo 1256 del CC.

totalidad de las contraprestaciones pactadas para esa anualidad. Una vez más, la jurisprudencia es contradictoria respecto a estas consecuencias<sup>21</sup>.

Hay sentencias que consideran que el contrato no puede dejarse al arbitrio de una de las partes, salvo que se haya pactado lo contrario, así que se producen consecuencias indemnizatorias referidas a las rentas del periodo contractual o hasta el momento en el que el inmueble habría sido alquilado de nuevo por el arrendador<sup>22</sup>. Otro sector doctrinal ha aplicado por analogía la indemnización del artículo 11 de la LAU, prevista para los contratos de duración superior a cinco años<sup>23</sup>. En otros casos, se ha creído que se incumple el artículo 1124 del CC, lo que no supone una indemnización automática de las rentas pendientes del periodo contractual incumplido, sino daños y perjuicios producidos y acreditados por el arrendador<sup>24</sup>. También hay sentencias que consideran que el arrendatario puede desistir del contrato sin obligación de indemnizar al arrendador<sup>25</sup>.

## *2.2 El derecho de desistimiento para los contratos formalizados con posterioridad al 6 de junio de 2013*

Con la nueva regulación de la LMFFMVA 2013, que se aplica a los contratos de arrendamiento formalizados a partir del 6 de junio de 2013, se intenta resolver este conflicto jurisprudencial al reconocerle al arrendatario su derecho a desistir del contrato de arrendamiento si avisa con 30 días de antelación y una vez hayan transcurrido, como mínimo, seis meses desde la formalización del contrato de arrendamiento (art. 11 de la LAU).

Además, las partes pueden pactar en el contrato que, en caso de desistimiento, el arrendatario indemnice al arrendador con una canti-

---

21 De acuerdo con el compendio de sentencias que recoge Ángel Luis Rebolledo Varela: *Cuestiones prácticas actuales de arrendamientos urbanos: últimas tendencias jurisprudenciales*, Pamplona: Aranzadi, 2010, pp. 5-7. Al respecto, se pronuncia la sentencia de la Audiencia Provincial (en adelante, SAP) de Tarragona, de 26 de abril de 2011 (AC 2011/1306), que recoge las cuatro posturas adoptadas por la jurisprudencia menor; y la SAP de Tarragona, de 9 de noviembre de 2011 (AC 2011/123).

22 SSAP de Albacete, de 25 de mayo de 2007 (JUR 2007/277350); de Madrid, de 25 de octubre de 2007 (JUR 2008/40866); de Alicante, de 17 de mayo de 2006 (JUR 2006/260085); y de Murcia, de 15 de septiembre de 2006 (JUR 2006/287135).

23 SAP de Ávila, de 16 de febrero de 1998 (AC 1998/3651).

24 SSAP de Valencia, de 18 de abril de 2006 (JUR 2006/272770); de Jaén, de 29 de enero de 1999 (AC 1999/132); de Cantabria, de 22 de febrero de 1999 (AC 1999/285).

25 SAP de Badajoz, de 22 de marzo de 1999 (AC 1999/3924).

dad equivalente a una mensualidad de la renta en vigor por cada año del contrato que quede por cumplir. Los periodos de tiempo inferiores a un año supondrán la parte proporcional de la indemnización (art. 11 de la LAU). Este artículo funciona a modo de limitación, por lo que no pueden pactarse indemnizaciones superiores, ya que de acuerdo con el artículo 6 de la LAU serán nulas por resultar perjudiciales para el arrendatario. Sin embargo, sí pueden pactarse indemnizaciones inferiores a este importe<sup>26</sup>. El impago de esta indemnización solo supone el nacimiento de un derecho de crédito a favor del arrendador, sin paralizar la extinción del contrato, puesto que la ley no determina el momento en el que debe realizarse el pago<sup>27</sup>.

### *2.3 Restricciones a la movilidad del arrendatario: carga económica excesiva para el arrendatario y enriquecimiento injusto del arrendador*

Aunque con la nueva reforma de la LAU el legislador pretende facilitar el desistimiento al arrendatario, permitiéndolo expresamente antes de la finalización del plazo de prórroga mínima, cabe destacar si esta modificación es suficiente para garantizar la libertad de movilidad, que como ya se ha visto, es un elemento esencial para que el arrendamiento se conciba como un mecanismo eficaz para satisfacer la necesidad de vivienda.

En este supuesto, se plantea la duda de qué sucede si el arrendatario desiste del contrato de arrendamiento, por ejemplo, a los dos meses de su formalización. De acuerdo con el actual artículo 11 de la LAU, el arrendatario debería satisfacer las cuatro mensualidades restantes hasta completar el plazo mínimo de seis meses que la ley obliga a mantener el arrendamiento. Además, si se ha pactado en el contrato de arrendamiento, será preciso abonar la indemnización de un mes por año que quede por cumplir de contrato. En consecuencia, en un contrato de arrendamiento por tres años, el arrendatario tendría que abonar dos mensualidades completas y media, que correspondería a la parte proporcional del año en curso. Esto implica que si la renta mensual pactada es de 500 €, el arrendatario tendría que abonar seis mensualidades y media, cuyo im-

---

26 Alejandro Fuentes Lojo: *Arrendamientos urbanos. Derecho sustantivo y procesal. Adaptado a la Ley 4/2013, de 4 de junio*, Madrid: El Derecho, 2013, p. 96.

27 Eduardo Serrano Alonso: «Artículo 11. Desistimiento del contrato», ob. cit., p. 130.



porte ascendería a un total de 3.250 €. Lo que supondría satisfacer más de la mitad del coste anual de dicho arrendamiento.

A este coste, además, hay que añadirle lo que supondría la contratación de una nueva vivienda de alquiler y el abono del depósito correspondiente, que como mínimo sería de una mensualidad. De forma que las personas con recursos escasos difícilmente podrían hacer frente a los costes que implica el desistimiento anticipado.

Debe tenerse en cuenta que esta modificación de la LAU favorece la inclusión de pactos indemnizatorios en los contratos de arrendamiento por parte de los propietarios, para así dificultar que el arrendatario ejercite su facultad de desistimiento. Este tipo de acuerdos que cuantifican previamente los daños producidos por el desistimiento evitan que se satisfagan los daños y perjuicios efectivamente ocasionados al propietario. En este sentido, y de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Supremo<sup>28</sup>, no es posible exigir el cumplimiento forzoso y la continuidad del arrendatario en el inmueble con unas consecuencias económicas desproporcionadas para él. Así, se reconoce que los tribunales de justicia pueden moderar la indemnización pactada en función de las circunstancias de cada caso concreto, para evitar que esta pueda suponer una carga excesiva para el arrendatario.

Además, la indemnización prevista en el artículo 11 también puede dar lugar a un enriquecimiento injusto del propietario, ya que si vuelve a alquilar la vivienda antes de que transcurran los seis primeros meses desde el desistimiento, recibiría la indemnización del anterior arrendatario en pago de unas mensualidades que ya estarían siendo satisfechas por el actual inquilino. Al respecto, la jurisprudencia<sup>29</sup> ha moderado reiteradamente las indemnizaciones previstas por desistimiento para evitar el enriquecimiento injusto del propietario, de forma que el arrendatario no puede quedar obligado a satisfacer las rentas cuando la vivienda ya haya vuelto a alquilarse.

---

28 SSTS, de 3 de febrero de 2006 (RJ 2006/823), de 7 de junio de 2006 (RJ 2006/ 3529), de 30 de octubre de 2007 (RJ 2007/8262), de 12 de junio de 2008 (RJ 2008/4249) y de 22 de mayo de 2008 (RJ 2008/3164).

29 SSAP de Albacete, de 25 de mayo de 2007 (JUR 2007/277350); de Madrid, de 25 de octubre de 2007 (JUR 2008/40866); y de Alicante, de 17 de mayo de 2006 (JUR 2006/ 260085).

### 3. La facultad de desistimiento del arrendatario en otros estados europeos

El derecho de desistimiento puede afectar a la eficacia y eficiencia del arrendamiento<sup>30</sup>. Por este motivo, se propone una comparación de la regulación del desistimiento entre tres de los países europeos con las tasas de alquiler más elevadas (Alemania, Suiza y Francia) y dos de los países con las tasas de alquiler más bajas (Portugal y Grecia), junto con España, que como ya se ha dicho, es de los países europeos en los que la propiedad es el método de acceso a la vivienda más importante.

#### 3.1 Estados europeos con una baja tasa de alquiler

A pesar de que en España están prohibidos, en Grecia y en Portugal se permiten los arrendamientos de duración indefinida. En estos dos países, el arrendatario puede desistir con mayor facilidad en los contratos de duración indefinida que en los arrendamientos con un plazo determinado. Este hecho se fundamenta en la necesidad de que las partes puedan poner fin a un contrato para el cual no se ha especificado plazo, lo que podría crear un perjuicio para ambas partes.

Por este motivo, en Grecia se permite el desistimiento en los contratos indefinidos de forma ordinaria, sin necesidad de alegar ninguna causa, siempre que se respeten los plazos de preaviso<sup>31</sup> previstos en el artículo 609 del Código Civil de Grecia<sup>32</sup> (en adelante, CCG). Debe tenerse en cuenta que los arrendamientos cuyo plazo de duración sea superior a 30 años se equiparan con los arrendamientos indefinidos en cuanto al desistimiento del arrendatario, de modo que este puede desistir sin justificación, aunque debe respetar el plazo de preaviso previsto en el artículo 609 del CCG. Asimismo, en Portugal el arrendatario puede desistir a partir del sexto mes contractual de forma ordinaria por el artículo 1100 del Código Civil portugués<sup>33</sup> (en adelante, CCP), respetando también unos plazos de preaviso: si ha existido una ocupación efectiva

---

30 Como recoge Sergio Nasarre Aznar: *La eficacia de la Ley 4/2013*, ob. cit., p. 255.

31 En el caso de los inmuebles en los que la periodicidad se haya pactado por plazos mayores a un mes, el plazo de preaviso será de tres meses.

32 Código Civil de Grecia, de 23 de febrero de 1946.

33 Decreto Ley n.º 47344/66, de 25 de noviembre de 1966, que aprueba el Código Civil portugués (D. G. n.º 274, I serie).

de la vivienda de más de un año, deberá notificarlo con una antelación mínima de 120 días; y si la ocupación efectiva ha sido de menos de un año, con una antelación de 60 días.

En el caso de los contratos de duración determinada, las condiciones del desistimiento del arrendatario son distintas. En Grecia, únicamente se permite el desistimiento unilateral del arrendatario por unas causas extraordinarias muy concretas:

1. Si no se entrega el uso de la vivienda de acuerdo con lo convenido, a pesar de haber dejado un plazo adecuado para subsanar este cumplimiento (art. 585 del CCG). No obstante, no podrá desistir del contrato por deficiencias o falta de bienes (art. 586 del CCG).
2. Si implica un riesgo importante y directo para la salud del arrendatario (art. 588 del CCG).
3. Si el arrendatario es un funcionario y se le destina a otro lugar. En este caso, deberá respetarse el plazo de preaviso de los arrendamientos indefinidos (art. 613 del CCG).

En Portugal, existe la posibilidad de desistir unilateralmente del arrendamiento de duración determinada cuando haya pasado, como mínimo, un tercio del plazo contractual —es decir, si se fijó un plazo de seis años, a partir del segundo—. En este supuesto, deben respetarse los plazos de preaviso, que en el caso de los arrendamientos concertados por más de un año, es de mínimo 120 días de antelación (art. 1098.3 del CCP). Si se incumple el plazo de preaviso, esto no comportará la continuación del contrato, pero sí la obligación de satisfacer las rentas equivalentes al plazo de preaviso vulnerado (art. 1098.6 del CCP). Además, como sucede también en España, el arrendatario puede desistir del contrato cuando se den determinadas causas extraordinarias que se fundamenten en el incumplimiento de las obligaciones del arrendador<sup>34</sup>. La obligación de cumplir un tercio del plazo contractual y los excesivos plazos de preaviso van en contra de la libertad de movilidad del arrendatario<sup>35</sup>. Aunque no se prevé indemnización, la satisfacción de estas rentas más las que corresponden al plazo de preaviso equivalen a una compen-

---

34 Por ejemplo, si no se cumplen las condiciones de habitabilidad de la vivienda (art. 1050 del CCP) o si el arrendador no lleva a cabo las obras necesarias para mantener la vivienda en las condiciones de habitabilidad adecuadas (arts. 1083.2 y 1083.5 del CCP).

35 Como recoge María Olinda García: *Arrendamiento urbano anotado. Regime substantivo e processual*, Coimbra: Coimbra Editora, 2.ª ed., 2013, pp. 57 y 58.

sación, que recibirá el arrendador en caso de que el arrendatario se vea obligado a abandonar la vivienda arrendada.

### *3.2 Estados europeos con una elevada tasa de alquiler*

En estos casos, también se encuentra que, tanto en Alemania como en Suiza, el arrendatario puede desistir unilateralmente de su contrato de arrendamiento sin necesidad de alegar una causa justa cuando el alquiler sea de duración indefinida. Así, en Alemania únicamente deben respetarse los plazos legales de preaviso, establecidos por el § 573c<sup>36</sup> del *Bürgerliches Gesetzbuch*<sup>37</sup> (en adelante, BGB). A la posibilidad de desistimiento ordinario del arrendatario, respetando los plazos de preaviso, se une el desistimiento extraordinario del § 543 del BGB. El arrendatario puede desistir del contrato sin plazo de preaviso cuando no se le pueda ser exigida la continuación de la relación arrendaticia, por ejemplo, tal como indica el § 543 II del BGB, por no tener garantizado el uso de la vivienda conforme se estipula en el contrato. Como sucede en España, puede resolverse el contrato cuando el arrendador perturbe de hecho o de derecho el uso o disfrute de la vivienda (art. 27.3.b de la LAU).

En Suiza, se exige solamente el cumplimiento de una serie de requisitos formales, establecidos en el Código de Obligaciones<sup>38</sup> (en adelante, CO): que se exprese por escrito (art. 266l del CO); que conste el consentimiento escrito del cónyuge si se trata de un vivienda familiar (art. 266m 1 del CO); y que se respete un plazo de preaviso de tres meses<sup>39</sup> (art. 266b del CO), aunque puede pactarse un plazo superior (art. 266a del CO). En consecuencia, el arrendatario puede desistir del con-

---

36 El plazo de denuncia ordinaria previsto en este artículo es «a más tardar en el tercer día laborable de un mes natural con efectos al transcurso del segundo mes siguiente». Sin embargo, dicho plazo se amplía a tres meses si la cesión de la vivienda ha durado más de cinco años, y otros tres meses si ha durado más de ocho años. No obstante, de acuerdo con el § 573c IV del BGB, ambas partes pueden cambiar estos plazos siempre que no suponga un perjuicio para el arrendatario (por ejemplo, ampliando el plazo).

37 El *Bürgerliches Gesetzbuch*, publicado en la *Reich Law Gazette*, el 24 de agosto de 1896, es el Código Civil alemán.

38 Ley Federal, de 30 de marzo de 1911, que completa el Código Civil suizo, libro cinco: derecho de obligaciones (RS 220).

39 No obstante, si lo que se alquila es una habitación amueblada, este plazo se reduce a dos semanas (art. 266e del CO).

trato libremente, lo que permite que, ante cualquier circunstancia que se le presente, pueda cambiar de vivienda.

No obstante, en los arrendamientos de duración determinada alemanes, cambia el régimen de desistimiento del arrendatario. No puede desistirse de forma ordinaria sin causa, como en el arrendamiento indefinido (§ 542 I del BGB), sino que debe alegarse un motivo de los previstos en el BGB, como el hecho de que la vivienda se encuentre en un estado que comporte un peligro significativo para la salud (§ 569 I BGB), la perturbación del uso pacífico de forma constante (§ 569 I BGB), o las mismas causas de desistimiento extraordinarias de los arrendamientos indefinidos del § 543 del BGB, por su aplicación analógica mediante el § 575a I del BGB.

En Suiza, si se está ante un arrendamiento de duración determinada, el desistimiento puede efectuarse si la ejecución del contrato se hace inconcebible para las partes por una causa justa, respetando el plazo de preaviso de tres meses (art. 266g del CO). La alegación de una causa justa debe ser analizada caso por caso y puede comportar la obligación de indemnizar al arrendador (art. 266g 2 del CO<sup>40</sup>). A esto se le añade la posibilidad de desistir por defectos de la vivienda que el arrendador no ha solventado (art. 259 b del CO), o el desistimiento de los herederos del arrendatario en caso de que este fallezca (art. 266i del CO).

En el caso de Francia, solo pueden acordarse contratos de duración determinada, de igual forma que en España, y al contrario que en Alemania, Suiza, Grecia y Portugal.

El artículo 12 de la Ley 89-462 de 1989<sup>41</sup> (en adelante, Ley 89-462) establece la posibilidad general de poder desistir del contrato en cualquier momento, bajo las condiciones formales que establece. De acuerdo con el artículo 15.1 de esta ley, el arrendatario puede desistir

---

40 Por ejemplo, se ha determinado que son justa causa las siguientes situaciones: la falta de dinero por causa no imputable al arrendatario, como puede ser dejar de percibir una pensión de alimentos por el exmarido; condiciones de salud, como la ansiedad producida por el robo en la vivienda; o cuando existen conflictos personales entre las partes. Estas situaciones aparecen en Heinrich Honsell, Peter Vogt Nedim y Wolfgang Wiegand (eds.): *BaslerKommentar zum Schweizerischen Privatrecht, Obligationenrecht I* (art. 1-529OR), Basilea: Helbing Lichtenhahn, 5.ª ed., 2011, p. 235.

41 Ley núm. 89-462, de 6 de julio de 1989, de mejora de las relaciones arrendaticias y de modificación de la Ley núm. 86-1290, de 23 de diciembre de 1986 (Traducción no oficial del francés: Loi n.º 89-462, du 6 juillet 1989, tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n.º 86-1290, du 23 décembre 1986) (NOR: EQUX8910174L).

sin una causa en concreto, con un plazo de preaviso de tres meses de antelación a contar desde la notificación efectuada con acuse de recibo. Este plazo se reduce a un mes si el arrendatario se encuentra en una de las siguientes situaciones: obtención de un primer puesto de trabajo en otro lugar, transferencia o pérdida de empleo, motivos de salud en arrendatarios de más de 60 años, y ser beneficiario de subsidios sociales. El arrendatario debe pagar la renta durante el tiempo que dure el plazo de preaviso, excepto si se acuerda lo contrario con el arrendador o si existe un arrendatario potencial que quiera ocupar la vivienda durante ese plazo (art. 15.1 III de la Ley 89-462).

#### 4. La temporalidad o transitoriedad del contrato de arrendamiento

El mercado de alquiler español se sigue asociando a una demanda transitoria o friccional por razones laborales, personales o familiares. En España, se opta por este mercado como una estrategia temporal antes de acceder a una propiedad, hasta que no se logran una estabilidad laboral y/o conyugal, y suficientes ingresos. Este tipo de demanda coyuntural se da, principalmente, en la clase media y en los jóvenes, que consideran que comprar exige requisitos difícilmente asumibles a corto y medio plazo con su situación actual<sup>42</sup>.

Los estudios sobre pobreza señalan que los colectivos que conforman la principal demanda del mercado de alquiler, a excepción de los jóvenes, suelen disponer de las condiciones de vida más bajas y con mayor riesgo de pobreza<sup>43</sup>. En consecuencia, es lógico que los hogares con viviendas en alquiler registren una mayor incidencia relativa de pobreza, y precisen una mayor intervención pública<sup>44</sup>. Además, en la actualidad, los arrendamientos urbanos también registran una mayor tasa de desahucios que las hipotecas, ya que en el segundo trimestre de 2013 representaron

---

42 Mikel Aramburu Otazu: *La resignificación de la tenencia de la vivienda en Cataluña delante de la crisis económica: aproximación a través de grupos de discusión*, Barcelona: Secretaría de Vivienda y Mejora Urbana de la Generalitat de Cataluña, 2010, pp. 72 y 73.

43 Carme Trilla Bellart: *La política de vivienda en una perspectiva europea*, Barcelona: Fundación La Caixa, 2001, p. 90. De acuerdo con la encuesta de condiciones de vida elaborada por el INE (<<http://www.ine.es>>) en 2013, el 28% de la población residente en España está por debajo del umbral de riesgo de pobreza; en 2010, este porcentaje era del 20,7%.

44 Matilde de la Fuente Lechuga, Úrsula Faura Martínez y Olga García Luque: *Las condiciones de vida y pobreza consistente*, Burgos: XVII Jornadas de ASEPUMA, 2009, p. 7.

el 58,23% del total de desahucios tramitados por los tribunales de primera instancia<sup>45</sup>.

Los contratos de corta duración permiten ofrecer estabilidad a la demanda de familias en proceso de formación y de movimiento de hogares, que se relaciona con la idea de corta duración en la permanencia en la vivienda y valora las facilidades de acceso y extinción de la relación jurídica<sup>46</sup>, pero que también precisa cubrir su necesidad primordial de vivienda permanente, aunque sea con una vocación temporal o transitoria.

La facultad de desistimiento y los cortos plazos de preaviso permiten favorecer la movilidad en el arrendamiento, que es un elemento esencial para los demandantes con vocación friccional o transitoria, que hasta la actualidad se corresponde con la mayor parte de la demanda de viviendas de alquiler. En consecuencia, para que el arrendamiento sea una forma de acceso a la vivienda eficaz para este grupo de demandantes, es necesario que el arrendatario pueda desistir del contrato de arrendamiento cuando se encuentre ante la imposibilidad de continuar, ya sea porque no puede pagar la renta, porque ha aumentado la unidad familiar o porque debe trasladarse a otro punto geográfico por cualquier motivo. Así sucede en el derecho suizo, que permite que el arrendatario desista por justa causa, aunque deba respetar el plazo de preaviso de tres meses; y en el derecho francés, aunque el desistimiento en este caso también esté supeditado a un plazo de preaviso de tres meses o de un mes si concurren causas justificadas. No obstante, no es suficiente que la legislación permita que el arrendatario desista, como lo hace actualmente la LAU en España, sino que esta facultad debe ser asequible para el arrendatario, porque de otra forma se estaría dificultando su acceso a una vivienda digna y adecuada.

## **5. Alternativas al desistimiento: subarriendo o cesión**

Ante la imposibilidad del arrendatario de desistir del contrato de arrendamiento, ya sea porque el ejercicio de esta facultad le resulte antieconómica o inapropiada, existen otras opciones que podrían permitirle

<sup>45</sup> Disponible en la web del Consejo General del Poder Judicial, el 6 de febrero de 2014.

<sup>46</sup> Se establecen facilidades de acceso en el artículo 36.1 de la LAU, que solo impone una mensuralidad en concepto de fianza. Respecto a las facilidades de extinción, se dan cuando únicamente se exige un preaviso de 30 días antes de la finalización de cada anualidad (art. 9.1 de la LAU), además de la facultad de desistimiento (art. 11 de la LAU).

encontrar una solución a su necesidad de abandonar la vivienda. Por ejemplo, por un lado, si el problema es económico, el subarrendamiento parcial de la vivienda le permitiría compartir el gasto con terceros; y por otro lado, si se ve obligado a abandonar la vivienda, podría cederla a un tercero o subarrendarla totalmente durante el periodo de tiempo que deba ausentarse o hasta la finalización del plazo contractual establecido en el contrato de arrendamiento originario.

En España, la legislación exige el consentimiento expreso del arrendador para ceder o subarrendar la vivienda (art. 8 de la LAU). Así, el legislador deja en manos del arrendador esta potestad, puesto que si no autoriza expresamente la cesión del uso o el subarriendo y, aun así, se realizan de forma incontestada, el arrendador puede resolver el contrato de arrendamiento (art. 27.2.c de la LAU). En Portugal, también se limitan, en gran medida, las posibilidades de subarrendar la vivienda, ya que solo puede hacerse con el consentimiento expreso y por escrito del arrendador (art. 1088 del CCP), consentimiento que también debe existir en caso de querer proponer un nuevo arrendatario para sustituir al anterior (art. 1059.2, en referencia a los preceptos generales de la novación del art. 424 del CCP). En cambio, el subarrendamiento en Grecia está permitido si no se ha prohibido en el contrato (art. 593 del CCG). En estos casos, el arrendatario es responsable del incumplimiento del subarrendatario, puesto que el simple consentimiento del subarriendo por parte del arrendador no le exime de esta responsabilidad (art. 593 del CCG), lo que puede desincentivar el uso de esta opción.

Así pues, se evidencia que los países con tasas de alquiler más bajas, que a su vez disponen de una facultad de desistimiento más limitada, tienen restringido el régimen de subarriendo y cesión, que puede resultar una alternativa al desistimiento, como se ha visto. En cambio, sucede lo contrario en los países con las tasas de alquiler más elevadas, ya que tienen un régimen más favorable y flexible para el subarriendo y la cesión de la vivienda.

Así sucede en Alemania, que a pesar de tener un régimen de desistimiento más limitado para el arrendamiento de duración concreta, el arrendatario que quiera terminar el contrato por otra causa (por ejemplo, por un cambio de lugar de trabajo) tiene la opción del subarriendo. Tal como indica el § 540 I del BGB, el arrendatario solo puede subarrendar



la totalidad de la vivienda con el consentimiento del arrendador. En caso de que no disponga de su consentimiento, puede exigir el subarriendo de una parte de la vivienda (§ 553 I del BGB) alegando un interés justificado.

Del mismo modo, en Suiza, si el arrendatario no tiene una causa justa para desistir del contrato de arrendamiento de duración determinada, o si no puede respetar los plazos de preaviso del arrendamiento indefinido, tiene otra opción: proponer<sup>47</sup> un nuevo inquilino al arrendador, que se subrogará en su misma posición y con sus mismas condiciones (art. 265 I del CO). En este supuesto, el arrendatario quedaría libre de sus obligaciones —por lo tanto, no se trata de un subarriendo, sino de una subrogación—, aunque para ello sería necesario lo siguiente:

1. El nuevo arrendatario debe ser solvente.
2. Debe estar sujeto a las mismas condiciones contractuales. Por ejemplo, la misma renta.
3. Debe ser aceptado por el arrendador. Si el nuevo arrendatario es solvente y se subroga en las mismas condiciones, el arrendador solo puede negarse a aceptarlo si tiene una justa causa.

Además de la posibilidad de subrogación, puede subarrendarse la totalidad de la vivienda o una parte de ella con el consentimiento previo del arrendador (art. 262 del CO). Este solo puede negarse al subarriendo si no es informado previamente, si las condiciones del subarriendo son injustas en comparación con el arrendamiento principal —por ejemplo, que pague más renta el subarrendatario—, o si esta opción comporta desventajas para el arrendador —por ejemplo, si se quiere ejercer en la vivienda una actividad comercial cuando se pactó un uso residencial—.

Francia, al igual que España, precisa del consentimiento del arrendador por escrito para subarrendar la vivienda. En este caso, al régimen de subarrendamiento no le son aplicables las disposiciones de la Ley 89-462, sino las del Código Civil francés<sup>48</sup>. Por ello, el subarrendamiento no cuenta con las protecciones que concede esta ley especial francesa. No obstante, a diferencia de lo que sucede en España, Portugal y Grecia, a Francia no le es tan necesario un régimen alternativo de subarriendo y

---

47 En caso de que no proponga un arrendatario adecuado y, además, quiera dejar la vivienda sin respetar las condiciones legales establecidas, deberá satisfacer las cuotas arrendaticias hasta la fecha en la que el arrendamiento habría terminado (art. 264 II del CO).

48 Del artículo 1708 al 1762, en referencia a los arrendamientos urbanos.

cesión, porque dispone de un derecho de desistimiento lo suficientemente amplio como para que no resulte antieconómico o inapropiado.

## 6. Limitación a la libertad de circulación y elección de residencia del arrendatario

La obligatoriedad de satisfacer un mínimo de mensualidades e, incluso, la necesidad de indemnizar al arrendador pueden suponer una barrera a la libre circulación de personas, reconocida en el artículo 13 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 (en adelante, DUDH) y en el artículo 19 de la CE. También se reconoce la libertad de circular y residir libremente en el territorio de la Unión Europea en el artículo 21.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea<sup>49</sup> (en adelante, TFUE). Así se limita su derecho a moverse libremente y a elegir residencia, puesto que si el arrendatario debe, por ejemplo, trasladarse por motivos laborales o familiares a otra población del país o, incluso, a otro Estado miembro, deberá mantener dos viviendas hasta que se cumplan los seis meses mínimos de contrato que exige la ley. Si el arrendatario no puede soportar esta doble carga, además del coste de la indemnización por desistimiento, puede ver limitada también su libertad de circulación como trabajador o de prestación de servicios o de establecimiento, depende del caso, ya que esta carga puede evitar que se desplace al otro Estado miembro en el que quería fijar su residencia<sup>50</sup>. En este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), de 8 de mayo de 2013<sup>51</sup>, reconoce que el artículo 21.1 del TFUE prohíbe las medidas nacionales que impiden o disuaden a los nacionales de un Estado miembro de abandonar su Estado de origen para ejercer su derecho a la libre circulación en territorio de la Unión. Además, considera que estas medidas, aunque se apliquen con independencia

---

49 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (DOUE 30/03/2010, n.º C 83/49).

50 Como establecen las SSTJCE, de 2 de febrero de 1989 (asunto 186/87, *Cowan*), de 28 de junio de 1984 (asunto 180/83, *Moser*) y de 7 de febrero de 1979 (asunto 115/78, *Knoors*), la libertad de circulación de personas es el presupuesto necesario para ejercer otras libertades económicas, como la libre prestación de servicios, la libertad de establecimiento o la libre circulación de trabajadores.

51 TJCE 2013/210.

de la nacionalidad de las personas afectadas, obstaculizan las libertades fundamentales garantizadas por este artículo<sup>52</sup>.

A escala tanto internacional como constitucional, la libertad de elección de residencia solo puede verse limitada cuando se fundamente en la protección de un interés general (razones de orden público, seguridad y salud pública) o en un derecho individual de terceras personas<sup>53</sup>, cuando se justifique esta medida como razonable<sup>54</sup>. En consecuencia, para justificar una limitación de esta índole, tiene que demostrarse que el derecho del arrendador merece razonablemente mayor protección que la limitación de movimiento que implica esta medida para el arrendatario.

Hay que tener en cuenta que el derecho a la libertad de movimiento, o su prohibición, dentro de las fronteras nacionales e internacionales, puede afectar profundamente a otros derechos humanos básicos reconocidos en la DUDH y en otros tratados. Por consiguiente, el hecho de limitar la posibilidad de resolver el contrato de arrendamiento de una vivienda a un ciudadano puede suponer el impedimento de su derecho básico al matrimonio o a la vida en familia, al trabajo o a la educación, hecho que a la larga podría mermar su calidad de vida. Esta situación afecta sensiblemente a los emigrantes económicos, que son aquellos que se ven obligados a abandonar sus hogares para conseguir mejores condiciones de vida para ellos y sus familias en otro lugar, buscando mayores oportunidades de trabajo y educación. Esta situación cada vez es más habitual desde que se inició la actual crisis económica en 2007, que ha conllevado la denominada *fuga de cerebros* o *brain drain*. Esta fuga de cerebros se da cuando los residentes de un Estado deciden irse a vivir a otros estados en los que hay más oportunidades para ellos y sus familias. Si a estas personas se les restringe su libertad de circulación, no solo se

---

52 La STJCE de 16 de marzo de 1999 (Trummer v Mayer – Tol 105200) reconoce que la ley austríaca restringe la libertad de circulación de capitales al exigir como requisito de inscripción que el importe de la obligación, en este caso de una hipoteca, se exprese en la moneda nacional.

53 Así lo recogen las SSTC de 18 de julio de 1991 (RTC 1991/160), de 21 de marzo de 1993 (RTC 1993/94) y de 20 de julio de 1994 (RTC 1994/242).

54 El término *razonabilidad* se establece como determinante para fijar los límites a la libertad de circulación y de elección de residencia, tal y como recoge Juana Goizueta Vértiz: *El derecho comunitario y la libertad de circulación y residencia de las personas en España: implicaciones del estatus de ciudadanía de la Unión*, Barcelona: Instituto de Ciencias Políticas y Sociales, 2001, p. 20.

estará violando su derecho de libertad de movimiento, sino también su derecho de proveer para su familia cuando esta sufre una contravención<sup>55</sup>.

Como ya se ha comentado, esto sucede cuando el ejercicio de la facultad de desistimiento se fundamenta en el traslado por motivos familiares o laborales. En consecuencia, existen unas causas concretas que justifican el desistimiento unilateral y sobrevenido del arrendatario, que no se contemplan en la legislación española y que pueden colocar al arrendatario en una situación de vulnerabilidad económica que impida la satisfacción de su derecho a una vivienda digna y adecuada (art. 47 de la CE), así como la de otros derechos fundamentales conexos, como la protección de su familia (art. 16.3 de la DUDH) o el derecho al trabajo (art. 23.1 de la DUDH). En Portugal<sup>56</sup> y en Grecia sucede lo mismo. En cambio, el derecho suizo sí contempla la posibilidad de desistir por causas justificadas, al igual que el derecho francés, que establece el desistimiento libre si se avisa con tres meses de antelación, y permite reducir este plazo de preaviso a una mensualidad cuando se dé una justa causa. Así pues, ambos derechos permiten satisfacer esta libertad de circulación.

En definitiva, es razonable que los tribunales de justicia puedan moderar la indemnización en función de cada caso concreto y determinar, según las causas y las circunstancias que justifican el desistimiento del arrendatario, si no corresponde indemnización alguna o si debe abonarse alguna mensualidad<sup>57</sup>. Como se ha visto anteriormente, en España ha sido la jurisprudencia la que ha establecido esta posibilidad de moderación por los tribunales, mientras que en Suiza lo establece el artículo 266g del propio CO.

## 7. Conclusiones

Aunque el derecho español limita la facultad de desistimiento del arrendatario a mantener la vivienda durante seis mensualidades e, incluso, le obliga a abonar una indemnización si así se ha pactado, la jurisprudencia

---

55 Sarah Gees: *Guía de estudio: libertad de movimiento*, Human Rights Education Associates (HREA), 2003. Disponible en <<http://www.hrea.net>> (consultado el 25 de febrero de 2014).

56 Maria Olinda Garcia: *Arrendamiento urbano anotado. Regime substantivo e processual*, ob. cit., pp. 57 y 58. De acuerdo con los excesivos plazos de preaviso, además de los seis meses mínimos de contrato que debe mantener obligatoriamente el arrendatario.

57 Como afirma Vicente Magro Servet: *Aspectos relevantes de la reciente reforma de la LAU por la Ley 4/2013, de 4 de junio*, Pamplona: Aranzadi, 2013, pp. 7 y 8.

cia permite que los tribunales de justicia puedan moderar esta indemnización atendiendo a las circunstancias que justifican el abandono de la vivienda en cada caso concreto, para evitar que este pueda suponer una carga económica excesiva y, de este modo, su libertad de circulación y de elección de residencia pueda verse limitada, o pueda producirse un enriquecimiento injusto del arrendador.

Los países con las tasas de alquiler más bajas en Europa, como Portugal o Grecia, también disponen de regímenes restrictivos en cuanto a la facultad de desistimiento en los contratos de duración determinada, ya que se exigen plazos de preaviso demasiado largos y los plazos mínimos de duración del contrato acaban derivando en el pago de una indemnización al arrendador por los plazos no cumplidos; o como sucede en Grecia, se limitan excesivamente las causas de desistimiento por parte del arrendatario.

Por el contrario, los países estudiados con las tasas de alquiler más elevadas de Europa disponen de un régimen de desistimiento más flexible, como es el caso de Francia o Suiza. Se considera que el régimen francés es el que permite satisfacer las necesidades temporales de vivienda del arrendatario mejor, puesto que facilita su desistimiento. En cambio, en el caso de Suiza, además de tener que darse justa causa, debe respetarse un plazo de preaviso de tres meses. En Francia, no solo hay libertad en cuanto a la facultad de desistimiento, sino que si concurre justa causa, puede reducirse el plazo para hacer efectivo el desistimiento a un mes. De este modo, se evita que el arrendatario pueda ver frustrada su posibilidad de cambiar de vivienda por la carga económica que ello pueda suponerle.

En los supuestos en los que el derecho de desistimiento se encuentra restringido legalmente, es importante establecer otras vías para que el arrendador no vea frustrada la posibilidad de cambiar de vivienda. Así se hace en el ordenamiento alemán, que permite al arrendatario subarrendar parcialmente la vivienda sin el consentimiento del arrendador cuando se alegue un interés justificado.

En definitiva, se observa que los países con una tasa de alquiler baja disponen de un régimen jurídico restrictivo, que puede afectar de forma relevante a la libertad de movimiento del arrendatario. En cambio, en los países con las tasas de arrendamiento más elevadas, se solventa este

problema flexibilizando la facultad de desistimiento, como sucede en Francia; posibilitando el subarrendamiento, como ocurre en Alemania; o combinando ambas posibilidades, como es el caso de Suiza.

# Gestión de vivienda social: comparativa entre España y el Reino Unido \*

*Núria Lambea Llop*

## 1. Introducción

La finalidad de este proyecto es el estudio de los sistemas de gestión de vivienda social en España y en el Reino Unido (concretamente, en Inglaterra), resaltando las principales problemáticas que presenta el primero, y los aspectos interesantes y las buenas prácticas del segundo. La elección del Reino Unido se basa en su alto parque de vivienda social en alquiler (18%), uno de los más altos de Europa<sup>1</sup>, y en su exitoso sistema de gestión de este parque, encabezado por las housing associations, entidades privadas sin ánimo de lucro, que gestionan, actualmente, más de la mitad de este parque de alquiler social en Inglaterra (el 54%)<sup>2</sup>.

---

\* Este artículo se ha realizado en el marco del Proyecto «Gestió de l'habitatge social a Catalunya» concedido por la Escuela de Administración Pública de Cataluña, GRI/2844/2013, DOGC núm. 6542, 17-1-2014.

1 El más alto es el de los Países Bajos, con un 32 %. Alice Pittini y Elsa Laino: *Housing Europe Review 2012. The nuts and bolts of European social housing systems*, Bruselas: CECODHAS Housing Europe's Observatory, 2011, p. 24. Los datos son del 2008 para los Países Bajos y del 2009 para el Reino Unido. La elección de Inglaterra y no de los Países Bajos para este artículo fue por razones de espacio y por las características de su sistema de gestión, si bien el sistema neerlandés no desmerece de un estudio exhaustivo aparte.

2 *Ibid.*, p. 25.

Es importante exponer, primeramente, el concepto (o conceptos) de vivienda social, a fin de poder delimitar el campo de estudio. Posteriormente, se analizará el sistema de gestión español a modo de radiografía para dar una idea básica y general del estado de la cuestión. Este apartado se encabezará con una breve explicación de la situación actual del parque de vivienda social, que se seguirá con una exposición de las principales problemáticas del sistema de gestión español. Este último punto será clave para enfocar el estudio comparado, pues a continuación se expondrá el sistema de gestión de Inglaterra, haciendo hincapié en los puntos que deben ser motivo de reflexión y de posible incorporación a nuestro sistema para dar solución a gran parte de los problemas existentes. Este estudio comparado se sintetizará en las conclusiones, en las que se mencionarán aspectos del sistema inglés que podrían mejorar el sistema de gestión de vivienda social español actual.

## 2. Concepto de *vivienda social*

No existe una definición unitaria en el ámbito europeo de lo que se entiende por vivienda social<sup>3</sup>, lo que dificulta llevar a cabo una comparativa entre países. La Comisión Europea, en un pronunciamiento de 2009<sup>4</sup> dirigido al Gobierno de los Países Bajos, con la finalidad de acotar los posibles beneficiarios de vivienda social, ofrecida hasta entonces casi sin restricciones<sup>5</sup>, defiende que la vivienda social debe destinarse a «grupos de población calificados como vulnerables o socialmente más desfavorecidos»<sup>6</sup>. A fin de proporcionar mayor claridad respecto a los

---

3 Christine Whitehead y Kathleen Scanlon: *Social housing in Europe*, Londres: LSE London, 2007, pp. 5 y 8. Véase también Noémie HOUARD (ed.): *Social housing across Europe*, París: La documentation Française, 2011, p. 13. Asimismo, el Parlamento europeo, consciente de esta laguna conceptual, pide a la Comisión que aclare la definición de *vivienda social* teniendo en cuenta la divergencia tanto conceptual como de gestión que existe en los diferentes países miembros, en el *Informe sobre la vivienda social en la Unión Europea (2012/2293(INI))*, de la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales, de 30 de abril de 2013.

4 Decisión de la Comisión Europea n.º 642/2009, Bruselas, 15 de diciembre de 2009, C(2009)9963 final.

5 Véase Alice Pittini y Elsa Laino: *Housing Europe Review 2012. The nuts and bolts of European social housing systems*, ob. cit., p. 64 y también Jeroen van der Veer y Dick Schuiling: *Economic crisis and regime change in Dutch social housing: The case of Amsterdam*, paper for RC43 Conference 10-12 July 2013, «At home with the housing market».

6 La traducción es propia, de la frase original siguiente: «clearly defined target group of disadvantaged citizens or socially less advantaged groups».



sistemas aquí tratados, se expondrá a continuación qué se entiende por vivienda social en España y en el Reino Unido.

En el ámbito español, el término vivienda social suele asociarse a la vivienda de protección oficial (VPO)<sup>7</sup>. En el Real Decreto Ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre política de viviendas de protección oficial (art. 1.2)<sup>8</sup> se definen, de forma general, como viviendas con una superficie útil máxima de 90 m<sup>2</sup> que deben destinarse a vivienda habitual y permanente, y que deben cumplir las condiciones de calidad y de precio establecidas en las normas de desarrollo. Estos requisitos legales básicos se exponen en los diferentes planes de vivienda, que son la normativa estatal que regula y promueve las viviendas de protección oficial. El actual Plan Estatal de Vivienda 2013-2016<sup>9</sup> se remite, al determinar el concepto de vivienda de protección oficial, a la definición y calificación efectuada por cada comunidad autónoma<sup>10</sup>. En los diferentes planes de vivienda autonómicos, puede comprobarse que existen distintas tipologías de vivienda protegida calificada por cada comunidad autónoma, que varían en algunos de los requisitos, como los de ingresos máximos para los demandantes o las formas de acceso a estas viviendas. Por lo tanto, no es posible establecer una única y concreta definición de vivienda social

---

7 Véase Alice Pittini y Elsa Laino: *Housing Europe Review 2012. The nuts and bolts of European social housing systems*, ob. cit., p. 75. Véase también Noémie HOUARD (ed.): *Social housing across Europe*, ob. cit., p. 74. Aunque se haga esta asimilación, debe tenerse presente que las viviendas de protección oficial no son las únicas viviendas con un precio reducido, puesto que existen viviendas que no están calificadas como *vivienda de protección oficial* y se benefician de otro tipo de programas públicos de fomento del alquiler. En Cataluña, por ejemplo, la Administración puede gestionar las viviendas de propietarios privados a través de dos vías: como titulares de los contratos de arrendamiento porque los propietarios les han cedido sus viviendas, o como intermediarios en los programas de fomento del alquiler. Así pues, existen programas como el de cesión de viviendas vacías a la Administración y el *Avalloguer*, y bolsas de mediación. También está la Red de Viviendas de Inclusión, por la cual entidades sin ánimo de lucro gestionan vivienda de inserción, destinadas a personas con riesgo de exclusión (arts. 20, 69, 63 y 22 del Proyecto de Decreto 2013 del Plan para el derecho a la vivienda, de regulación del Registro de Solicitantes de Vivienda con Protección Oficial y de los procedimientos de adjudicación de las viviendas con protección oficial).

8 BOE 8-11-1978, n.º 267. También en el artículo 1 del Real 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 viviendas de protección oficial (BOE 16-1-1979, n.º 14).

9 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 10-4-2013, n.º 86).

10 Las comunidades autónomas tienen competencia exclusiva en materia de vivienda, como se señalará más adelante.

en España, pues existe una gran variedad de viviendas calificadas como tal. Aun así, existen puntos en común en todas ellas<sup>11</sup>: son viviendas que deben cumplir unas normas de calidad y de diseño, calificarse como viviendas de protección oficial a través de un procedimiento administrativo, destinarse a vivienda habitual y permanente, tener unos límites tanto en su precio o alquiler durante el periodo de calificación<sup>12</sup> como en los ingresos de los adquirentes o inquilinos, y recibir ayudas públicas para su construcción y/o adquisición en propiedad o alquiler.

En el Reino Unido, la definición de vivienda social viene determinada legalmente a través de la Housing and Regeneration Act 2008<sup>13</sup>, e incluye tanto la vivienda en alquiler como en propiedad, siempre que sea vivienda a bajo precio y que sea adjudicada a personas que la necesitan a causa de su dificultad o imposibilidad de acceso al mercado libre. En el caso de la vivienda en propiedad, se requiere que se ocupe a través de los regímenes de tenencia intermedia (*shared ownership/equity percentage arrangements*<sup>14</sup> o *shared ownership trusts*). Por lo tanto, no es posible incluir dentro de esta definición la vivienda ocupada a través del régimen de propiedad total, ya que necesariamente debe incorporar algún régimen de tenencia intermedia<sup>15</sup>.

Así pues, la falta de consenso al definir el concepto de vivienda social supone el primer gran obstáculo en la elaboración de un estudio comparado en la gestión de vivienda social. Aun así, se utilizarán los datos disponibles, que muestran (ver el gráfico 1) que en el Reino Unido el porcentaje de parque de vivienda social en alquiler es bastante notorio, un 18 %, mientras que en España apenas llega al 2%.

---

11 Existe un interesante estudio comparativo sobre este tema en BLANCO, Antonio: *Tipologías de vivienda protegida*, 2010.

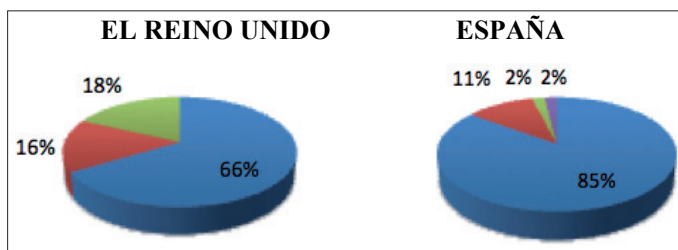
12 Los años mínimos de calificación varían sobre todo en función de si el suelo sobre el que se encuentra la promoción es de reserva urbanística para vivienda protegida o no, y de si se obtienen ayudas directas para su promoción o no.

13 Secciones de la 68 a la 71, aplicables en Inglaterra y Gales.

14 Interesante estudio en Christine Whitehead: *Shared ownership and shared equity: reducing the risks of home-ownership?*, York: Joseph Rowntree Foundation, 2010.

15 Véase Communities and Local Government: *National Planning Policy Framework*, Londres: Department for Communities and Local Government, 2012, p. 50.

Gráfico 1. Tipos de tenencias sobre el total del parque de viviendas (2008)<sup>16</sup>



### 3. Modelo de gestión en España

#### 3.1 Antecedentes y contexto actual

El derecho a una vivienda digna y adecuada en España se prevé en el artículo 47 de la Constitución española (CE). Su peculiaridad es que no se encuentra entre los derechos considerados como *fundamentales*, lo que conlleva que no goce de una protección especial y que necesite de una ley que lo desarrolle para poder ser alegado ante un tribunal<sup>17</sup>. Podría considerarse más bien como un *derecho asistencial*, al cual podrá darse cumplimiento cuando se reúnan unas determinadas condiciones y siempre que haya recursos económicos disponibles<sup>18</sup>.

La vivienda en España ha ido tradicionalmente más ligada a las políticas de fomento económico que a las políticas sociales<sup>19</sup>. A ello se

16 Elaboración propia. Datos extraídos de Alice Pittini y Elsa Laino: *Housing Europe Review 2012. The nuts and bolts of European social housing systems*, ob. cit., pp. 75 y 78.

17 Artículo 53 de la Constitución española. Véase, por ejemplo, Sergio Nasarre Aznar: «La insuficiencia de la normativa actual sobre acceso a la vivienda en propiedad y en alquiler: la necesidad de instituciones jurídico-privadas alternativas para facilitar el acceso a la vivienda. Algunas propuestas» en Sergio Nasarre Aznar: *El acceso a la vivienda en un contexto de crisis*, Madrid: Edisofer S. L., 2011, p. 120; y Nolasca Riba Renom: *El dret a l'habitatge*, Barcelona: Generalitat de Catalunya, Departamento de Interior, Relaciones Institucionales y Participación, Oficina de Promoción de la Paz y de los Derechos Humanos, 2010, p. 10.

18 Ángel SANZ CINTORA (coord.): *Diagnóstico 2012. La gestión de la vivienda pública de alquiler*, Asociación Española de Promotores Públicos de Vivienda y Suelo (AVS), 2013, p. 110.

19 Montserrat Pareja Eastaway y María Teresa Sánchez Martínez: «La política de vivienda en España: lecciones aprendidas y retos de futuro», *Revista Galega de Economía*, vol. 21, n.º 2, diciembre de 2012, p. 9. Ejemplo de ello se refleja en el hecho de que en 1970, las dimensiones del parque de

le debe sumar la tendencia de las políticas públicas de vivienda de las últimas décadas a fomentar la tenencia en propiedad (facilidad de financiación, deducciones fiscales, posibilidad de revalorización del mercado, etc.), en detrimento de la inseguridad jurídica del alquiler (altos precios y poca estabilidad del arrendatario). Así, por ejemplo, se pasa de un 46,9% de propiedad y un 51,4% de alquiler en 1950 a un 83% de propiedad y un 11,4% de alquiler en 2010<sup>20</sup>.

Desde la crisis de 2007, la reticencia de los bancos a conceder préstamos y las altas tasas de desempleo han conducido a muchas personas y familias a no poder acceder a una vivienda libre en propiedad; ni tan siquiera a una de alquiler (hay poca oferta, y la que hay es muy cara<sup>21</sup>). Por lo tanto, la solución para estas familias pasa por adquirir una vivienda social. Es entonces cuando se pone de manifiesto el escaso parque de vivienda social, y aún más si se habla de alquiler (un 2% del parque total). Esta escasez se debe, principalmente, a la orientación histórica de las políticas públicas hacia la construcción de vivienda libre, y también a que se trata de un sector poco atractivo para promotores y constructores, que se decantaron por los beneficios que generaba el mercado de vivienda libre en una época de bonanza económica y de *boom* inmobiliario<sup>22</sup>.

La tendencia española a construir vivienda protegida de propiedad (ver el gráfico 2) provoca la imposibilidad de crear una bolsa relevante de vivienda social a fin de disponer de forma permanente de un parque de vivienda protegida. Así pues, se observa en este punto, un primer

---

vivienda eran aproximadamente las adecuadas para abastecer las necesidades de la población. Aun así, la construcción de viviendas siguió creciendo por criterios puramente económicos y especulativos. Véase Elga Molina Roig: *Part 1. Housing situation and housing policies* (versión borrador del cuestionario del Proyecto ZERP Tenancy Law), febrero de 2013, p. 13.

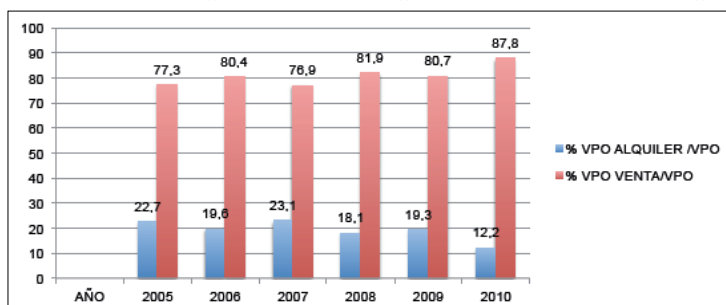
20 Elga Molina Roig: ob. cit., pp. 13 y 14.

21 Ciertos organismos públicos de fomento del alquiler fijan que debería destinarse un máximo del 30% del sueldo al coste del acceso a la vivienda para considerarse como digna (Nolasc Riba Renom: ob. cit., p. 20). Actualmente, el precio medio del alquiler al mes es de 549,6 euros (vivienda de 80 m<sup>2</sup>) y el salario mínimo interprofesional (SMI) para el 2014 es de 645,30 euros al mes (datos extraídos de la web <<http://www.fotocasa.es>> y del Real Decreto 1046/2013, de 27 de diciembre, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2014 en el BOE 30-12-2012, n.º 312, respectivamente). Por lo tanto, una persona que solo disponga de su renta para afrontar el alquiler, y suponiendo que esta sea la mínima, tendría que destinar el 85% de su sueldo al pago de la vivienda.

22 En 2007, se finalizaron 579.665 viviendas libres por 62 607 protegidas. En 2012, esta diferencia se redujo drásticamente, pero no por un aumento de viviendas protegidas, sino por una caída en picado de la vivienda libre (80.083 libres por 46.463 protegidas). Datos extraídos de la web del Ministerio de Fomento del Gobierno de España (último acceso el 24 de abril de 2014).

problema en el sistema de gestión de vivienda social español: la falta de rotación en este tipo de vivienda debido a que la mayor parte del parque es de propiedad. Esta rotación es necesaria, ya que el parque de vivienda social es muy reducido y la demanda actual existente es muy elevada<sup>23</sup>. No obstante, cabe mencionar que esta tendencia de vivienda de protección oficial en propiedad se está intentando modificar, sobre todo a raíz de los dos últimos planes de vivienda estatales (2009-2012<sup>24</sup> y 2013-2016), los cuales plasman la necesidad de fomentar la vivienda en alquiler<sup>25</sup>. En 2012, el número de calificaciones provisionales de vivienda protegida<sup>26</sup> fue de 17.155, de las cuales 2.973 eran en régimen de alquiler (un 17,33%). Por lo tanto, se observa una ligera subida de promoción de la vivienda de protección oficial en alquiler.

**Gráfico 2. Vivienda protegida. Comparativa entre venta y alquiler<sup>27</sup>**



La falta de oferta de vivienda social se contrapone al dato de que España es el segundo país de la Unión Europea (después de Portugal)

23 Ángel SANZ CINTORA (coord.): *Diagnóstico 2012. La gestión de la vivienda pública de alquiler*, ob. cit., p. 76.

24 Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 (BOE 24-12-2008, n.º 309).

25 El Plan 2013-2016, ante la preocupación por el débil mercado de alquiler de vivienda en España, únicamente establece un programa de fomento del parque público de alquiler (aparte de los programas de rehabilitación y de regeneración que también prevé), dejando fuera las ayudas para las viviendas en propiedad.

26 En planes estatales y planes autonómicos. Datos extraídos de la web del Ministerio de Fomento (último acceso el 24 de abril de 2014).

27 Carmen Gallego Ranedo y Ángel Sanz Cintora: *Ciudad integradora. Viviendas de alquiler*, Zaragoza: I Jornada Nacional Cátedra Zaragoza Vivienda, mesa redonda: «Una visión integrada de la intervención sobre la ciudad», 2012, p. 13.

con más viviendas por cada 1.000 habitantes: 544<sup>28</sup>. Asimismo, el censo del Instituto Nacional de Estadística (INE) de condiciones de vida del 2011 cifra el número de viviendas vacías<sup>29</sup> en 3.443.365<sup>30</sup>.

Indistintamente de la mayor o menor precisión de los datos estadísticos, lo que provoca la poca oferta de vivienda social en alquiler no es un problema de escasez de inmuebles. El problema de fondo es la falta de una buena *gestión* de este parque de vivienda social. Un ejemplo que demuestra la incapacidad de la Administración para hacer frente a la gestión de este parque es la venta en Madrid de 3.000 pisos del Plan Joven del Instituto de la Vivienda de Madrid al fondo inversor Goldman Sachs-Azora<sup>31</sup>, y de 1.860 pisos de la Empresa Municipal de Vivienda y Suelo de Madrid al fondo inversor Blackstone,<sup>32</sup> así como la intención del Instituto Catalán del Suelo (INCASÒL) de vender a fondos de inversión extranjeros el parque de vivienda social del que es propietario, que consta de unas 14.000 viviendas<sup>33</sup>.

En conclusión, no se trata de dar soluciones menores y temporales, sino de realizar una reforma estructural del sistema de gestión de la vivienda social en nuestro país. Porque como acertadamente mencionan las autoras Bermúdez y Trilla: «un parque de vivienda social consistente no se improvisa»<sup>34</sup>.

---

28 Estos datos, que son de 2010, han sido extraídos de Alice Pittini y Elsa Laino: *Housing Europe Review 2012. The nuts and bolts of European social housing systems*, ob. cit., p. 13. En el término *vivienda* se engloban las principales, las secundarias y las vacías.

29 Se entiende como *vivienda vacía* la que permanece sin ser ocupada, o la que está disponible para su venta o alquiler, o incluso abandonada.

30 Debe destacarse la incertidumbre por lo que a este dato estadístico se refiere, pues el censo se ha elaborado, básicamente, a través del censo de 2001 del padrón, del catastro y de datos de oficinas de estadística de las comunidades autónomas y de algunas entrevistas personales realizadas por internet o en papel. Julio Rodríguez López: «2011, año de censos de población y viviendas», *El siglo de Europa*, n.º 913, 2011. Tampoco se sabe, además, hasta qué punto esta cifra también incluye los más de 1 200 000 alquileres no declarados a la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (que representa el 55,38% del total del parque de viviendas alquiladas). Elga Molina Roig: *Part 1. Housing situation and housing policies*, ob. cit., p. 25.

31 <<http://www.eleconomista.es>> (último acceso el 23 de abril de 2014).

32 <<http://www.eleconomista.es>> (último acceso el 23 de abril de 2014).

33 <<http://www.lavanguardia.com>> (último acceso el 23 de abril de 2014).

34 Tere Bermúdez y Carme Trilla: «Un parque de vivienda de alquiler social. Una asignatura pendiente en Cataluña», *Dossiers del Tercer Sector*, n.º 24, Taula d'Entitats del Tercer Sector Social de Catalunya, 2013, p. 3.

### 3.2 Sistema de gestión y puntos problemáticos

#### 3.2.1 REGULACIÓN

La gestión de la vivienda social en España se divide en tres niveles: el estatal, el autonómico y el local. Aunque las comunidades autónomas (CC. AA.) tienen competencia exclusiva en vivienda<sup>35</sup>, también la tienen los ayuntamientos<sup>36</sup>, siempre que ambas administraciones respeten las bases mínimas generales que dicta el Estado<sup>37</sup>. Además, también están las diputaciones provinciales y en el caso de Cataluña, los consejos comarcales (*consells comarcals*), los cuales pueden encargarse de la gestión mancomunada de vivienda de los municipios más pequeños a través de convenios con las CC. AA. y los ayuntamientos. Por lo tanto, las políticas relacionadas con el ámbito de la vivienda social pueden variar sustancialmente de una comunidad autónoma a otra, o de un municipio a otro, puesto que cada uno se guía por las necesidades de su territorio. De ahí la dificultad para exponer de forma unitaria la gestión de vivienda social en España.

Los planes de vivienda (tanto el estatal como los autonómicos), que son cuatrienales, son los que regulan las actuaciones protegibles y las modalidades de financiación pública. A fin de poder hacer efectivas todas las políticas públicas de estos planes y el acceso a la financiación regulada en el Plan Estatal<sup>38</sup>, es necesario crear todo un sistema de convenios entre los diferentes niveles de las administraciones, incluyendo las locales, y con las entidades de crédito.

El hecho de que estos planes sean cuatrienales implica que tanto las actuaciones protegidas e incentivadas (construcción, rehabilitación,

---

35 Artículo 148.1.3.º de la Constitución española.

36 Artículo 25.2.a de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (BOE 03-04-1985, n.º 80).

37 Artículos 149.1.1, 149.1.11 y 149.1.13 de la Constitución española.

38 El nuevo Plan Estatal 2013-2016 solo subvenciona las viviendas protegidas destinadas a alquiler (arts. 14 y 15 del Plan). Aun así, según la opción que da la disposición cuarta del Plan de convertir la vivienda protegida en venta a alquiler, puede entenderse que las comunidades autónomas y los entes municipales pueden seguir promocionando y subvencionando viviendas en venta y en alquiler con opción a compra. Por ejemplo, en Cataluña, el proyecto del Plan 2013 establece como formas de acceso la compra, el alquiler y el alquiler con opción a compra, y además, incluye un novedoso artículo (art. 53) que permite el acceso a través de tenencias intermedias (propiedad compartida, propiedad temporal y derecho de superficie). Véase al respecto Sergio Nasarre Aznar y Héctor Simón Moreno: «Fraccionando el dominio: las tenencias intermedias para facilitar el acceso a la vivienda», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, n.º 739, 2013.

alquiler, compra, etc.) como las subvenciones, las ayudas y las personas beneficiarias de estas (inquilinos, propietarios, promotores, etc.) pueden variar, lo que provoca que los promotores y los inquilinos sientan incertidumbre e inseguridad legal. Esta corta duración de los planes también complica la gestión de la vivienda social, pues los límites máximos de venta y renta pueden variar, así como los años de calificación de las viviendas, entre otras cosas. Esto dificulta la labor de gestión de las entidades proveedoras, ya que se encuentran con promociones de vivienda que rigen condiciones y plazos distintos.

Finalmente, debe señalarse la inexistencia de normas especiales que aborden la compleja regulación de la administración y gestión de vivienda social, puesto que las existentes (Ley de Arrendamientos Urbanos, Código Civil, Ley de Propiedad Horizontal, Normativa Administrativa de las Comunidades Autónomas, etc.) no están planteadas para que puedan resolverse las problemáticas actuales en este campo tan concreto<sup>39</sup>.

### 3.2.2 ENTIDADES PROVEEDORAS

En cuanto a los proveedores de vivienda social, en España este parque está básicamente gestionado por organismos públicos, ya sean autonómicos o locales<sup>40</sup>. Desde la década de los ochenta, la mayoría de gobiernos autonómicos y municipales han ido creando sus propias empresas o agencias de vivienda<sup>41</sup>. Aparte de los proveedores públicos, también existen entidades privadas, con y sin ánimo de lucro, que gestionan una parte de este parque, y se regulan por su propia normativa en función de su naturaleza jurídica. Entre los posibles proveedores con ánimo de lucro se encuentran las sociedades patrimoniales, que tienen por objeto la promoción de vivienda o su arrendamiento (suelen constituirse como sociedades de capital); los fondos de inversión inmobiliaria; etc. No obstante, cabe señalar la aparición, en 2009, de las sociedades anónimas cotizadas

---

39 Ángel Sanz Cintora (coord.): *Diagnóstico 2012. La gestión de la vivienda pública de alquiler*, ob. cit., p.13. Por ejemplo, en cuanto a los arrendamientos sociales, existen límites en el establecimiento de las rentas que se rigen por la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de arrendamientos urbanos (BOE 25-11-1994, n.º 282), y si bien la disposición adicional primera de esta ley refleja una voluntad de tratar el tema, no se da ninguna concreción al respecto.

40 Elga Molina Roig: *Part 1. Housing situation and housing policies*, ob. cit., p. 20.

41 Montserrat Pareja Eastaway y María Teresa Sánchez Martínez: «La política de vivienda en España: lecciones aprendidas y retos de futuro», ob. cit., p. 20.



de inversión en el mercado inmobiliario (SOCIMI)<sup>42</sup>. Estas son sociedades anónimas admitidas a negociación en un mercado oficial de valores, cuya finalidad es impulsar el mercado de arrendamiento de inmuebles en España. Así, el principal objeto social de este tipo de sociedades es la adquisición directa o indirecta y la promoción de bienes inmuebles para destinarlos a alquiler. Debido a que con la primera regulación ninguna entidad se acogió a este régimen, se modificó en 2012. De esta modificación, cabe destacar el establecimiento de una tributación al 0% en el impuesto de sociedades<sup>43</sup>. Actualmente, existen tres SOCIMI que estén cotizando<sup>44</sup>, y hay unas catorce más inscritas en el Registro Mercantil. Queda por ver si estas sociedades se dedicarán a los arrendamientos de vivienda social. Asimismo, cabe señalar la gran variedad de entidades sin ánimo de lucro que gestionan una pequeña parte del parque<sup>45</sup>: cooperativas de vivienda, asociaciones, fundaciones, entidades religiosas, confederaciones, etc. A pesar de esta diversidad de promotores, no existe un registro de proveedores de vivienda social a escala estatal<sup>46</sup>.

Por otro lado, el hecho de que la mayor parte de proveedores sean públicos supone que la gestión de este parque represente un gran gasto del presupuesto público, debido, entre otras cosas, a la antigüedad del parque, que requiere mantenimiento y mejoras; a la dispersión territorial de las viviendas, que dificulta su gestión; y a los altos gastos en vigilancia de viviendas protegidas nuevas o vacías<sup>47</sup>. Otro problema es el de los

---

42 Creadas por la Ley 11/2009, de 26 de octubre, por la que se regulan las sociedades anónimas cotizadas de inversión en el mercado inmobiliario (BOE 27-10-2009, n.º 259).

43 Ley 16/2012, de 27 de diciembre, por la que se adoptan varias medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica (BOE 28-12-2012, n.º 312).

44 Entrecampos Cuatro SOCIMI S. A., Promociones Renta y Mantenimiento SOCIMI S. A. y Lar España Real Estate SOCIMI S. A.

45 Algunas de ellas son las siguientes: Prohabitatge, Plataforma por una Vivienda Digna, Provivenda, Cruz Roja, Cáritas, Fundació Foment de l'Habitatge Social, etc.

46 Existen algunas iniciativas en el ámbito local, como en el caso de Barcelona, el Registro de Entidades Promotoras de Vivienda Protegida. Este registro fue creado por la Diputación de Barcelona para el periodo 2007-2011, y posteriormente se renovó para el periodo 2012-2015. Su finalidad es que la Diputación elija, una vez haya estudiado la viabilidad de las promociones presentadas por los ayuntamientos, mediante concurso entre los promotores inscritos, al promotor que se encargará de llevar a cabo esa promoción. Para más información, consúltese el siguiente enlace: <<http://www.diba.cat>> (último acceso el 24 de abril de 2014).

47 Comunidades autónomas como Madrid o Cataluña externalizan este servicio de vigilancia a fin de reducir el gran gasto que supone. Véanse, por ejemplo, las noticias de los siguientes enlaces:

desahucios, ya que las organizaciones públicas se encuentran sometidas a presiones vecinales y mediáticas, lo que muchas veces dificulta o impide la toma de estas decisiones. En consecuencia, se incumple, en teoría, el principio de igualdad, pues se favorece que se queden los inquilinos que no pagan o no cumplen con el resto de requisitos exigidos, como, por ejemplo, la buena conservación de la vivienda o la convivencia vecinal; mientras que otros posibles inquilinos que sí que podrían cumplir estas normas permanecen en la lista de espera<sup>48</sup>. Tales dificultades y costes de gestión quedan reflejados indirectamente en el Plan Estatal de Vivienda 2013-2016, en el que queda patente el interés por fomentar la colaboración público-privada, y una de las vías planteadas para ello es encomendar la gestión del parque de vivienda pública a entidades privadas<sup>49</sup> a través de convenios de colaboración.

### 3.2.3 ADJUDICACIÓN DE VIVIENDAS PROTEGIDAS

Al adjudicar las viviendas protegidas, deben tenerse en cuenta los criterios de elegibilidad generales establecidos estatalmente mediante los planes de vivienda (para las promociones reguladas en el Plan Estatal) y los que particularmente establezcan las comunidades autónomas. También deben contemplarse los criterios de elegibilidad establecidos para cada promoción, a través de convenios entre las entidades promotoras, la comunidad autónoma en cuestión y los entes locales cuando corresponda, teniendo en cuenta el régimen de protección de las viviendas. Aunque los requisitos establecidos en los planes autonómicos pueden variar, suelen recogerse los siguientes: 1) no ser titular de pleno dominio o de un derecho real de uso o disfrute sobre una vivienda de protección pública o libre, 2) destinar la vivienda a residencia habitual y permanente, y 3) estar inscrito en el registro público de demandantes de la comunidad autónoma correspondiente (cada registro tiene sus requisitos de inscripción)<sup>50</sup>.

---

<<http://cincodias.com>> y <<http://www.elmundo.es>> (último acceso el 23 de abril de 2014).

48 Ángel Sanz Cintora (coord.): *Diagnóstico 2012. La gestión de la vivienda pública de alquiler*, ob. cit., p. 111.

49 Incluyendo entidades tanto con ánimo de lucro (especialmente las SOCIMI) como sin. En este punto, cabría discutir el grado de implicación en los aspectos y los servicios sociales de las entidades con ánimo de lucro.

50 En el caso catalán, por ejemplo, existe el Registro de Solicitantes de Vivienda con Protección Oficial, que se creó con la Ley 18/2007, del derecho a la vivienda (BOE 27-2-2008, n.º 50). Entre

Respecto a este último requisito, el Plan Estatal 2009-2012 establece la obligación de las comunidades autónomas de crear un registro de demandantes y la necesidad de que estos se registren en él para optar a una vivienda protegida. De esta manera, se pretende garantizar que la adjudicación de viviendas se haga según los principios de igualdad, publicidad y concurrencia, y bajo el control de la Administración pública<sup>51</sup>. En cuanto al proceso de selección, cada normativa autonómica fija sus requisitos<sup>52</sup>.

El punto crítico respecto a la adjudicación de viviendas es que a veces la vivienda ofertada no coincide con las características de los solicitantes, con la demanda (aumento de familias monoparentales, parejas divorciadas, personas mayores, etc.), con el lugar en el que se construyen las promociones de vivienda de protección oficial, ni incluso con el precio, puesto que a pesar de que los precios pueden ser asequibles de antemano, los gastos de comunidad y las tasas los encarecen mucho<sup>53</sup>.

## **4. Gestión de vivienda social en Inglaterra**

### *4.1 Principales entidades proveedoras*

En Inglaterra conviven varios tipos de proveedores, tanto públicos como privados. Entre los públicos están las propias autoridades locales (*local authorities*) y las Arm's-Length Management Organizations (ALMO), que son entidades semiautónomas sin ánimo de lucro que fueron creadas por las autoridades locales para conseguir inversión y una buena administración y gestión de su parque social. Lo característico, pues, es que

---

los requisitos de inscripción, están el de ser mayor de edad, estar empadronado en Cataluña, cumplir los límites de ingresos y acreditar la necesidad de vivienda. Algunos municipios tienen su propio registro de solicitantes, como es el caso de Badalona, Barcelona, Sabadell o Terrasa.

51 Antonio Blanco: *Vivienda protegida. Controles públicos reguladores del acceso y del disfrute*, 2010, publicado en <<http://www.laviviendaprotegida.com>> (último acceso el 2 de febrero de 2014).

52 Cuando la construcción es sobre suelo público o está reservado para la construcción de vivienda de protección oficial, el procedimiento debe cumplir los requisitos de concurrencia, transparencia y objetividad. Por ello, suele llevarse a cabo a través de un sorteo. En cambio, en las construcciones en un suelo distinto al mencionado, los promotores pueden escoger el procedimiento que les parezca más conveniente, siempre que se respeten las exigencias de la inscripción en el registro de solicitantes correspondiente.

53 Tere Bermúdez y Carme Trilla: «Un parque de vivienda de alquiler social. Una asignatura pendiente en Cataluña», *ob. cit.*, p. 8.

la propiedad de las viviendas está en manos de las autoridades locales<sup>54</sup>. El órgano de gobierno de estas entidades (también es el caso de muchas *housing associations*) se estructura en tres sectores: 1) un tercio representa a la autoridad local, 2) un tercio a los arrendatarios y 3) un tercio son expertos en la materia independientes. Esta estructura permite a las ALMO tener un vasto conocimiento en materia de vivienda, mantener una relación cercana con los ayuntamientos y garantizar una mayor confianza de los arrendatarios.

En el ámbito privado de gestión, destaca la figura de las Tenant Management Organizations (TMO), que son unas organizaciones formadas por grupos de arrendatarios de vivienda social que están destinadas a asumir la gestión y el mantenimiento de estas (*right to manage*) a través de un contrato legal (*management agreement*) con el propietario, mediante el cual se especifica qué servicios gestionará la TMO en su nombre<sup>55</sup>.

No obstante, quien gestiona actualmente más de la mitad del parque de vivienda social en Inglaterra (el 54%)<sup>56</sup> son las *housing associations* (HA), que se definen como entidades privadas sin ánimo de lucro destinadas a la procuración de vivienda social, a la ayuda a la población con necesidad de vivienda y a la oferta de otros servicios comunitarios y de apoyo social. Aunque son orgánicamente independientes, se encuentran sometidas a cierto control por parte del Gobierno<sup>57</sup>, y la mayoría reciben financiación pública para desarrollar actuaciones con finalidades sociales (construir nuevas viviendas, regenerar vecindarios, etc.). Estas entidades pueden adoptar distintas formas jurídicas: sociedades industriales y mutuas (*industrial and provident societies*), *trusts*, cooperativas (*co-operatives*) o sociedades anónimas (*companies*). Así pues, la importancia de estas entidades no recae en su forma, sino en su objetivo social (su finalidad o uno de sus objetivos tiene que ser proveer, construir, mejorar

---

54 Aproximadamente un 25 % de las autoridades locales tienen este tipo de entidades: 47 ALMO operan en 50 autoridades locales, y gestionan unas 650.000 viviendas. Estos datos han sido extraídos de la página web oficial de la National Federation of ALMOs (último acceso el 14 de abril de 2014).

55 Nicolás Alejandro GUILLÉN NAVARRO: *La vivienda social en Inglaterra*, Barcelona: Atelier Libros Jurídicos, 2010, p. 111. Para más información, consúltese la página oficial de la National Federation of Tenant Management Organisations (último acceso el 24 de abril de 2014).

56 Frente al 46 % de las autoridades locales. Alice Pittini y Elsa Laino: *Housing Europe Review 2012. The nuts and bolts of European social housing systems*, ob. cit., p. 25.

57 Véase el apartado 4.4. de este artículo.

o gestionar, o facilitar o fomentar la construcción o la mejora de la vivienda) y en la ausencia de ánimo de lucro<sup>58</sup>. La National Housing Federation (NHF) es el órgano de representación de unas 1.200 *housing associations* en Inglaterra<sup>59</sup>. Este órgano es relevante tanto para las *housing associations* como para el Gobierno, ya que entre sus funciones se encuentran: sentar las directrices que deben seguir estas entidades (para garantizar una buena gestión o afrontar nuevas regulaciones legales); ser una fuente de consulta para el Gobierno a fin de mejorar la regulación de la gestión de la vivienda social (actúan también como *lobbies*); realizar estudios, encuestas y estadísticas que muestren la situación real y actualizada de la vivienda social; mantener una base de datos con todas las *housing associations* y sus datos de contacto, estructuradas por zonas; y crear comisiones regionales y grupos de apoyo en los que las *housing association* compartan sus experiencias, conocimientos, buenas prácticas y problemáticas o preocupaciones.

El aumento y la importancia de estas entidades privadas sin ánimo de lucro en el campo de la gestión de la vivienda social tiene su causa principal en el proceso de privatización que se expone a continuación, que ha reducido el número de viviendas de propiedad del Estado de 6.300.000 a 2.700.000 desde 1981 (datos de 2006)<sup>60</sup>.

#### *4.2 Importancia de la privatización*

La privatización de la vivienda social en alquiler pública en Inglaterra se ha llevado a cabo principalmente a través de dos sistemas: el primero ha sido la venta de estas viviendas a sus inquilinos sociales a través del Right to Buy (RTB) y el segundo ha sido la transferencia de todo o de parte del parque de vivienda de las autoridades locales a las denominadas *housing associations*, a través del sistema Large-Scale Voluntary Transfer (LSVT). El RTB permite a los arrendatarios de vivienda pública propiedad de las autoridades locales comprar la casa que tienen alquilada (se exige un mínimo de años de alquiler), con un

---

58 Así se establece en el artículo 1 de la Housing Association Act 1985.

59 National Housing Federation: *Submission. Local decisions: a fairer future for social housing*, Business for neighbourhoods, enero de 2011, p. 2.

60 Mark Stephens, Marja Elsinga y Thomas Knorr-Siedow: «The privatisation of social housing: three different pathways» en Kathleen Scanlon y Christine Whitehead (eds.): *Social housing in Europe II. A review of policies and outcomes*, Londres: LSE London, 2008, p. 112.

descuento que oscila entre un 33% y un 50% del precio de mercado (depende de la antigüedad del arrendatario) y con otras ventajas, como la del derecho a solicitar el 100% de la hipoteca a la autoridad local. Este derecho aparece por primera vez en la Housing Act 1980 y supone la forma más importante de privatización en Inglaterra, con alrededor de 1.800.000 viviendas vendidas desde 1980, concentrándose estas, sobre todo, en la primera década<sup>61</sup>. Aunque se dice que el objetivo principal del RTB es el fomento de la propiedad como forma de tenencia, no es menos cierto que vendiendo el inmueble se evita su deterioro, desaparece el gasto público destinado a su mantenimiento y gestión, y se obtienen ingresos<sup>62</sup>. Por otro lado, y con el objetivo de reequilibrar el receso de vivienda en alquiler provocado por el RTB, se ha establecido el sistema de transferencia conocido como *Large-Scale Voluntary Transfer*, mediante el cual las autoridades locales transfieren su parque a nuevos propietarios sin ánimo de lucro, las *housing associations*. Aunque estas son legal y económicamente independientes de la autoridad local, en muchos casos son básicamente los departamentos de vivienda de las autoridades locales, aunque con un estatus legal diferente<sup>63</sup>. Los principales factores que fomentan esta transferencia son la necesidad de las autoridades locales de dar salida a un extenso parque de vivienda pública en mal estado y de reducir el gasto público, además de la facilidad de acceso a la financiación privada para construir, rehabilitar y renovar este parque público<sup>64</sup>.

Aparte de la ventaja del ahorro presupuestario, las *housing associations* han demostrado gestionar de una manera más eficaz e innovadora el parque social, y se preocupan por su construcción, mantenimiento y renovación.

---

61 Christine WHITEHEAD: «Social housing in England» en Christine Whitehead y Kathleen Scanlon: *Social housing in Europe*, Londres: LSE London, 2007, p. 56.

62 Véase Nicolás Alejandro GUILLÉN NAVARRO: *La vivienda social en Inglaterra*, ob. cit., p. 82. La misma opinión se recoge en Carme Trilla: «La política de vivienda en una perspectiva europea comparada», *Colección Estudios Sociales*, n.º 9, Fundación La Caixa, 2001, p. 79; y en Economic Commission for Europe, Geneva: *Guidelines on social housing. Principles and examples*, Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas, 2006, p. 6.

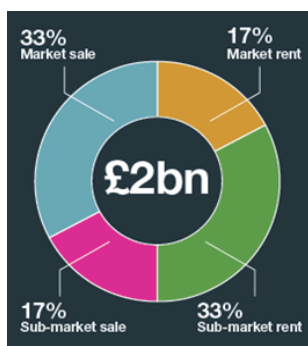
63 Mark Stephens, Marja Elsinga y Thomas Knorr-Siedow: «The privatisation of social housing: three different pathways», ob. cit., p. 109.

64 Andrew HEYWOOD: *Investing in social housing. A guide to the development of the affordable housing sector*, The Housing Finance Corporation, 2010, p. 15.

#### 4.3 Sistemas de financiación de las «housing associations»

La principal fuente de financiación de las *housing associations* son los ingresos que genera su propia actividad. Esta no se basa exclusivamente en el alquiler social, ya que combinan distintos tipos de tenencias (alquiler, *shared ownership* y venta) y se mueven en el mercado social y en el mercado libre. Este mecanismo se conoce como *cross-subsidization*, y es fundamental para obtener ingresos a fin de mantener un equilibrio económico y de autofinanciarse en sus actividades sociales<sup>65</sup>. Un ejemplo de esto puede verse en el gráfico 3, en la que se refleja la inversión de una de las *housing associations* con más vivienda social en el Reino Unido<sup>66</sup>, la L&Q Housing Association<sup>67</sup>:

**Gráfico 3. Inversión de la L&Q Housing Association<sup>68</sup>**



Además de ser una vía de financiación, la combinación de tenencias también implica mixtura social, a través, por ejemplo, de la mezcla de tenencias sociales y de mercado libre en un mismo edificio. Esta mixtura es importante para evitar el fenómeno de los guetos. En estos casos

65 Darinka Czischke y Claude Taffin: «European policies for social housing funding» en Noémie Houard (ed.): *Social housing across Europe*, ob. cit., p. 162.

66 Gestiona unas 70 100 viviendas. Datos de 2012, en L&Q *Financial Statements 2013* (último acceso el 24 de abril de 2014).

67 Su página oficial es la siguiente: <<http://www.lqgroup.org.uk>> (último acceso el 5 de marzo de 2014).

68 Información extraída del siguiente enlace: <[https://LQ0130\\_Our\\_products\\_singles2.pdf?sid=&mbox=INBOX&cuid=4775&number=4&filename=LQ0130\\_Our%20products\\_singles2.pdf](https://LQ0130_Our_products_singles2.pdf?sid=&mbox=INBOX&cuid=4775&number=4&filename=LQ0130_Our%20products_singles2.pdf)> (último acceso el 5 de febrero de 2014).

es fundamental disponer de un servicio de mediación comunitaria, para evitar confrontaciones y problemas en el vecindario.

Uno de los aspectos, aparte de esta *cross-subsidization*, que permite a las *housing associations* ingresar la renta de la gran mayoría de arrendamientos sociales que ofrece y, por lo tanto, tener una baja tasa de morosidad<sup>69</sup>, es el pago directo de las ayudas a la vivienda de los inquilinos al proveedor. Hasta la actualidad<sup>70</sup>, aproximadamente el 70% de las rentas de los alquileres sociales se pagaban directamente a la *housing association*<sup>71</sup>: los arrendatarios acordaban que la ayuda pública recibida para el pago de su alquiler se pagara directamente a la entidad proveedora.

Su segunda fuente de financiación son las ayudas y subvenciones públicas que reciben a través de la Homes and Communities Agency (HCA)<sup>72</sup>, por la realización de proyectos que se adecuan a los programas de vivienda social subvencionados por el Gobierno<sup>73</sup>. Es fundamental que estas entidades separen claramente su actividad social de su actividad privada, así como las vías de financiación de cada una de ellas; sobre todo a raíz de la decisión del 15 de diciembre de 2009 de la Comisión Europea<sup>74</sup>, en la que se estableció la necesidad de destinar las ayudas públicas recibidas única y exclusivamente a actividades sociales, ya que si no se estaría vulnerando el principio de libre competencia.

Finalmente, se encuentran otras vías de financiación privadas, entre las que destacan los préstamos bancarios. Estas entidades representan una inversión de poco riesgo, pues en su capital hay una gran cantidad de

---

69 La mencionada L&Q Housing Association hizo un estudio en 2004 en el que cambió el sistema de distribución de las ayudas, abonándolas a los inquilinos para que estos, posteriormente, pagaran su renta a la *housing association*. La tasa de morosidad entre los inquilinos que participaron en este estudio subió de un 3% a un 7% (L&Q: *Where's the benefit*, febrero de 2004).

70 La reciente reforma del sistema de ayudas públicas por la Welfare Reform Act 2012 varía esta posibilidad de pago directo, ya que las ayudas se pagan directamente al inquilino (menos en los casos de personas más vulnerables) y, además, este pago es único (*universal credit*), sin distinguir, como se hacía hasta ahora, entre distintas prestaciones (estas eran: *working tax credit*, *child tax credit*, *housing benefit*, *income support*, *income-based jobseeker's allowance* e *income-related employment and support allowance*). Está por ver cómo se implementará y cuáles serán sus resultados.

71 Andrew Heywood: *Investing in social housing. A guide to the development of the affordable housing sector*, ob. cit., p. 5.

72 Organismo público no ministerial encargado de gestionar los programas de fomento de vivienda social.

73 Como, por ejemplo, el Affordable Homes Programme 2011-15 (AHP) (último acceso el 24 de abril de 2014).

74 Véanse los pies de página 4 y 5.



inmuebles sobre los que pueden constituirse derechos de garantía fijos o flotantes. Además, la exigencia y el control por parte de la HCA de su equilibrio y viabilidad económica da seguridad a los inversores y a los acreedores.

#### 4.4 Regulación y control de las entidades proveedoras

Las *housing associations* se regulan en Inglaterra legalmente en 1985 (aunque ya existían antes) con la Housing Association Act. Desde su promulgación, el aumento en la creación de este tipo de entidades se hace patente, pues esta ley se encarga de regular su régimen y las distintas actuaciones que pueden llevar a cabo. Asimismo, se crea un registro de *housing associations*, al que estas pueden inscribirse (y pasar a ser *registered housing association*), siempre que cumplan con los requisitos legales establecidos.

Este registro ha sufrido varias modificaciones legales y, actualmente, pueden acceder a él entidades tanto públicas como privadas, con y sin ánimo de lucro<sup>75</sup>. El órgano público encargado de controlar este registro de proveedores es la Homes and Communities Agency (HCA)<sup>76</sup>. Las entidades que se inscriben pasan a denominarse *registered providers* (RPs), aunque previamente deben cumplir unos requisitos, que son básicamente los siguientes: ser una *English body*, es decir, operar como proveedor en Inglaterra (no es importante, pues, la naturaleza legal de la entidad); probar fehacientemente su intención de convertirse en proveedor de vivienda social; y cumplir los requisitos impuestos por la HCA, que son de carácter económico, constitutivo y de gestión del parque. La viabilidad económica es un requisito indispensable para la inscripción, pero no lo es el hecho de no cumplir la normativa de gestión y gobernanza.

Aparte de los requisitos de inscripción, los PRs deben cumplir una normativa<sup>77</sup>, de la cual el Regulation Committee de la HCA se encar-

---

75 En este registro, debe diferenciarse claramente si se trata de entidades con o sin ánimo de lucro, pues los requisitos que se les exige y el control sobre unas y otras no son los mismos.

76 Organismo público no ministerial creado por la Housing and Regeneration Act 2008. El 1 de abril de 2012 sustituye a la Tenant Services Authority en la función de regular las *housing associations*, siguiendo lo establecido en la Localism Act 2011. Página web: <<https://www.homesandcommunities.co.uk>> (último acceso el 24 de abril de 2014).

77 El Regulatory framework for social housing in England from April 2012 es el marco normativo para la vivienda social en Inglaterra desde abril del 2012 (último acceso el 24 de abril de 2014).

gará de velar por su cumplimiento. Esta normativa se centra en aspectos de carácter económico (donde el papel de la HCA es más activo) y en la gestión y la protección del inquilino (donde el papel de la HCA es más pasivo, solo actúa en caso de conflicto grave o incumplimiento). La HCA tiene un poder de control (más sobre las RPs con ánimo de lucro) y coercitivo, en caso de que se incumpla la normativa. Cabe destacar que el control económico se realiza solo sobre las entidades privadas, y que respecto a las entidades con ánimo de lucro, solo en relación con la actividad de vivienda social. La baja de este registro puede ser obligatoria si se cumplen los presupuestos establecidos por ley, o voluntaria, siempre con el consentimiento de la HCA, quien valorará todos los aspectos y decidirá si aceptarla o no.

Así pues, este registro tiene una doble finalidad: 1) llevar un control público de todos los proveedores existentes y de sus zonas de actuación, y 2) controlar que estos proveedores cumplan con unas normas de constitución, objeto social, viabilidad económica, gestión, etc. Además, es esencial ser RP para poder tener acceso a las ayudas públicas.

#### *4.5 Sistema de adjudicación de vivienda social*

En Inglaterra, cada autoridad local tiene la obligación de publicar un plan de adjudicación, en el que conste el proceso y el sistema que se seguirá, así como los grupos prioritarios de acceso<sup>78</sup>. Legal y estatualmente, se establecen unos grupos especiales que deben ser respetados como prioritarios (personas que viven en hogares sobrecapados o en condiciones insalubres, personas con una vivienda temporal o con una tenencia no segura, personas sin techo, etc.). Aparte de esto, la autoridad local puede establecer reglas de preferencia entre los grupos prioritarios y no prioritarios (atendiendo a aspectos económicos, de vinculación con la localidad, personales, etc.). Asimismo, desde 2011<sup>79</sup>, tienen más poder de discreción y decisión sobre quien debe poder solicitar vivienda social y quien no. De esta manera, se pretende evitar largas listas de espera

---

<sup>78</sup> Housing Act 1996.

<sup>79</sup> Con la promulgación de la Localism Act 2011, tienen el poder de recolectar y de gestionar las rentas de los alquileres que son de su propiedad, hecho que les permite poder prever sus ingresos anuales en este ámbito, para poder hacer planes a largo plazo. Antes, las rentas recolectadas se enviaban al Gobierno central y, posteriormente, este entregaba una suma de dinero a cada localidad anualmente.

y gestionar la vivienda social de una forma más efectiva, permitiendo adaptar los sistemas de adjudicación a las necesidades concretas de cada localidad<sup>80</sup>. Las autoridades locales, además, disponen de *waiting lists* (registros de solicitantes). Las *housing associations*, por su parte, pueden tener sus propias *waiting lists* o no, en cuyo caso firman convenios con las autoridades locales para utilizar sus registros a fin de adjudicar las viviendas sociales. Lo que sí debe existir obligatoriamente es una colaboración entre las autoridades locales y las *housing associations*, sobre todo respecto a los grupos especiales con una urgente necesidad de vivienda.

## 5. Conclusiones

A modo de conclusión, se enumeran seguidamente los puntos que se considera que hacen del sistema inglés un sistema de gestión de vivienda social bueno y efectivo:

1. La importancia de la existencia de una fase de privatización de la vivienda social, no tanto la referente a la venta de vivienda al inquilino, como la relativa a la transferencia de viviendas y a la conversión de entidades proveedoras públicas en entidades privadas sin ánimo de lucro. Este éxito viene acompañado de la existencia previa de la figura de las *housing associations*, de su gran crecimiento en número gracias al establecimiento de leyes especiales que regulan su régimen. Se habla de privatización, pero no en el sentido en el que se entiende en España<sup>81</sup>, ya que las entidades propietarias de las viviendas tienen limitaciones de actuación a causa de un control público. La privatización de la vivienda social no significa que la Administración pierda el poder y el deber de preocuparse por el suficiente y correcto abastecimiento de esta, puesto que el Gobierno es el encargado de sentar las directrices que deben cumplir las *housing associations*.

2. Una de las vías para materializar el control mencionado en el punto anterior es el establecimiento de un registro de proveedores por un organismo público. Este registro permite tener una lista con los proveedores de vivienda social existentes en el país, al mismo tiempo que se

---

80 Department for Communities and Local Government: *A plain English guide to the Localism Act*, Londres, noviembre de 2011, p. 15.

81 Para más información respecto al derecho de propiedad en España, véase Sergio Nasarre Aznar y Héctor Simón Moreno: «Fraccionando el dominio: las tenencias intermedias para facilitar el acceso a la vivienda», ob. cit., p. 3102.

controla públicamente a estas entidades: se establecen unos requisitos legales de inscripción y una normativa que debe cumplirse una vez se haya efectuado el registro. Las entidades registradas pueden acceder a los programas de financiación pública, que son unos programas establecidos por la Administración teniendo en cuenta las necesidades de vivienda del país. De esta manera, se asegura una oferta privada de vivienda social, pero con una clara influencia pública.

3. Las *housing associations* son entidades privadas, lo que significa que su financiación es básicamente privada. Por lo tanto, estas entidades gestionarán su vivienda social con la máxima eficacia y eficiencia a fin de mantener un equilibrio económico. Además, la promoción, el mantenimiento y la renovación de vivienda social es constante, pues no dependen del presupuesto anual del Estado, el cual provoca incertidumbre, ya que puede variar y reducirse en épocas de crisis, como en 2007.

4. El hecho de que las *housing associations* sean entidades sin ánimo de lucro implica que se preocupan por el lado más social del acceso a una vivienda. La vivienda social no deja de ser un servicio social, en el que la gente que accede a ella tiene algún tipo de problemática, ya sea económica o social, y por lo tanto, la educación y el apoyo, el acompañamiento y la inserción sociales son fundamentales. Además, si lo trasladamos a los problemas de rotación de la vivienda social en España, esta educación y este acompañamiento sociales podrían ayudar a los inquilinos a ocupar otro tipo de vivienda. De ahí, por ejemplo, la importancia de las tenencias intermedias<sup>82</sup>. La inquietud por el aspecto social también implica preocuparse por los intereses de los inquilinos, los cuales, por ejemplo, pueden verse representados en los órganos de gestión de la entidad. Esta preocupación revierte a favor de la propia gestión, pues los inquilinos, al ver satisfechos sus intereses, participan activamente en el mantenimiento de las viviendas.

5. Las entidades sin ánimo de lucro han demostrado una mejor gestión, con más innovaciones y con una mayor capacidad de implicación de los inquilinos en el mantenimiento y el cuidado de las viviendas<sup>83</sup>. Muchas de estas entidades se especializan en algunos sectores de la población, lo que supone que se ofrezca una gran variedad de vivienda

---

82 Véase su importancia en Sergio Nasarre Aznar y Héctor Simón Moreno: ob. cit., pp. 3069-3071 y 3081-3082.

83 Carme Trilla: «La política de vivienda en una perspectiva europea comparada», ob. cit., p. 75.

que permite satisfacer la demanda de los distintos grupos de población necesitada y, al mismo tiempo, cada grupo puede recibir una atención más centrada en sus necesidades, juntamente con la oferta de programas sociales especializados que esto conlleva. Además, el gran número de entidades proveedoras que existe comporta competitividad, sobre todo al acceder a programas de financiación pública, y esto ayuda a que se aumente la calidad del servicio y se esfuercen por gestionar este parque de una manera eficiente.

6. Por último, cabe destacar la extensa regulación legal que existe sobre todos los aspectos y los actores en este campo de gestión de vivienda social, lo que ofrece seguridad legal y jurídica a tres niveles: para las administraciones, para las entidades proveedoras y para los inquilinos.

## 6. Bibliografía

BERMÚDEZ, Tere y Trilla, Carme: «Un parque de vivienda de alquiler social. Una asignatura pendiente en Cataluña», *Dossiers del Tercer Sector*, n.º 24, Taula d'Entitats del Tercer Sector Social de Catalunya, 2013.

BLANCO, Antonio: *Tipologías de vivienda protegida*, 2010.

— *Vivienda protegida. Controles públicos reguladores del acceso y del disfrute*, 2010.

COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT: *National Planning Policy Framework*, Londres: Department for Communities and Local Government, 2012.

DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT: *A plain English guide to the Localism Act*, Londres, noviembre de 2011.

ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE, Geneva: *Guidelines on social housing. Principles and examples*, Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas, 2006.

GALLEGO RANEDO, Carmen y SANZ CINTORA, Ángel: *Ciudad integradora. Viviendas de alquiler*, Zaragoza: I Jornada Nacional Cátedra Zaragoza Vivienda, mesa redonda «Una visión integrada de la intervención sobre la ciudad», 2012.

GUILLÉN NAVARRO, Nicolás Alejandro: *La vivienda social en Inglaterra*, Barcelona: Atelier Libros Jurídicos, 2010.

- HEYWOOD, Andrew: *Investing in social housing. A guide to the development of the affordable housing sector*, The Housing Finance Corporation, 2010.
- HOUARD, Noémie (ed.): *Social housing across Europe*, París: La documentation Française, 2011.
- MOLINA ROIG, Elga: *Part 1. Housing situation and housing policies* (versión borrador del cuestionario del Proyecto ZERP Tenancy Law), febrero de 2013.
- NASARRE AZNAR, Sergio: «La insuficiencia de la normativa actual sobre acceso a la vivienda en propiedad y en alquiler: la necesidad de instituciones jurídico-privadas alternativas para facilitar el acceso a la vivienda. Algunas propuestas» en Nasarre Aznar, Sergio: *El acceso a la vivienda en un contexto de crisis*, Madrid: Edisofer S. L., 2011.
- y SIMÓN MORENO, Héctor: «Fraccionando el dominio: las tenencias intermedias para facilitar el acceso a la vivienda», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, n.º 739, 2013.
- NATIONAL HOUSING FEDERATION: *Submission. Local decisions: a fairer future for social housing*, Business for neighbourhoods, enero de 2011.
- PAREJA EASTAWAY, Montserrat y SÁNCHEZ MARTÍNEZ, María Teresa: «La política de vivienda en España: lecciones aprendidas y retos de futuro», *Revista Galega de Economía*, vol. 21, n.º 2, diciembre de 2012.
- PITTINI, Alice y LAINO, Elsa: *Housing Europe Review 2012. The nuts and bolts of European social housing systems*, Bruselas: CECODHAS Housing Europe's Observatory, 2011.
- RIBA RENOM, Nolasc: *El dret a l'habitatge*, Barcelona: Generalitat de Catalunya, Departament de Interior, Relacions Institucionals y Participació, Oficina de Promoció de la Paz y de los Derechos Humanos, 2010.
- RODRÍGUEZ LÓPEZ, Julio: «2011, año de censos de población y viviendas», *El siglo de Europa*, n.º 913, 2011.
- SANZ CINTORA, Ángel (coord.): *Diagnóstico 2012. La gestión de la vivienda pública de alquiler*, Asociación Española de Promotores Públicos de Vivienda y Suelo (AVS), 2013.

- SCANLON, Kathleen y WHITEHEAD, Christine (ed.): *Social housing in Europe II. A review of policies and outcomes*, Londres: LSE London, 2008.
- TRILLA, Carme: «La política de vivienda en una perspectiva europea comparada», *Colección Estudios Sociales*, n.º 9, Fundación La Caixa, 2001.
- VAN DE VEER, Jeroen y SCHUILING, Dick: *Economic crisis and regime change in Dutch social housing: The case of Amsterdam*, comunicación en la Conferencia RC43 «At home with the housing market», del 10 al 12 de julio de 2013, Ámsterdam.
- WHITEHEAD, Christine y SCANLON, Kathleen (ed.): *Social housing in Europe*, Londres: LSE London, 2007.
- WHITEHEAD, Christine: *Shared ownership and shared equity: reducing the risks of home-ownership?*, York: Joseph Rowntree Foundation, 2010.



La col·lecció Quaderns per a la Inclusió Social pretén ser el vehicle periòdic d'anàlisi i de reflexió-formació vers temes que en aquests temps ocupen i preocupen la societat: la vulnerabilitat i l'augment de riscos socials. Des d'aquestes pàgines s'aporten respostes i propostes per millorar i optimitzar els processos i mètodes d'intervenció social, així com identificar problemàtiques en funció de l'entorn per aportar-hi coneixement i pensament a un objectiu específic: el manteniment i l'enfortiment de la cohesió social.

