

**(WORKING PAPER) APROXIMACION A LAS TECNICAS JURÍDICO-  
ADMINISTRATIVAS AL SERVICIO DE LAS POLITICAS PUBLICAS DE ALQUILER EN  
ESPAÑA. ESPECIAL REFERENCIA AL MODELO VASCO.**

Javier Burón Cuadrado  
Abogado Cuatrecasas Gonçalves Pereira  
Colaborador del Grupo de Estudios de la UPV-EHU Ekiten Thinking

**1. CUESTIONES METODOLOGICAS**

Este artículo no pretende examinar de forma exhaustiva las políticas públicas de fomento del alquiler de vivienda de la Administración General de Estado, las CCAA y las Corporaciones Locales. Tal esfuerzo excede con mucho nuestro objeto.

Por ello nos conformaremos con el examen de las principales medidas (normativa, planificación estratégica, programas y, en la medida de lo posible, resultados conocidos) adoptadas por la Administración General del Estado y tres CCAA que consideramos relevantes y, en cierta medida, representativas en términos de modelos. Tales CCAA son Madrid, Cataluña y Euskadi.

La primera ha sido una de las CCAA con impulso liberalizador más marcado y sostenido en los últimos años. *Mutatis mutandi* podemos considerar que lo que ocurre en Madrid en materia de fomento público del alquiler también ocurre en CCAA tales como Valencia, Murcia, Castilla y León, etc.

Cataluña ha sido hasta el año 2011 una Comunidad Autónoma claramente intervencionista en materia de vivienda y sus programas públicos han tenido una fuerte vocación no solo de fomento público, sino también de policía administrativa (con no pocas polémicas) y servicio público de vivienda (con alguna que otra frustración).

Como tal, Cataluña y Madrid han representado en la última década dos modelos antitéticos. Ninguna de las dos CCAA a día de hoy ha conseguido aún garantizar de forma plena el derecho constitucional a la vivienda, pero las dos han representado dos maneras bien diferentes de intentarlo.

Finalmente se analiza las políticas públicas de fomento de alquiler de Euskadi por varias razones. En primer lugar, por haber sido durante casi una década uno de los principales "laboratorios sociales" de España en materia de vivienda. Y en segundo lugar, por ser evidente que el grupo de estudios de la UPV-EHU Ekiten Thinking, para el que se realiza este artículo, está radicado en Euskadi.

El principal enfoque de este artículo será jurídico (exégesis normativa), sin perjuicio de excursos que consideramos necesarios hacia las políticas públicas, con todo lo que ello significa (sociología, economía, ciencia política, etc).

**2. EL MODELO MINISTERIAL DE AYUDAS AL ALQUILER**

**II. CUESTIONES COMPETENCIALES**

Una cuestión ya clásica en los comentarios sobre la acción de la Administración General del Estado en materia de vivienda es la relativa a la antinomia entre su casi completa incompetencia formal y su fuerte actividad material.

Por el reparto de competencias entre el Estado y las CCAA operado por la Constitución, los estatutos de autonomía y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional es claro que al Estado corresponde la definición de los rasgos fundamentales del instituto de la propiedad, así como el sistema de valoraciones del suelo y la materia expropiatoria. Las CCAA, a su vez, son competentes para determinar su propio modelo urbano y de políticas públicas de vivienda, dentro del marco establecido por leyes orgánicas y sectoriales estatales básicas. Todo ello, sin perjuicio del papel que la Constitución otorga al Estado (y que este ha usado de forma profusa en los últimos años) en “*la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales*” y en materia de “*bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica*”.

En principio, puede decirse que las políticas públicas de vivienda deberían ser en España fundamentalmente autonómicas (sin perjuicio de las competencias ya referidas del Estado y de las que las leyes estatales básicas y autonómicas sectoriales o directamente municipales, otorgan a las Corporaciones Locales). Pero la realidad fáctica es otra. El Ministerio responsable en materia de vivienda desde hace décadas dispone de unos fondos adscritos a un Plan Estatal de Vivienda para el que, en teoría no es competente. Las CCAA han protestado en reiteradas ocasiones por esta invasión competencial y pedido que dichos fondos se dediquen al desarrollo de las políticas de cada Comunidad en materia de vivienda y no a la política prefigurada por el Ministerio del ramo. Pero la realidad es que la capacidad de financiación tiene una fuerte vis atractiva fáctica sobre la regulación del fomento público en esta materia. Sirva solo de ejemplo la financiación adscrita al vigente Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012: 10.188 millones de euros que se distribuirán mientras perduren las ayudas concedidas en el marco del Plan<sup>1</sup> y movilizará unos préstamos totales por un importe cercano a los 34.000 millones de euros. Estos importes suponen una parte muy sustancial (en realidad la mayoritaria) del gasto directo en políticas públicas de vivienda de todas las Administraciones Públicas españolas, que incluyendo el gasto fiscal en materia de vivienda –la parte fundamental de la acción pública en materia de vivienda–, no supera el 1% anual del PIB de España (unos 10.000 millones de euros).

Por todo ello, incluimos en este artículo un análisis de los programas de fomento del alquiler regulados, a nuestro juicio ultra vires, en el vigente Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, así como de la acción de la Administración General del Estado en esta materia en general.

### **III. AYUDAS A LOS INQUILINOS EN EL PLAN ESTATAL DE VIVIENDA Y REHABILITACIÓN 2009-2012**

Recogidas en los artículos 38 y 39 del Real Decreto 2066/2008 por el que se aprueba el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012.

Los solicitantes deberán ser titulares de un contrato de alquiler al amparo de la Ley 29/1994 de Arrendamientos Urbanos, ocupar la vivienda en calidad de domicilio habitual y permanente y tener unos ingresos no superiores a 2.5 veces el IPREM -1.331,275 € mensuales - (se computan los de todos los titulares del contrato de alquiler).

---

<sup>1</sup> El Consejo de Ministros acordó el 3 de junio del 2011 la reducción de la cuantía máxima del gasto para financiar las ayudas del Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación (PEVR) 2009-2012 en 567 millones de euros para los años 2011 y 2012. Esta decisión se toma de acuerdo con los ajustes presupuestarios en políticas de vivienda aprobados en diciembre de 2010.

Tiene preferencia para el acceso a estas ayudas las personas que acceden por primera vez a una vivienda, los jóvenes menores de 35 años, los mayores de 65 años, las mujeres víctimas de violencia de género, las víctimas del terrorismo, los afectados por situaciones catastróficas, las familias numerosas, las familias monoparentales con hijos, las personas dependientes o discapacitadas, las personas separadas o divorciadas, las personas sin hogar o procedentes de programas de erradicación del chabolismo y otros colectivos en situación o riesgos de exclusión social determinados por las CCAA.

No tienen acceso a estas ayudas las personas que son titulares de una vivienda (salvo que sea inadecuada por razón de circunstancias personales o familiares y otras excepciones que establezcan las CCAA), los perceptores de la Renta Básica de Emancipación y los familiares o socios de la persona física o jurídica arrendadora.

Las ayudas al alquiler tienen como límite el 40% del alquiler anual a satisfacer y la cantidad de 3.200 euros anuales. Ergo el Plan tiene como objetivo alquileres de 650 euros mensuales o menores.

La ayuda se podrá percibir como máximo dos años seguidos y no se podrá volver a solicitar hasta pasados cinco nuevos años. Es decir, tienen una vocación solo temporal, a diferencia de algunas de sus homologas autonómicas de carácter permanente.

Las CCAA pueden establecer requisitos adicionales a los beneficiarios de estas ayudas del Plan estatal. Y como es evidente, podrán, con cargo a sus presupuestos, establecer ayudas al alquiler adicionales a estas estatales. Cosa que varias CCAA ya hacen.

En el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 se ha establecido el objetivo de las 70.000 ayudas en cuatro años. Y en su inmediatamente anterior en el tiempo, el Plan Estatal de Vivienda 2005-2008 se concedieron 92.527, habiéndose fijado como objetivo una cantidad inferior a las 42.000 y, por lo tanto, estando la ejecución de estas ayudas por encima del 220% de los objetivos iniciales. De los datos aportados por el Ministerio de Fomento sobre la ejecución del Plan en el año 2009 (últimos disponibles) se colige que este tipo de ayudas se ejecutó en un 255% en ese ejercicio.

De todo lo señalado se deduce que estamos ante unas ayudas públicas al alquiler de muy baja intensidad económica y duración temporal, destinadas a personas cercanas a las situaciones de riesgo de exclusión social o jóvenes mileuristas, que han sido disfrutadas por una fracción pequeña de las familias que viven en régimen de alquiler (los beneficiarios apenas llegan al 1% de los inquilinos españoles) y que deben tener por destino unos alquileres de mercado que en muchas CCAA y ciudades son poco frecuentes, inexistentes o poco dignos (los 650 euros de alquiler máximo mensual significa cosas muy diferentes en términos socio-económicos en cada Comunidad Autónoma).

Frente a la preponderancia de esta vía en otros estados de la UE (y el fuerte control público sobre la relación arrendaticia privada subvencionada con fondos públicos), en España, al menos a nivel de la Administración General del Estado, estas ayudas directas a los inquilinos son claramente marginales y susceptibles de fraude (al carecer de control público suficiente).

#### **IV. AYUDAS A LA PROMOCIÓN DE VIVIENDA EN ALQUILER EN EL PLAN ESTATAL DE VIVIENDA Y REHABILITACIÓN 2009-2012**

Recogidas en los artículos 22 a 31 (vivienda protegida para su puesta en alquiler) y 35 a 37 (alojamientos protegidos para colectivos vulnerables) del Real Decreto 2066/2008 por el que se aprueba el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012.

#### VIVIENDAS PROTEGIDAS PARA SU PUESTA EN ALQUILER

Pueden ser calificadas como tales, tanto las viviendas nuevas destinadas al alquiler (incluyendo las que son edificadas en régimen de derecho de superficie), como las viviendas procedentes de la rehabilitación dedicadas al mismo destino, siempre que cumplan con las condiciones referidas a la vivienda protegida establecidas en los artículos 1 a 20 del Real Decreto 2066/2008 (superficies, precios, destinos, limitaciones a la facultad de disponer, etc).

Adicionalmente el Real Decreto 2066/2008 establece una serie de subcategorías de viviendas protegidas en alquiler que serán objeto de ayudas por parte del Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012. A saber:

- Régimen especial: inquilinos que como máximo tengan ingresos equivalentes a 2.5 veces el IPREM y viviendas que como máximo tiene un precio de referencia de 1.5 veces el MBE (Módulo Básico estatal -758 euros por metro cuadrado de superficie útil en el año 2011-<sup>2</sup>).
- Régimen general: ídem 4.5 veces e ídem 1.6 veces.
- Régimen concertado: ídem 6.5 veces e ídem 1.8 veces.

Estos precios máximos pueden ser incrementados en función de la zona en la que se ubiquen las viviendas, en ocasiones provocando fuertes variaciones de los mismos.

Para recibir ayudas del Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 las viviendas deben permanecer en régimen de alquiler protegido 10 o 25 desde la fecha de la calificación.

Los alquileres máximos de estas viviendas serán del 4.5% del valor de la vivienda en el caso de que permanezcan en alquiler 25 años o del 5.5% si permanecen 10 años en alquiler.

De forma meramente orientativa (el cálculo es nuestro y solo es aproximativo):

- Sobre 380 euros al mes para una vivienda de 75 metros cuadrados en régimen especial a 25 años y 460 a 10 años.
- Sobre 400 euros al mes para una vivienda de 75 metros cuadrados en régimen general a 25 años y 500 a 10 años.
- Sobre 460 euros al mes para una vivienda de 75 metros cuadrados en régimen general a 25 años y 570 a 10 años.

Las viviendas calificadas como de alquiler protegido se podrán vender a los 25 años al precio máximo que corresponda en el momento de la venta a una vivienda protegida del mismo tipo y ubicación. Y transcurridos 10 años se podrán vender a 1.5 veces el precio máximo establecido en la calificación provisional de la promoción, actualizado por el IPC hasta la fecha de la calificación definitiva.

---

<sup>2</sup> Resolución de 15 de marzo de 2011, de la Secretaría de Estado de Vivienda y Actuaciones Urbanas, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 23 de diciembre de 2010, por el que se establece la cuantía del Módulo Básico Estatal para 2011 (Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012).

---

El Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 introduce la figura de las viviendas protegidas en alquiler con opción de compra para las destinadas a permanecer en alquiler 10 años. En este tipo de viviendas el inquilino que haya residido en ellas más de 5 años podrá adquirirla siempre que la vivienda haya agotado su periodo de 10 años de alquiler protegido. El precio de venta será 1.7 veces el máximo establecido en la calificación provisional, actualizado por el IPC hasta la fecha de la calificación definitiva. Al que se le minorará el 30% de las cantidades satisfechas en concepto de alquiler por el inquilino.

Por otra parte, los dos tipos de viviendas en alquiler protegido, a 25 y 10 años, llevan aparejadas una serie de ayudas públicas estatales. A saber:

- 25 años
  - préstamo cualificado del 80% del precio máximo de la vivienda
  - amortizable en 25 años
  - con cuatro años de periodo de carencia
  - subsidiaciones de tipos de interés de 100 (régimen especial), 250 (régimen general) y 350 (régimen concertado) euros por cada 10.000 euros de préstamo suscrito
  - y ayudas a fondo perdido de 160 euros/metro<sup>2</sup> para regímenes especial y 230 para régimen general, con ciertos incrementos en función de la ubicación de las viviendas (ATPMS)
  
- 10 años
  - préstamo cualificado del 80% del precio máximo de la vivienda
  - amortizable en 10 años
  - con cuatro años de periodo máximo de carencia (en términos generales hasta la calificación definitiva), ampliable por las CCAA.
  - subsidiaciones de tipos de interés, incluido el periodo de carencia, de 100 (régimen especial), 250 (régimen general) y 350 (régimen concertado) euros por cada 10.000 euros de préstamo suscrito
  - y ayudas a fondo perdido de 140 euros/metro<sup>2</sup> para regímenes especial y 110 para régimen general, con ciertos incrementos en función de la ubicación de las viviendas (ATPMS).

Las subvenciones son anticipables (siempre que se avale el anticipo y en función de las disponibilidades presupuestarias ministeriales) hasta el límite del 50% por parte del Ministerio, previa petición de las CCAA e incluso pueden ser anticipadas al 100% si el promotor/rehabilitador-arrendador se compromete a reducir los alquileres a pagar por los inquilinos un punto porcentual durante los primeros 5 años de arrendamiento.

De cara a maximizar las sinergias públicas las CCAA y el Ministerio pueden cofinanciar las viviendas de promoción pública destinadas al alquiler, siempre que se cumplan una serie de requisitos (viviendas de no más de 90 metros<sup>2</sup>, calificadas como viviendas protegidas, destinadas al alquiler al menos 25 años, para inquilinos de régimen especial, etc).

#### ALOJAMIENTOS PROTEGIDOS PARA COLECTIVOS VULNERABLES

Se establecen unas ayudas para los alojamientos (que reciben diferentes denominaciones en las normativas autonómicas y que en el caso de Euskadi se

denominan Alojamientos Dotacionales en Alquiler) similares a las recibidas por las viviendas destinadas al alquiler protegido durante 25 años, con las siguientes subvenciones adicionales: 190 euros/m<sup>2</sup> para alojamientos para colectivos específicos y 300 euros/m<sup>2</sup> para alojamientos para colectivos vulnerables.

Se establece la posibilidad de que los préstamos vinculados a estos alojamientos no tengan garantía hipotecaria, salvo que así lo exija la entidad financiera. Y cabe la posibilidad de recibir las ayudas sin necesidad de recibir la financiación convenida por el Ministerio.

En relación a todo este conjunto de ayudas públicas a la producción de vivienda protegida y alojamientos en alquiler debemos señalar que el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 establece como objetivo la construcción de 95.000 nuevas viviendas dedicadas al alquiler (el 27% del total de nuevas viviendas protegidas a edificar), la cofinanciación de 4.000 viviendas protegidas de promoción directa y la concesión de ayudas a 24.000 propietarios de vivienda libre para su rehabilitación y puesta en alquiler protegido. De los datos de ejecución del 2009 (únicos a los que hemos tenido acceso) se deduce que se consumió el 96% del presupuesto destinado a arrendamiento protegido. Lo cual, ciertamente sorprende y contrasta con los datos de ejecución del anterior plan estatal que solo consiguió edificar el 27.4% de los objetivos de nuevas viviendas de alquiler protegido que, a su vez, suponían el 17% de la nueva vivienda protegida destinada a la venta. Es posible que la ausencia de datos de ejecución del año 2010 se deba a dos circunstancias extraordinariamente relevantes: los recortes presupuestarios sufridos por el área de vivienda en la Administración General del estado desde la primavera del 2010 como consecuencia del plan de austeridad del Gobierno (que en principio se iban a concentrar en el área de propiedad y no en alquiler) y la ulterior desaparición del Ministerio de la Vivienda en otoño de ese mismo año.

Sea como fuere, es evidente que el grueso de los esfuerzos de la Administración General de Estado en materia de alquiler se centra en la producción de nuevo parque de vivienda protegida con un destino temporal al alquiler público. Con la particularidad española de que las viviendas protegidas que reciben estas ayudas públicas al alquiler acaban siendo descalificadas y engrosando en monto de la vivienda libre. Y con el rasgo común en derecho comparado autonómico de que las ayudas públicas se reciben a cambio de tener solo durante un tiempo en régimen de alquiler protegido, en vez de durante toda la vida útil de la misma (o al menos, durante todo su periodo de calificación). En realidad, la mayor parte de estas ayudas parecen mucho más ayudas públicas a la compra diferida de vivienda protegida que *in fine* será vivienda libre, que ayudas públicas al alquiler no mercantilizado y por lo tanto de fuertes repercusiones socializantes (como ocurre en muchos países de la UE).

A pesar de ciertos ropajes modernizantes, las políticas públicas de vivienda, también las del alquiler en el caso estatal, siguen estando fundamentalmente orientadas al crecimiento del PIB y la creación de empleo, antes que a la accesibilidad socio-económica de la vivienda, la promoción de regímenes de acceso diferentes a la propiedad plena o la consolidación de un parque público permanente de vivienda en alquiler.

## **V. LEY 19/2009 DE MEDIDAS DE FOMENTO Y AGILIZACIÓN PROCESAL DEL ALQUILER Y DE LA EFICIENCIA ENERGÉTICA DE LOS EDIFICIOS**

El legislador estatal, compartiendo un análisis ciertamente extendido en la sociedad española que atribuye el raquitismo de nuestro parque de alquiler (en la última década

menos del 1% del total de las viviendas son alquileres sociales y menos del 9% alquileres privados; frente a guarismos de los estados miembros de la UE en la horquilla 30%-50%) a la dificultad de lanzar de la vivienda a los inquilinos morosos, produjo esta Ley 19/2009 de fomento y agilización procesal del alquiler, conocida también como ley del desahucio exprés.

La misma opera una serie de modificaciones en las leyes 29/1994 de arrendamientos urbanos y 17/2000 de Enjuiciamiento Civil tendentes a la reducción de los procedimientos judiciales con el objetivo de garantizar el rápido, pero garantista, desahucio del deudor arrendaticio, tales como:

- Ampliar los supuestos en los que no procede la prórroga del contrato (uso de la vivienda por el titular, padres, hijos o ex cónyuge).
- Agilización del proceso de desahucio a través de la igualación del procedimiento de desahucio por deudas arrendaticias y por vencimiento del contrato.
- Permitir que las reclamaciones de deudas que no tiene por objeto el desahucio (que hasta ahora había que acumular en un mismo juicio ordinario) puedan ser sustanciadas en un juicio verbal.
- En el caso de juicio monitorio, si hay oposición del arrendatario, se sustanciará en juicio verbal el asunto cualquiera que sea su cuantía.
- En general se reducen plazos y eliminan trámites que se consideran no esenciales y no reductores de las garantías jurídicas de las partes.

No hemos encontrado una valoración integral de los efectos de esta reforma legal ni en la información facilitada por el Ministerio de Fomento (el competente en estos momentos en materia de vivienda), ni por el Consejo General del Poder Judicial (que tradicionalmente no distingue en sus estadísticas los tipos de lanzamientos).

Ciertamente han pasado menos de dos años desde su aprobación y aún es pronto para evaluar sus efectos. Pero de momento, es notorio que no se ha detectado un aumento del porcentaje de personas que viven en alquiler en España. De hecho, según las estadísticas oficiales, en España se ha perdido la cota del 10% de viviendas en alquiler respecto del total de viviendas, así como también se ha perdido el nivel del 1% de alquiler social o público. Con lo que parece que, en vez de avanzar hacia una mayor presencia del alquiler y el alquiler social en nuestra realidad, retrocedemos. Lo que si se ha constatado, obviamente como una consecuencia más de la crisis socio-económica presente, es un fuerte incremento de los desahucios de propietarios que no pueden hacer frente a su crédito hipotecario (más de 250.000 desde el inicio de la crisis económica en el año 2008 <sup>3</sup>, con previsiones de otros 100.000 en el año 2011) y en menor medida en términos absolutos pero no en términos relativos <sup>4</sup>, otra alza de los desahucios de inquilinos deudores (en torno a los 25.000 lanzamientos en el año 2010). Apoyándonos en estas evidencias empíricas creemos que los problemas del mercado del alquiler en España poco tienen que ver con la dificultad de lanzamiento del inquilino deudor. En España en los últimos meses estos lanzamientos son legión y no por ello ha mejorado (sino todo lo contrario) la presencia del alquiler en el parque de vivienda español.

## VI. SOCIEDAD PUBLICA DE ALQUILER

---

<sup>3</sup> En el entorno de 1,1 % del total de viviendas en propiedad en España (unos 25.2 millones).

<sup>4</sup> En torno al 1,2% del total de viviendas en alquiler en España (unos 2.2 millones).

---

A mediados de la década pasada el entonces existente Ministerio de la Vivienda lanzó esta sociedad pública con el objetivo de dinamizar el mercado privado de la vivienda. A los arrendadores se les ofrece una serie de garantías (seguros, avales, fianzas, etc) y a cambio se le pide (sin exigibilidad jurídica alguna) que acepte ingresar un alquiler algo inferior al del mercado (la SPA en su web señala que consigue una rebaja media del 15% en los precios de los alquileres).

La sociedad ha tenido una actividad tan lánguida que baste poner de relieve que el Gobierno Vasco (Euskadi equivale más o menos al 5% de la población y el 6% del PIB de España) gestiona más alquileres públicos que la SPA que, en abril del 2011 (último dato disponible) gestionaba 17.922 alquileres.

Por otra parte, hay que reseñar que en los últimos meses la SPA ha sido ofrecida a los promotores privados con stock de vivienda libre sin vender, para que, a la espera de "tiempos mejores", pongan su vivienda en alquiler con el respaldo estatal. El cobro del alquiler, que puede ser con o sin opción de compra, está garantizado por la SPA al promotor, junto con la devolución de la vivienda en perfecto estado y el aval público al promotor frente a entidades financieras.

No creo que seamos excesivos en el juicio si concluimos que la Sociedad Pública de Alquiler es un programa público fallido en materia de fomento del alquiler público (ha movilizado hacia el alquiler un parque que equivale al 0.8% del total del parque de alquiler español), que quizás muestre cierta eficacia, a pesar del nombre de la sociedad, en el fomento de la propiedad privada, habida cuenta de la introducción de los alquileres con opción de compra y de la gestión temporal del stock de vivienda de los promotores inmobiliarios privados.

## **VII. LA RENTA BÁSICA DE EMANCIPACIÓN**

Se regula en los Reales Decretos 1472/2007 y 366/2009.

En principio, no se plantea formalmente como una política pública de vivienda, sino como una medida vinculada al desarrollo de la juventud y a la dinamización de la economía española. A pesar de que es un plan preparado en el ya extinto Ministerio de la Vivienda y presentado en la Conferencia Sectorial de Vivienda, se atribuye su paternidad a las áreas de juventud y economía de la Administración General del Estado.

Como la SPA y las ayudas directas al alquiler, nace de la intención de emular el sistema germano de ayudas públicas al alquiler privado (o privado-concertado), que debería permitir tener una gran cantidad de personas en alquiler no mercantil o social, sin la necesidad de tener que promover la construcción de un gran parque de vivienda pública o protegida.

Es un plan de ayudas económicas públicas al pago de alquileres privados que tiene como destinatario a jóvenes en determinadas condiciones:

- Entre 22 y 30 años.
- Titulares de un contrato de alquiler privado (se acabó excluyendo a los inquilinos del parque público) de una vivienda que constituya su residencia habitual y permanente.
- Ingresos brutos anuales inferiores a 22.000 euros (incluyendo a autónomos, becarios, perceptores de ayudas o rentas sociales siempre que acreditaran previamente seis meses de vida laboral).

- Ser español, europeo o extracomunitario con residencia legal.

Se establecieron unas ciertas medidas antifraude en relación al parentesco entre arrendador e inquilino y a la necesidad de cobrar las ayudas a través de entidades bancarias.

Las ayudas a las que se tiene acceso a través de este programa ascienden a 210 euros mensuales a fondo perdido para pago de alquiler, 120 euros de ayuda a fondo perdido para el pago de avales y un préstamo de 600 euros sin interés a devolver a la finalización del contrato de alquiler (devolución de fianza).

En términos generales la Renta Básica de Emancipación es compatible con otras ayudas al alquiler de las CCAA e incompatible con otras ayudas al alquiler del Plan estatal de Vivienda (hoy Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012).

El modelo de gestión de la Renta Básica de Emancipación descansa sobre el aparato de gestión de las CCAA que, a través de convenios con el Ministerio de Vivienda, reciben las solicitudes, las tramitan y pagan las ayudas públicas (que reciben del Ministerio, junto con los gastos de gestión que el programa ocasiona a las CCAA).

Los casi cuatro años de vida de la Renta Básica de Emancipación, a nuestro juicio, han confirmado algunas de sus deficiencias estructurales, a saber:

- Ayudas del mismo importe nominal en CCAA con muy diferente nivel de renta *per capita* y precios de los alquileres privados. Por lo que en unas CCAA la Renta Básica de Emancipación puede tener un potencial social de primera magnitud y en otras no dejar de ser una simbólica ayuda pública al alquiler de los jóvenes.
- No existe un límite en la cantidad que el inquilino subvencionado paga en concepto de alquiler, con lo que se está subvencionando con dinero público alquileres que por su precio difícilmente se pueden considerar sociales.
- Fraude entre los perceptores de las ayudas (y/o arrendadores) como consecuencia de la laxitud del control público de este programa. De hecho, durante los ejercicios 2010 y 2011 las Administraciones Públicas involucradas en este plan han realizado varias inspecciones y han retirado al ayuda a decenas de miles de perceptores.
- Carácter inflacionista de las ayudas. Al no haber control público de la relación entre arrendador privado e inquilino privado subvencionado por la Administración, el mercado procesa la subvención como mayor capacidad de pago y tiende a aumentar los precios de los alquileres de este segmento de población.

Según datos del Ministerio de Fomento de enero del 2011, en ese mes recibían esta ayuda 267.000 jóvenes en España (más del 12% de los inquilinos españoles), de los 432.000 que la habían solicitado desde su creación. Por lo tanto, en estos momentos la Renta Básica de Emancipación supone un gasto al erario público de 673 millones de euros anuales (excluidos los gastos de gestión). Según datos del Ministerio de Fomento, a través de este programa se ha conseguido que el esfuerzo de emancipación de los jóvenes (porcentaje que representa el pago del alquiler sobre los ingresos que perciben) haya bajado del 42.4% al 24.3% en los últimos cuatro años.

## VIII. LA FISCALIDAD DEL ALQUILER

La Administración General del Estado ha realizado en los últimos años un esfuerzo para hacer atractivo fiscalmente el alquiler a arrendadores (atomizados o mercantiles) e inquilinos. Resultado del mismo sería el siguiente cuadro fiscal:

<p>IRPF – inquilino (deducción por arrendamiento de vivienda habitual)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deducción 10,05% de renta pagada si Base Imponible inferior a 24.107,2 €</li> <li>• Base máxima deducción:             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 9.040 si BI menor o igual a 17.707,2 €;</li> <li>- o ( 9.040 - 1,4125 (BI - 17.707,2) ) si BI entre 17,707,2 y 24.407,2 €.</li> </ul> </li> </ul>
<p>IRPF – arrendador (rendimiento capital inmobiliario por arrendamiento)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rendimiento neto = (rendimiento íntegro – gastos deducibles)</li> <li>• Rendimiento íntegro = total de rentas percibidas por arrendador</li> <li>• Gastos deducibles = gastos necesarios para la obtención del rendimiento: intereses y gastos de financiación, reparación, y conservación - sin que en ningún caso la suma por estos conceptos supere la cuantía del rendimiento íntegro- y otros gastos</li> <li>• Reducción del 60% del rendimiento neto si arrendamiento de inmueble destinado a vivienda</li> <li>• Reducción 100% si el arrendatario tiene entre 18 y 35 años y sus rendimientos netos del trabajo o actividad económica superan los 7.236,6€.</li> <li>• Reducción del 100% si arrendatario es menor de 30 años y unos rendimientos netos del trabajo o actividades económicas superiores al indicador público de renta de efectos múltiples.</li> <li>• Reducción del 40% para los rendimientos netos obtenidos de manera irregular en el tiempo ó en un período superior a 2 años.</li> </ul>
<p>Impuesto de Sociedades (régimen especial de entidades dedicadas al arrendamiento de vivienda)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sociedades cuya actividad exclusiva sea el arrendamiento, siempre que dispongan de al menos 10 viviendas para alquilar y al menos 1/3 de viviendas ofertadas en alquiler con opción de compra.</li> <li>• Junto a las 2 condiciones citadas, la norma incorpora un listado de requisitos a cumplir por las viviendas objeto de arrendamiento.</li> <li>• Bonificación en cuota íntegra del 85 ó 97% en función del cumplimiento de una serie de requisitos.</li> <li>• La mencionada bonificación se aplicará una vez practicadas el resto de bonificaciones previstas en normativa que regula el Impuesto de Sociedades.</li> <li>• La renta a bonificar derivada del arrendamiento estará integrada por el ingreso íntegro obtenido minorado de los gastos directamente relacionados con la obtención de nuevo ingreso y la parte proporcional de los gastos generados.</li> </ul>

De momento, esta fiscalidad más favorable al inquilino, al arrendador no profesional y al arrendador profesionalizado –privado o público- (el verdadero talón de Aquiles de nuestro mercado de alquiler) no está surtiendo los efectos deseados. Baste apuntar que, desde que la misma se ha puesto en marcha, el parque de vivienda libre en alquiler

sigue congelado en torno a los 2.2 millones de viviendas y 1.1 viviendas principales. Todo ello en un momento de expansión del parque total de viviendas hasta los 25.5 millones. Con lo que el porcentaje de viviendas en alquiler en relación al total de viviendas, lejos de avanzar, ha retrocedido (del entorno del 11% al entorno del 8.5%). En el mismo contexto temporal, el parque de vivienda protegida en alquiler ha bajado en España del entorno del 1% del total del parque a casi la mitad (en torno al 0.5% del parque total).

### **3. TRES CASOS DE ESTUDIO AUTONOMICOS CON CAPACIDAD DESCRIPTIVA DE LA SITUACION ACTUAL DEL FOMENTO PUBLICO DEL ALQUILER EN ESPAÑA**

#### **I.- COMUNIDAD AUTONOMA DE MADRID**

##### **I. PLAN ALQUILA (intermediación pública en el alquiler privado)**

Regulado en la Orden 1/2008.

Se trata de un conjunto de incentivos públicos a la dinamización del mercado de alquiler privado, que tiene como destinatarios tanto arrendadores como inquilinos. El acento se pone en el incremento de las garantías y la seguridad jurídico-económica de las dos partes de la relación arrendaticia.

Los contratos de alquiler que se acojan al formato establecido en esta orden (y que cumplan con la obligación legal de depositar la correspondiente fianza) se pueden beneficiar de ciertos servicios ofrecidos por el Gobierno de la CAM, a saber:

- la gestión del contrato desde su firma hasta su resolución
- la mediación en caso de conflicto entre las partes (con posible recursos al arbitraje)
- un seguro, con una cobertura de veinticuatro meses, para los riesgos de impago de rentas (hasta 1.200 euros de impago mensual)
- defensa jurídica en caso de desahucio
- seguro frente a desperfectos y reparaciones de la vivienda (que puede ser firmado tanto por arrendador como por arrendatario)
- un servicio de puesta en uso y un servicio de reformas, para la recuperación de viviendas, con cargo a las rentas futuras del alquiler
- otros asesoramientos, apoyos, informaciones y gestiones realizadas por la CAM

Según datos de la CAM hasta la fecha se han firmado 26.500 contratos de esta modalidad. El precio medio de los alquileres es de 707,9 euros mensuales (lo que según la CAM supone un descuento de en torno a un 25% sobre los precios medios de mercado). En la capital, el precio medio es de 758,4 euros, mientras que en el resto de la región se reduce a 655,5 euros. El usuario tipo del Plan Alquiler es español (el 68% del total), tiene entre 26 y 30 años (un 34%) y cuenta con unos ingresos de entre 12.000 y 21.000 euros (42,7%).

Desde enero de 2008 se han firmado contratos a través del Plan Alquiler en 133 municipios el 74,3% de la región. La capital es la ciudad en la que más se han registrado (13.064), seguida de Leganés (2.031 contratos), Fuenlabrada (1.536), Alcobendas (705), Móstoles (670), Rivas-Vaciamadrid (661), Alcalá de Henares (551), Alcorcón (361), San Sebastián de los Reyes (524) y Getafe (459). En la

capital, el distrito con más contratos firmados ha sido Carabanchel (1.463 contratos), seguido de Centro (1.153), Puente de Vallecas (997), Fuencarral-El Pardo (995) y Tetuán (991 contratos).

Sin perjuicio de que este Plan Alquiler, como sus muchos homólogos de otras CCAA y CCLL pueda ayudar a cierta dinamización del mercado de alquiler. Es evidente que los recursos públicos empleados en el mismo se ponen al servicio de relaciones arrendaticias privadas, en las que los alquileres son muy similares a los de mercado, no hay medidas antifraude y las garantías y la seguridad jurídica se garantiza fundamentalmente al arrendador.

Ciertamente es mucho mejor que no tener ningún plan de actuación en materia de alquiler privado en suelo urbano. Pero es claro que los recursos públicos invertidos en este programa, y los de su clase, no mejoran la accesibilidad a la vivienda de los inquilinos y está por ver si dinamizan o no el mercado privado de alquiler.

## II. BOLSA DE ALQUILER JOVEN (intermediación pública en el alquiler privado destinada a jóvenes demandantes)

Se regula en la Orden 3561/2009 que trae causa de la Orden 1/2008 de medidas de fomento del alquiler de viviendas en la CAM.

La Comunidad Autónoma de Madrid ofrece una serie de ayudas a los municipios que presten servicios de Bolsas de Vivienda Joven en Alquiler e Hipoteca Joven.

Excede el marco de la promoción del alquiler, pero en lo que a nosotros nos interesa, esta orden extiende el modelo del Plan Alquiler (intermediación pública en el alquiler de vivienda privada) al ámbito de los jóvenes mayores de 18 años y menores de 35 años.

De tal suerte que los municipios que cumplan con una serie de requisitos reciben fondos de la CAM para sufragar los gastos de estas oficinas de información, atención y mediación entre los jóvenes, las Administraciones Públicas y el mercado, todo ello en el contexto del acceso a una vivienda en alquiler o compra, protegida o libre.

## III. PLAN VIVIENDA JOVEN (alquiler de vivienda protegida con opción de compra para jóvenes).

Se regula en el Decreto 108/2004, en la Orden 3766/2005 y en el Decreto 74/2009.

Tiene como principal objetivo destinar una parte (la mitad) de la vivienda protegida a un programa de alquiler con opción de compra específica destinado a inquilinos (futuros compradores) jóvenes. Sin perjuicio de que las viviendas protegidas en alquiler destinadas a mayores de 35 años también pueden ser objeto de opción de compra (de hecho, este es uno de los mayores acentos de la política pública de vivienda de la CAM), nos centraremos en las destinadas a jóvenes.

Los jóvenes deberán ser menores de 35 años (en el momento de la firma del contrato) y tener unos ingresos que no superen la banda de 5.5 a 7.5 veces el SMI en función de la tipología de vivienda (los límites máximos están, por tanto, situados

en más de 3.500 o más de 4.800 euros mensuales en función de la tipología de vivienda).

Los promotores (públicos o privados) de este tipo de viviendas podrán recibir suelo de la Administración por un precio inferior al valor máximo legal de repercusión (si destinan toda la promoción a este régimen). Estas ayudas serán compatibles con las existentes en los planes estatales de vivienda para los promotores de vivienda protegida en alquiler. Las vigentes al amparo del Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 ya han sido comentadas en el apartado anterior de este artículo.

Los arrendatarios pueden recibir ayudas públicas, que oscilan entre el 10% y el 15% del precio de venta, en el momento de ejercitar la opción de compra para la adquisición de la vivienda. La percepción de la subvención supone una limitación de la capacidad de transmitir la vivienda durante cinco años.

Para poder ejercer la opción de compra la vivienda habrá debido estar cinco años en régimen de alquiler. El precio de venta de la vivienda será el resultado de multiplicar por 1.3, 1.4 o 1.5 el precio de la calificación definitiva (en función de su lleva cinco, seis o siete años respectivamente en alquiler) y posterior resta del 50% de lo abonado por el inquilino en concepto de alquiler. Desde el año 2005 al 2009 el coeficiente fue 2, pero fue modificado por el Decreto 74/2009 para reducir la plusvalía del promotor.

El Decreto, en otro orden de cosas, contiene una autorización a los titulares de una vivienda protegida de protección pública que mantengan vacía para que la alquilen (alquiler limitado a la banda del 5.5% al 7% del precio de venta de la vivienda –en función de tipología- y actualizable en función del IPC).

La Orden 3766/2005 regula un sistema de lista única de solicitantes de vivienda protegida en arrendamiento con opción de compra, así como el procedimiento de selección de los mismos.

Los inscritos en esta lista única lo serán por 36 meses, con posibilidad de renovar su inscripción. Y la lista tiene carácter abierto y permanente, es decir, que se utiliza para la adjudicación de promociones en toda la CAM (además de las que adjudica el IVIMA por cuenta de la CAM, las que adjudiquen los ayuntamientos con convenios firmados con el Gobierno para el desarrollo del Plan de Vivienda Joven).

El sistema de adjudicación será el sorteo (con reserva de un cierto número de viviendas para los empadronados en el municipio, así como de viviendas para personas con discapacidades físicas) en el caso de promociones realizadas sobre suelos titularidad de la CAM o cedidos por esta. En el caso de convenio entre la CAM y un ayuntamiento se estará a lo que sobre este particular establezca el convenio. Los promotores privados de este tipo de viviendas pueden solicitar a la CAM la adjudicación de sus viviendas por sorteo (ergo, son libres de no hacerlo, sino lo consideran oportuno). En el caso de convenio entre la CAM y promotores privados, las viviendas deberán ser adjudicadas a través de la lista única.

Este tipo de viviendas son desde el año 2005 extraordinariamente frecuentes y populares en la CAM. Sin perjuicio del impulso del alquiler asequible y protegido durante un número de años, es claro que este plan provoca que suelos destinados a vivienda protegida en alquiler para personas de rentas medias y bajas acaben siendo utilizados para vivienda libre en propiedad por personas de rentas medias y

altas (habida cuenta de la duración de la calificación de la vivienda protegida; 15 años de forma general en la CAM; pero 10 años de forma extraordinaria para este tipo de viviendas –artículo 10 del Decreto 74/2009 por el que se aprueba el reglamento de Viviendas con Protección Pública de la CAM-; que pueden ser más en el caso de que estas viviendas reciban ayudas de un plan estatal que imponga una calificación más amplia –como ocurre en la actualidad, que se extiende a 30 años-). El grueso de las ayudas públicas (autonómicas y estatales) dirigidas a inquilinos y promotores de alquiler protegido, *in fine*, acaban siendo utilizadas por promotores e inquilinos-propietarios para respectivamente vender y comprar una vivienda, primero de un precio dos veces superior a la protegida (que se modificó para limitar el plusvalor a la banda 1.3-1.7) y después puramente de mercado como consecuencia de su descalificación.

IV. PLAN ALQUILA 45.000 (concesión demanial del uso de viviendas construidas sobre dominio público).

Regulado en el artículo 91.3 bis de la Ley 9/2001 de Suelo de la CAM y en la Orden 2907/2010.

La CAM permite construir viviendas en suelo dotacional que integre redes supramunicipales, siempre que las mismas se produzcan mediante concesión demanial.

En principio el sistema se sustenta bajo la base de una cesión gratuita de solar dotacional por parte de la Administración concedente a un particular concesionario que debe construir una serie de viviendas y cederlas en régimen de uso (no confundir con el régimen legal del alquiler) a cambio de una cantidad económica pagada por el usuario. En teoría, se provee vivienda en cuasi alquiler a colectivos de rentas moderadas o bajas (jóvenes, mayores, separados, divorciados, discapacitados y personas con necesidades específicas en materia de vivienda son sus destinatarios expresamente citados en la web de la CAM, aunque no en la normativa aprobada) y se posibilita un negocio lucrativo para la empresa concesionaria.

Tanto los requisitos que deben cumplir los solicitantes del derecho de uso, como las obligaciones y derecho de los usuarios se regulan en el pliego de condiciones en el que se licita de la concesión demanial y, lo que acaba siendo decisivo, en las condiciones ofertadas por el licitador que acaba siendo adjudicatario.

Se trata de una construcción extramuros del corpus normativo habitual en materia de vivienda de protección, pues la primacía regulatoria no está en las normas emanadas de la CAM, sino en los pliegos de la licitación y en las condiciones de la oferta que resulte adjudicataria. Por otra parte, no solo estamos ante concesiones demaniales, sino que el título habilitante de los usuarios no es el habitual de las viviendas (en nuestro caso, el alquiler), sino el derecho de uso de dotación pública residencial supramunicipal.

Sin duda, estamos ante un camino sumamente interesante que, de una u otra forma, está siendo explorado por varias CCAA. De momento, la CAM tiene abiertos concesiones demaniales que implicarían más de 5.000 derechos de uso por toda la geografía madrileña. Pero desconocemos las ayudas públicas que pueden recibir el concesionario (si las hubiere) y las obligaciones económicas a las que deben hacer

frente los titulares del derecho de uso de las viviendas. Por lo que es muy difícil realizar un juicio crítico sobre los efectos sociales y económicos de esta iniciativa.

#### V. VIVIENDA PROTEGIDA DE ALQUILER DE PROMOCIÓN PÚBLICA

Regulado por el aún vigente Decreto 100/1986.

Regula los alquileres máximos (3.5% del valor de venta de la vivienda –modificado posteriormente por Orden de 22 de mayo de 1999 de la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transporte y establecidas en el 7% para la vivienda protegida de régimen general y el 5% para la de régimen especial)), los ingresos máximos de los demandantes (2.5 veces el SMI), la duración de los contratos (bianuales, renovables en tanto se sigan cumpliendo los requisitos –aunque cabe en un séptimo el alquiler a las personas que superen las 2.5 veces el SMI-) y la actualización de los alquileres (siguiendo al SMI).

De la misma manera, el Decreto regula un sistema de subvención del titular de la vivienda (del sector público) a los inquilinos que puede ir desde el 20% al 95% del alquiler).

Los gastos en materia de servicios, suministros y mantenimiento de los inmuebles son imputados a los inquilinos. Para poder gestionar este régimen de obligaciones los inquilinos quedan forzosamente constituidos en Junta Administrativa, siendo causa de resolución del contrato el impago de las cuotas por parte de los inquilinos. En el caso de que las obras sean costeadas por la propiedad (pública) se podrá proceder a aumentar los alquileres.

Se recoge el derecho de adquisición preferente de los inquilinos pasados quince años de vigencia de los sucesivos contratos de arrendamiento (el precio será el vigente en el momento de la compra-venta, restando el 7.5% de los alquileres satisfechos).

La CAM no suministra información sobre este tipo de viviendas en sus webs, por lo que no podemos hacer un juicio sobre los efectos de esta línea de acción. Aunque la nula presencia de la misma en las webs oficiales, así como la antigüedad de la normativa, hacen suponer que no estamos ante un programa de uso intensivo por parte de la CAM en estos momentos.

#### VI. CESION O TRANSMISION DE VIVIENDA PROTEGIDA EN ALQUILER A TERCEROS Y CAMBIO DE REGIMEN DE LAS VIVIENDAS

Regulado por el Decreto 74/2009 por el que se aprueba el Reglamento de Viviendas con Protección Pública de la CAM.

Se establece con gran amplitud autorización al titular individual de una vivienda protegida para su alquiler, así como a los titulares colectivos (promotores públicos o privados) para su venta en bloque o conjunto a terceras personas jurídicas.

En el caso de titular individual deberá alquilar la vivienda, previa autorización administrativa autonómica, al precio establecido para la vivienda protegida (con carácter general el 5.5% del valor de venta de la vivienda, aunque hay varias excepciones en función de diversos planes o programas).

Llama poderosamente la atención que en el caso de transmisiones en bloque entre personas jurídicas, el precio de venta se fijará libremente por las partes, con la única obligación de respetar las relaciones jurídico-económicas existentes con los inquilinos y la Administración por el tiempo que estas deban durar *ex legem* o *ex contractum*.

Esta posibilidad no está siendo, en modo alguno, solo teórica. En Madrid tanto la CAM como los principales ayuntamientos están vendiendo promociones de vivienda protegida en alquiler a fondos de inversión y otros agentes corporativos financieros para obtener fondos con los que reducir el déficit y la deuda públicos de las Administraciones Públicas madrileñas. Sin entrar en otros juicios, es palpable que en Madrid se está produciendo un acelerada desinversión pública en materia de alquiler protegido, partiendo ya de una situación de base de extrema debilidad del parque público de alquiler.

Finalmente, la Disposición Adicional Cuarta de este Decreto permite cambiar el destino de una vivienda protegida en los cinco años posteriores a su calificación definitiva, e incluso llegar a cambiar la propia calificación de la misma. Se busca que viviendas protegidas que no se puedan adjudicar en venta sean alquiladas y/o que se pueda pasar una vivienda de una a otra tipología de vivienda protegida (posible en todo caso, salvo que se hayan recibido ayudas del plan estatal de vivienda). Estas operaciones se podrán hacer por promoción o fracción de promoción.

En línea con lo establecido en la siguiente Disposición Adicional (conversión de vivienda libre en vivienda protegida de precio entre 1.5 y 1.7 veces superior a la protegida), la CAM busca poder comercializar viviendas protegidas que están vacías como consecuencia de la crisis. En unos casos se pretende trasladar oferta de la vivienda protegida en venta al alquiler protegido y en otros supuestos trasladar oferta de vivienda libre en venta a vivienda protegida (de alto precio) también en venta. No es la CAM la única Comunidad Autónoma que se ha embarcado en este tipo de políticas, pero si es una de las que lo ha hecho antes en el tiempo y en mayor medida en cantidad.

## VII. CONSEJO ARBITRAL DEL ALQUILER

Regulado en la Orden 6/2008 y trae causa de la Orden 1/2008.

Como forma de dinamizar el mercado privado de alquiler se crea el Consejo Arbitral del Alquiler que tiene por misión asesorar a la Consejería de Vivienda de la CAM en la promoción del arbitraje como régimen de solución de disputas intersubjetivas en materia de alquiler, de forma que se evite la judicialización de los conflictos que se puedan dar entre arrendadores e inquilinos.

La composición del Consejo depende por completo de la CAM, al nombrar a su Presidente y Vicepresidente de entre juristas de reconocido prestigio, al ser su único Vocal el Viceconsejero de Vivienda de la CAM y al actuar como Secretario un funcionario de la Consejería de Vivienda.

Desconocemos el grado de despliegue y actividad de este Consejo. La única norma de desarrollo que se ha publicado hasta la fecha en esta materia es la que aprueba las dietas de sus miembros.

## VIII. DEPOSITO Y GESTIÓN DE FIANZAS DE ALQUILER

Regulados en la Ley 12/1997 sobre actuaciones inspectoras y de la potestad sancionadora en materia de depósito de fianzas.

Se atribuye tales competencias al Instituto de la Vivienda de Madrid.

Se consideran responsables de la obligación de depósito de la fianza a arrendadores, subarrendadores y empresas de suministros y servicios.

Establece un sistema de inspección-sanción al efecto de garantizar el cumplimiento de esta obligación.

Ni lo recaudado en concepto de sanciones ni los rendimientos financieros de las fianzas depositadas se adscriben a la financiación de las políticas públicas de vivienda (como si se hace en otras CCAA).

## IX. AYUDAS PUBLICAS A INQUILINOS PARA EL PAGO DEL ALQUILER DE VIVIENDA PROTEGIDA O LIBRE

Las únicas ayudas públicas destinadas a inquilinos y pago de alquiler que figuran en la documentación oficial son las propias del Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 y la Renta Básica de Emancipación.

El conocido como "cheque vivienda" en la CAM (ayuda a la compra de vivienda protegida) no extiende sus beneficios a los inquilinos de ningún tipo.

Las únicas ayudas públicas que la CAM otorga a los inquilinos son las que el Plan Vivienda Joven concede a los inquilinos para poder hacer frente a los gastos derivados del ejercicio de la opción de compra. Son por lo tanto, también, ayudas públicas a la compra de vivienda, aunque sus receptores, en el momento de recibirlas, sean inquilinos de vivienda protegida.

## II.- CATALUÑA

### X. PACTO NACIONAL POR LA VIVIENDA 2007-2013 Y POLITICAS PUBLICAS DE ALQUILER

El texto que encabeza la firma de las entidades que suscriben este pacto nos da buena cuenta de sus objetivos y características:

*"Después de un amplio proceso de concertación y diálogo social, el Gobierno de Cataluña y 33 organizaciones que incluyen la representación de las administraciones locales, los grupos parlamentarios, las organizaciones sindicales, la patronal y los agentes sociales y económicos del sector de la vivienda han firmado el Pacto nacional para la vivienda 2007-2016.*

*El consenso que representa el Pacto significa un compromiso firme de toda la sociedad para dar satisfacción a las necesidades de vivienda de los hogares de Cataluña y asegurar la cohesión social y territorial.*

*Este Pacto ha materializado una iniciativa consensuada que pretende transformar, de manera progresiva y desde diversos ámbitos, el sector de la vivienda en Cataluña y orientarlo hacia la satisfacción de las necesidades de alojamiento de los hogares catalanes. Es el acuerdo más amplio nunca conseguido en Cataluña que da estabilidad al sector, fortalece la calidad del parque de viviendas e incrementa la cobertura social de los hogares.*

*Mejorar el acceso a la vivienda, especialmente para los jóvenes, mejorar las condiciones del parque de viviendas, mejorar el alojamiento de la gente mayor y las personas con diversidad funcional, prevenir la exclusión social residencial, y garantizar una vivienda digna y adecuada para los hogares mal alojados son los objetivos que compartimos los firmantes, y son, al mismo tiempo, los cinco retos que el Pacto se propone alcanzar.*

*Los abajo firmantes nos comprometemos a cumplir los objetivos del Pacto y a velar, por medio de una Comisión de Seguimiento, por la ejecución y la evaluación de las medidas consensuadas.*

De su texto cabría deducir que estamos ante un mínimo común denominador de las instituciones y partidos catalanes en materia de vivienda. De su tenor literal debería colegir que estamos ante un programa público para una década blindado frente a cambios electorales.

El Pacto está dividido en cinco retos, a su vez subdivididos en objetivos y desplegados en acciones. Dentro de todas ellas podemos destacar las siguientes guardan relación con el acceso en alquiler a la vivienda:

- *“Aumentar la financiación pública de la promoción de alquiler protegido y mejorar su fiscalidad”*
- *“Incrementar el número de viviendas de alquiler social en todo el territorio*
- *“Movilizar y poner en el mercado de alquiler social: 62.000 viviendas del parque desocupado, de ellas 22.000 en cuatro años” y con ello “Consolidar el sistema de fomento de la conversión del parque privado de vivienda hacia el alquiler social”*
- *“Incrementando las ayudas directas a las que podrán acogerse hasta 140.000 hogares para el pago del alquiler”*
- *“Establecer un sistema de avales públicos al alquiler, que permita incrementar la oferta de viviendas de alquiler y hacerla más asequible para arrendatarios con ingresos bajos, con lo que se dará seguridad a los propietarios ante situaciones de impago, y ante arrendatarios que hayan incumplido con sus obligaciones”*
- *“Estabilizar el sistema de ayudas al pago del alquiler como fórmula de apoyo al acceso a la vivienda de los jóvenes, tendiendo a incrementar la ayuda del 40 %, que supone ya hoy, hasta el 50 % de los ingresos de los jóvenes”*
- *“Estabilizar el sistema de ayudas al pago del alquiler como fórmula de apoyo al mantenimiento de la vivienda de las personas mayores”*
- *“Incrementar la oferta de vivienda de alquiler para las personas mayores”*
- *“Mejorar la fiscalidad del alquiler privado de los pequeños propietarios”.*

A continuación reflejamos el cuadro de objetivos del Pacto Nacional para la vivienda 2007-2016.

El Pacto nacional para la vivienda, según tipos de soluciones y número de actuaciones					
Viviendas	Acceso y apoyo al coste de la vivienda			Rehabilitación y adaptación de la vivienda	Total
	Alquiler	Compra	Total		
RETO 1	176.000	206.000	382.000		382.000
Uso del parque existente	62.000		62.000		
Ayudas al pago del alquiler	40.000		40.000		
Viviendas protegidas nueva construcción	64.000	96.000	160.000		
Ayudas a la compra		100.000	100.000		
Rotación del parque	10.000	10.000	20.000		
RETO 2				300.000	300.000
Ayudas a la rehabilitación				300.000	
RETO 3	35.000		35.000		35.000
Ayudas al pago del alquiler	20.000		20.000		
Viviendas dotacionales	15.000		15.000		
RETO 4	40.000	20.000	60.000		60.000
Ayudas al pago del alquiler	20.000		20.000		
Ayudas para evitar desahucios	15.000		15.000		
Viviendas protegidas nueva construcción	5.000	7.500	12.500		
Ayudas al pago de la hipoteca		12.500	12.500		
RETO 5	23.000		23.000		23.000
Viviendas de inclusión	15.000		15.000		
Viviendas de acogida	8.000		8.000		
TOTAL	274.000	226.000	500.000	300.000	800.000
	55%	45%	100%		
	34%	28%	62%	38%	100%

De la misma manera reproducimos el cuadro financiero del Pacto Nacional para la vivienda 2007-2016.

El Pacto nacional para la vivienda, según tipos de soluciones e importes					
Millones de euros	Acceso y apoyo al coste de la vivienda			Rehabilitación y adaptación de la vivienda	Total
	Alquiler	Compra	Total		
RETO 1	1.595	1.465	3.060		3.060
Uso del parque existente	36		36		
Ayudas al pago del alquiler	738		738		
Viviendas protegidas nueva construcción	821	1.231	2.052		
Ayudas a la compra		234	234		
RETO 2				1.449	1.449
Ayudas a la rehabilitación				1.449	
RETO 3	798		798		798
Ayudas al pago del alquiler	371		371		
Viviendas dotacionales	427		427		
RETO 4	508	243	751		751
Ayudas al pago del alquiler	349		349		
Ayudas para evitar desahucios	17		17		
Viviendas protegidas nueva construcción	142	213	355		
Ayudas al pago de la hipoteca		30	30		
RETO 5	250		250		250
Viviendas de inclusión	21		21		
Viviendas de acogida	229		229		
TOTAL* Millones de euros	3.151	1.708	4.859	1.449	6.308
	65%	35%	100%		
	50%	27%	77%	23%	100%

\* No incluye los 1.914 millones de euros, destinados a compra y urbanización de suelo.

Por otra parte, en su Anexo II (“*Propuestas de fiscalidad (presentadas por los agentes económicos y sociales)*”) hay un compromiso de estudio de la fiscalidad de la vivienda, que en dos extremos afecta al alquiler:

- promoción de vivienda protegida con destino a alquiler o de cesión de uso en régimen cooperativo y de oferta de alquiler
- demanda de alquiler de viviendas.

Este Pacto Nacional para la vivienda ha sido frenado a nuestro juicio por dos factores. En primer lugar, la crisis financiera, inmobiliaria, económica y social ha impedido que el sector público catalán disponga de los medios necesarios para llevar adelante este conjunto de compromisos. Y en segundo lugar, el cambio político recientemente producido en la Generalitat ha revelado que las instituciones gestionadas por CIU y PP, que en su día no suscribieron el pacto, hoy apuestan decididamente por medidas de enfoque liberal, similares a las que se llevan aplicando en, por ejemplo, las CCAA de Madrid y Valencia. Prueba de este cambio de rumbo es el Anteproyecto de Ley de simplificación, agilización y reestructuración administrativa y de la promoción de la actividad económica que ha hecho público a principios de junio del 2011 la Generalitat.

## XI. OBJETIVO LEGAL DE SOLIDARIDAD URBANA

Regulado en el artículo 73 y siguientes de la Ley 18/2007 del derecho a la vivienda de Cataluña.

Este artículo es la pieza central de la vigente arquitectura legal catalana en relación al derecho a la vivienda, la acción pública en la materia y las políticas de alquiler. Establece que *“para hacer efectivo el derecho a la vivienda en todo el territorio de Cataluña, todos los municipios de más de 5.000 habitantes y las capitales de comarca deben disponer, en el plazo de veinte años, de un parque mínimo de viviendas destinadas a políticas sociales del 15% respecto al total de viviendas principales existentes (la vivienda que consta como domicilio en el padrón municipal) considerando las circunstancias propias de cada municipio y de acuerdo con el calendario que se establezca por reglamento.*

Esta prescripción, de clara inspiración francesa (Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains), pretende la progresiva construcción de un parque público o privado concertado al servicio de las políticas social y muy en primer lugar del alquiler público.

Es clave despejar que se debe entender por viviendas destinadas a políticas sociales. Para ello debemos referirnos al artículo 74 de la ley que establece que *“se consideran viviendas destinadas a políticas sociales todas las acogidas a cualquiera de las modalidades de protección establecidas por la presente Ley o por los planes y programas de vivienda, los cuales pueden incluir, además de las viviendas de protección oficial de compra o alquiler o de otras formas de cesión de uso, las viviendas de titularidad pública, las viviendas dotacionales públicas, los alojamientos de acogida de inmigrantes, las viviendas cedidas a la Administración pública, las viviendas de inserción, las viviendas de copropiedad, las viviendas privadas de alquiler administradas por redes de mediación social, las viviendas privadas de alquiler de prórroga forzosa, las viviendas cedidas en régimen de masovería urbana, las viviendas de empresas destinadas a sus trabajadores y las demás viviendas promovidas por operadores públicos, de precio intermedio entre la vivienda de protección oficial y la vivienda del mercado libre pero que no se rigen por las reglas del mercado libre”.* Como se puede observar la definición implica una amplia panoplia de tipologías, pero no simplificamos en exceso si afirmamos que todas ellas son viviendas para las que no rigen las normas del mercado y que muchas de ellas son viviendas de alquiler público, social, no mercantilizado, etc.

Para garantizar el progresivo cumplimiento de la obligación que se acaba de referir (que no es una obligación de medios de la Administración, sino una obligación de

resultados) se establece que *“el crecimiento del número de viviendas establecido por el apartado 1 obtenido en cada quinquenio mediante la nueva construcción, la rehabilitación o la adquisición no puede ser inferior al 25% del número de viviendas que falten para llegar al objetivo final del 15% del total de viviendas principales”*.

Se favorece la cooperación entre Administraciones públicas en pos de la consecución de este objetivo al considerar que *“los municipios pueden mancomunarse para conseguir los objetivos fijados y deben procurar que la nueva aportación de viviendas de protección oficial quede repartida de modo equivalente entre todos”*. Y se deja cierto margen de maniobra y ajuste para el caso a caso al establecer que *“los porcentajes establecidos por el presente artículo pueden ser modificados por decreto del Gobierno, para determinados municipios, atendiendo a las circunstancias locales señaladas por el Plan territorial sectorial de vivienda”*.

Se establece un sistema de seguimiento del objetivo (que deberá ser desarrollado reglamentariamente), que, en cualquier caso deberá respetar el mandato legal dirigido a los municipios para elaboren *“un censo de las viviendas que integran sus parques de viviendas destinadas a políticas sociales, de acuerdo con la metodología que se establezca. Dicho censo debe mantenerse permanentemente actualizado para poder constatar el cumplimiento del mandato de solidaridad urbana”*.

Finalmente el artículo 76 de la ley crea el Fondo de Solidaridad Urbana, cuyos recursos están adscritos al cumplimiento del fin de solidaridad urbana y que estará integrado por las aportaciones presupuestarias de la Generalitat, la imposición de ciertas sanciones reguladas en la ley y las penalizaciones que deben pagar los ayuntamientos por sus incumplimientos del objetivo de solidaridad urbana (el reglamento de desarrollo deberá contener, al menos, una cantidad fija por vivienda no construida).

Además de lo anterior, entendemos que el fin de solidaridad urbana está afectado por la acción pública del artículo 6 de la ley (*“Todos los ciudadanos, en ejercicio de la acción pública en materia de vivienda, pueden exigir ante los órganos administrativos y ante la jurisdicción contencioso-administrativa el cumplimiento de la legislación en materia de vivienda y de las disposiciones y medidas establecidas por el planeamiento urbanístico referidas a la vivienda”*), habida cuenta de que el fin de solidaridad urbana implica una serie de obligaciones de medios claras de las Administraciones públicas catalanas que, cuando se incumplan, al menos palmariamente, deben permitir poder recurrir a la tutela judicial efectiva para poder exigir las.

Estos preceptos reseñados son el más vanguardista intento de garantizar por ley en España que las Administraciones Públicas realizan acciones sistemáticas y sostenidas en el tiempo en materia de alquiler. Otorgando a la ciudadanía instrumentos jurídicos para exigir su cumplimiento caso a caso. Así como a la Generalitat para exigir a los ayuntamientos el cumplimiento de sus obligaciones (ya no de medios) sino de resultados. Cataluña en la última década ha construido el más acabado sistema jurídico administrativo al servicio de la *realistic opportunity* de la doctrina anglosajona en materia de vivienda (las administraciones tienen que crear, con su acción, un marco mercantil y público que de una oportunidad realista a la ciudadanía de acceder a una vivienda digna a un coste razonable). El Anteproyecto de Ley de simplificación, agilización y reestructuración administrativa y de la promoción de la actividad económica que ha hecho público a principios de junio del 2011 la Generalitat anuncia la demolición de este sistema jurídico administrativo cuando a duras penas estaba naciendo. Todo apunta a que en Cataluña se volverá

a políticas de vivienda liberales, en las que se fiará al mercado la provisión de vivienda, con todo lo que eso supone tradicionalmente en España (primacía de la vivienda libre en propiedad, marginalidad de la vivienda protegida, raquitismo del alquiler destinado a situaciones vitales transitorias y/o a población en riesgo de exclusión social, minoría de edad de la rehabilitación y regeneración urbana, etc).

## XII. AYUDAS A LA PROMOCIÓN DE VIVIENDA PROTEGIDA EN ALQUILER Y ALQUILER CON OPCION DE COMPRA

Regulado en el 33 a 39 del Decreto 13/2010 de 2 de febrero, por el que se aprueba el Plan para el derecho a la vivienda 2009-2012.

Este plan, sin duda, se verá alterado por el cambio de gobierno recientemente habido en la Generalitat de Cataluña. Pero, hasta la fecha, es el vigente. Y durante el año 2010 y la primera mitad del 2011 es el que ha impulsado las ayudas públicas a la promoción de vivienda protegida en alquiler y en alquiler con opción de compra (a efectos de ayudas iguala ambas tipologías de viviendas protegidas).

Mantiene la tipología de ayudas clásicas en este tipo de programas: subvenciones a fondo perdido, financiación cualificada y subsidiaciones de tipos de interés. Incluye una medida de fomento menos usual en esta materia: las garantías y avales a los promotores de este tipo de viviendas.

A continuación se transcribimos el cuadro de subsidiaciones financieras:

*“La cuantía del subsidio de los préstamos convenidos, que se determina por cada 10.000 euros de préstamo obtenido, varía según la tipología de vivienda con protección oficial destinada a alquiler:*

- *Viviendas de régimen especial a 25 años y a 10 años: 350 euros anuales.*
- *Viviendas de régimen general a 25 años y a 10 años: 250 euros anuales.*
- *Viviendas de alquiler con opción de compra de precio concertado a 10 años: 100 euros anuales.*

*El subsidio se aplicará también al período de carencia hasta un total de 10 años, previa autorización del departamento de la Generalidad competente en materia de vivienda, y la conformidad de la entidad financiera que concede el préstamo”.*

Y de la misma manera transcribimos el cuadro de subvenciones directas:

*“El departamento de la Generalidad competente en materia de vivienda otorga subvenciones a la promoción de viviendas con protección oficial destinadas a alquiler a 25 años. La cuantía de la subvención por cada vivienda calificada es la siguiente:*

- *Zona A: 25.000 euros, si están calificadas de régimen general y 28.000 euros si están calificadas de régimen especial.*
- *Zona B: 35.000 euros, si están calificadas de régimen general o de régimen especial.*
- *Zonas C y D: 40.000 euros, si están calificadas de régimen general o de régimen especial.*

*Dentro de estas cuantías, se incluyen las subvenciones por metro cuadrado de superficie útil previstas en el artículo 27 del Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, en su cuantía máxima.*

*También reconoce, en las condiciones que establece el Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, las subvenciones siguientes por cada metro cuadrado de superficie útil de la vivienda calificada de vivienda de alquiler o de alquiler con opción de compra, con protección oficial a 10 años:*

- *Viviendas de régimen especial*
  - *Zona A: 310 euros.*
  - *Zona B: 280 euros.*
  - *Zona C: 265 euros.*
  - *Zona D: 250 euros.*
  
- *Viviendas de régimen general*
  - *Zona A: 260 euros.*
  - *Zona B: 230 euros.*
  - *Zona C: 215 euros.*
  - *Zona D: 200 euros.*

*La superficie máxima computable a los efectos del cálculo de la subvención es de 70 metros cuadrados, con independencia de que la superficie útil real de la vivienda sea superior”.*

No disponemos de datos sobre el número de viviendas protegidas en alquiler que ha generado esta línea de ayudas. Por ello, no podemos evaluar, si quiera indiciariamente, su eficacia y eficiencia.

### XIII. LAS VIVIENDAS DOTACIONALES PUBLICAS Y LOS ALOJAMIENTOS PARA COLECTIVOS PROTEGIDOS

Reguladas en el artículo 18 de la Ley 18/2007 del derecho a la vivienda de Cataluña y en los artículos 40 y 41 del Decreto 13/2010 de 2 de febrero, por el que se aprueba el Plan para el derecho a la vivienda 2009-2012.

Establece el siguiente mandato para los ayuntamientos catalanes: “*el planeamiento urbanístico general debe calificar terrenos y prever reservas destinadas al sistema urbanístico de viviendas dotacionales públicas que establece la legislación urbanística, para satisfacer los requerimientos temporales de colectivos de personas con necesidades de acogida, de asistencia residencial o de emancipación que resulten de la memoria social.*”

Estas dotaciones residenciales se configuran como un “*sistema de vivienda dotacional pública*” que requiere que la titularidad del suelo sea pública (tanto los ayuntamientos como la Administración de la Generalidad, mediante el Instituto Catalán del Suelo, podrán ser titulares de suelos calificados como sistema de vivienda dotacional pública).

Las administraciones catalanas adquirirán estos suelos de cuatro formas:

- Los que por los derechos de propiedad del suelo correspondan a las administraciones y sean, por lo tanto, de origen públicos
- por cesión obligatoria y gratuita
- por expropiación
- o por cesión onerosa acordada con el propietario o propietaria.

Sin perjuicio de que no estamos ante viviendas estricto sensu, la ley establece que *“las viviendas dotacionales públicas pueden promoverse en régimen de alquiler, sometidas al régimen jurídico de las viviendas de protección oficial, y pueden acogerse a las medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda”*.

Finalmente, la ley hace una llamada a la colaboración público privada en esta materia al establecer que *“la administración o el ente público titular del suelo puede construir y gestionar directamente las viviendas dotacionales públicas o puede otorgar un derecho de superficie o una concesión administrativa a terceros para que las construyan y gestionen”*.

Entendemos que la mención a los alojamientos colectivos protegidos que hace el artículo 40 Decreto 13/2010 de 2 de febrero, por el que se aprueba el Plan para el derecho a la vivienda 2009-2012 (*“Los alojamientos colectivos protegidos, a los efectos de este Plan, son las construcciones de uso residencial colectivo o de uso de alojamiento comunitario temporal que tienen como finalidad dar alojamiento a colectivos con necesidades especiales de alojamiento de carácter transitorio, y necesidades de servicios o tutela”*), es un desarrollo reglamentario del mandato legal de constitución de una red de alojamientos dotacionales en alquiler.

El Decreto distingue dos tipos en función de su destino (colectivos socialmente vulnerables y específicos del mundo docente) y otros dos en función de su promotor (público o privado).

Constructivamente deben estar dentro de ciertos parámetros:

- *“Ser edificado sobre suelos cuya calificación, de acuerdo con la legislación y el planeamiento urbanístico, admita la construcción de estos tipos de alojamientos”*.
- *“Tener unas superficies útiles mínimas de 15 metros cuadrados para las unidades de alojamiento que se destinen a una persona ocupante, y unas superficies útiles mínimas de 25 metros cuadrados, para las que se destinen a dos personas ocupantes. En cualquier caso, para acogerse a las ayudas financieras para la promoción, las unidades de alojamiento no podrán superar los 40 metros cuadrados de superficie útil. No obstante, un máximo del 25% de los alojamientos de cada promoción pueden tener una superficie útil máxima de 90 metros cuadrados, con la finalidad de dar alojamiento en unidades familiares o grupos de personas que requieran una superficie mayor que la determinada con carácter general.”*

Hay también límites reglamentarios a las rentas a pagar por sus usuarios:

*Ajustarse a las rentas máximas según zonas, establecidas en este Decreto para las promociones de alquiler de régimen especial a 25 años, en el caso de alojamientos para colectivos especialmente vulnerables, o de alquiler de régimen general a 25 años, en el caso de alojamientos para otros colectivos. La persona arrendadora puede percibir, además de la renta inicial o revisada que*

*corresponda, un máximo del 30% de la superficie destinada a servicios comunes o asistenciales, cuyo precio de referencia por metro cuadrado de superficie útil será el del régimen correspondiente.”*

El Decreto opta por un sistema de convenio entre el promotor (público o privado) y la Generalitat o un ayuntamiento que, dentro del marco legal y reglamentario, fije las normas de acceso y uso de los alojamientos colectivos protegidos. Esos convenios, en todo caso deben respetar el siguiente límite (garantía para sus usuarios): *“En el convenio se puede establecer que para la prestación de servicios especiales o asistenciales se puedan cobrar importes superiores, con el límite máximo correspondiente a la vivienda protegida de alquiler a 25 años, de régimen concertado.”*

Estos alojamientos tendrán derecho a unas ayudas específicas en el caso de que se mantengan en alquiler por 25 años. Con algunas matizaciones relativas a servicios comunes, asistenciales y garajes, las ayudas públicas son estas:

a) *“Para alojamientos colectivos protegidos destinados a colectivos vulnerables:*

- *Zona A: 750 euros.*
- *Zona B: 875 euros.*
- *Zona C: 1.000 euros.*

b) *Para alojamientos colectivos protegidos destinados a colectivos específicos:*

- *Zona A: 500 euros.*
- *Zona B: 700 euros.*
- *Zona C: 800 euros”.*

No disponemos de datos sobre el número de viviendas dotacionales y alojamientos para colectivos protegidos que ha generado esta línea de ayudas. Por ello, no podemos evaluar, si quiera indiciariamente, su eficacia y eficiencia.

#### XIV. PRESTACIONES PARA EL PAGO DEL ALQUILER (ordinarias y de especial urgencia)

Regulado en el artículo 72 de la Ley 18/2007 del derecho a la vivienda de Cataluña, en los artículos 76 a 79 del Decreto 13/2010 de 2 de febrero, por el que se aprueba el Plan para el derecho a la vivienda 2009-2012, en la Orden MAH/402/2009 de 5 de agosto, Orden MAH/1100/2010 de 8 de abril (prestaciones permanentes de alquiler y en la Orden MAH/5592/2009 de 22 de diciembre (prestaciones económicas de especial urgencia para el pago, entre otros destinos, del alquiler).

La Ley de vivienda 18/2007 obliga a la Generalitat (*“deberá”*) a establecer *“un sistema de prestaciones para el pago del alquiler para las personas y las unidades de convivencia residentes en Cataluña con ingresos bajos y moderados a las que el coste de la vivienda puede situar en riesgo de exclusión social residencial o dificultar el proceso de inserción social”*.

En lo que al alquiler se refiere, será de dos tipos: permanentes para el pago de alquiler y de extraordinaria urgencia también para el pago del alquiler.

El primer tipo de ayudas se definen legalmente como concurrenciales (no son un derecho subjetivo y se cobrarán o no en función de las disponibilidades presupuestarias, así como en función de la decisión de una comisión de valoración que prioriza las solicitudes). Por el contrario, el segundo tipo de ayudas no son concurrenciales y se accede a ellas en virtud de informe de los servicios sociales de atención primaria o especializada.

Reglamentariamente se deben definir las situaciones a proteger y los requisitos a cumplir en ambos tipos de ayudas. Aunque las prestaciones obligatoriamente se deben cobrar a través de una entidad financiera (medida antifraude) y pueden ser abonadas directamente al inquilino o la persona que presta el servicio u otra persona (¿debemos entender que es al arrendador?).

Este desarrollo reglamentario se realizó en el año 2008 a través de la Orden MAH/402/2009 de 5 de agosto (prestaciones permanentes de alquiler) y la Orden MAH/5592/2009 de 22 de diciembre (prestaciones económicas de especial urgencia para el pago, entre otros destinos, del alquiler).

Precepto clave en el campo de las ayudas al pago del alquiler concurrenciales es el artículo 12 de la Orden MAH/402/2009 de 5 de agosto que establece los criterios de adjudicación de las ayudas.

*“12.1 Las solicitudes de prestaciones se resuelven atendiendo la dotación presupuestaria dando prioridad a las situaciones de mayor necesidad siguientes:*

- a) Personas con discapacidad o con miembros de la unidad de convivencia con discapacidad, con un grado igual o superior al 33%, así declarada por el ICASS.*
- b) Solicitantes mayores de 65 años.*
- c) Mujeres víctimas de violencia de género.*
- d) Familias monoparentales de acuerdo con la definición que se hace en el artículo 2.2.*
- e) Las unidades convivencia con niveles de ingresos más bajos.*
- f) El importe diferencial entre el alquiler concertado y el alquiler justo, definidos en el artículo 2.3 y 2.4 respectivamente.*

*12.2. Para resolver situaciones de igualdad en la puntuación final después de la aplicación de criterios, se dará prioridad a la fecha de presentación de la solicitud.”*

Estos criterios han sido desarrollados por la Orden MAH/1100/2010 de 8 de abril en su artículo 8 especialmente en lo relativo a los ingresos de la unidad convivencial.

De los datos disponibles en la web de la Generalitat de Cataluña se puede concluir las siguientes ayudas solicitadas, concedidas e importes medios de subvención (la web no aclara si se refiere solo a las ayudas concurrenciales o a las concurrenciales y no concurrenciales):

- Año 2009:
  - 38.063 ayudas solicitadas
  - 24.808 concedidas
  - 205 euros/mes de subvención media

- Año 2010:
  - 42.925 ayudas solicitadas
  - 29.182 concedidas
  - 210 euros/mes de subvención media.

Ningún perceptor de estas ayudas podrán ingresar más de 3.600 euros anuales por todos los conceptos (artículo 79.3 del Decreto 13/2010 de 2 de febrero, por el que se aprueba el Plan para el derecho a la vivienda 2009-2012).

Si tenemos en cuenta que más de medio millón de hogares principales catalanes son viviendas de alquiler, se puede ver con claridad la modestia numérica de este tipo de ayudas al alquiler (en el entorno del 5.5% del total del parque de alquiler) y su orientación clara a colectivos juveniles en el momento del lanzamiento de su proyecto vital propio y, sobre todo, a familias en riesgo de exclusión social.

#### XV. MEDIACIÓN SOCIAL EN EL ALQUILER DE VIVIENDA (Red de Mediación de Alquiler en la que se integran las bolsas de Alquiler Joven y las Alquiler Social)

Regulado en el artículo 69 de la Ley 18/2007 del derecho a la vivienda de Cataluña y en los artículos 80 a 84 del Decreto 13/2010 de 2 de febrero, por el que se aprueba el Plan para el derecho a la vivienda 2009-2012.

La ley troncal en materia de vivienda de Cataluña mandata a la Generalitat a poner en marcha un sistema de intermediación pública en el alquiler privado que, puede parecer similar a la SPA estatal o el Plan Alquiler de la CAM, pero tiene caracteres propios y diferenciales.

Como en los casos anteriores, se trata de estimular a los propietarios e inversores privados a poner en el mercado de alquiler el mayor número de unidades. Como en el caso estatal y madrileño la Administración aporta una serie de garantías y avales para el cobro y en ayudas para la puesta en condiciones de habitabilidad. Incluso se puede sostener que, como sus homólogos, las unidades obtenidas están destinadas al alquiler de personas y unidades de convivencia con dificultades de cualquier orden para acceder al mercado de la vivienda.

Pero a diferencia de los ya citados, en el caso catalán el *“sistema debe ser gestionado por una red de mediación social subvencionada por el Gobierno, que puede estar integrada por administraciones públicas locales, entidades sin ánimo de lucro o agentes vinculados con la vivienda que se ciñan a las condiciones y al sistema de control que debe establecerse por reglamento”*. Vemos en este caso caracteres socializantes y publicitarios más próximos al programa Bizigune vasco (que después tendremos ocasión de estudiar). Rasgos que se confirman cuando tenemos que cuenta que la Generalitat deberá *“establecer un sistema voluntario de obtención de viviendas privadas, en especial las desocupadas, para ponerlas en alquiler, mediante la cesión de dichas viviendas por los propietarios a la Administración pública a cambio de garantizar su mantenimiento y el cobro de los alquileres”*.

A continuación aparece ya definitivamente el maridaje entre movilización de vivienda libre desocupada, intermediación pública en el alquiler privado, la colaboración entre la administración y la iniciativa social sin ánimo de lucro y alquiler social:

- *“Las viviendas obtenidas por los sistemas a que se refiere el presente artículo pueden ser ofrecidas a personas de la tercera edad en el caso de que sus viviendas no se adapten a sus condiciones físicas o económicas. Cuando la vivienda previa de la persona beneficiaria sea de propiedad, deben establecerse fórmulas para que pueda ser utilizada temporal o permanentemente por la Administración dentro de los demás programas de alquiler social mencionados por el presente artículo.*
- *Los solicitantes de viviendas obtenidas por el sistema de mediación o por el sistema de cesión deben estar inscritos en el Registro de Solicitantes de Vivienda de Protección Oficial establecido por el artículo 92.*
- *La adjudicación de las viviendas del sistema de mediación y del sistema de cesión debe seguir un procedimiento específico que debe regularse por reglamento”.*

Se integran en la Red de Mediación de Alquiler se integran las bolsas de Alquiler Joven, así como las bolsas de Alquiler Social.

Las bolsas intermedian entre propietario-arrendador y demandante-inquilino para *“dar confianza y garantizar el cobro y buen uso de las viviendas, negociar rentas de alquiler por debajo de mercado y buscar el alquiler más adecuado para cada unidad de convivencia que solicita la vivienda”.*

Las bolsas tienen que procurar que las personas solicitantes puedan acceder a viviendas que se ajusten, por el número de habitaciones o metros cuadrados de superficie, a las características y al número de miembros de la unidad de convivencia. También tienen que procurar que la renta a pagar sea adecuada al nivel de ingresos de la unidad de convivencia.

Las bolsas reciben una retribución de 450 euros por cada contrato de alquiler que consiguen, y de 200 euros por cada año posterior al de la firma del contrato de alquiler, en concepto de gestión.

Los propietarios son beneficiarios de un seguro de cobro de rentas (Programa Avalloguer), seguro multiriesgo (desperfectos), seguro de defensa jurídica, subvención de hasta 6.000 para obras de rehabilitación, así como la financiación conveniada para estas obras.

La bolsa asigna la vivienda a la persona solicitante que mejor se adapte a ella teniendo en cuenta la relación entre el precio del alquiler pactado con el propietario y los ingresos de la unidad de convivencia, y la relación entre la superficie de la vivienda o el número de habitaciones y su composición familiar. En cualquier caso la renta deberá ser la normativamente establecida si es una vivienda protegida, un 20% inferior a la de mercado si es una vivienda libre y un 30% inferior si es libre y ha recibido ayudas públicas a la rehabilitación.

No disponemos de datos sobre el número de viviendas gestionadas por estas bolsas. Por ello, no podemos evaluar, si quiera indiciariamente, su eficacia y eficiencia.

## XVI. CESION A LAS ADMINISTRACIONES DE VIVIENDAS DESOCUPADAS PARA DESTINARLAS A ALQUILER SOCIAL

Regulada en los artículos 85 y 86 del Decreto 13/2010 de 2 de febrero, por el que se aprueba el Plan para el derecho a la vivienda 2009-2012.

El programa de cesión tiene por objeto incrementar el parque de viviendas de alquiler social gestionado por las administraciones públicas para posibilitar el acceso a la vivienda de la población con ingresos más bajos mediante la oferta a los propietarios de viviendas de la posibilidad de cederlas de forma remunerada a la Administración por un período acotado de tiempo.

La cesión de las viviendas se puede realizar mediante mandato de cesión a Adigsa, o la entidad que la sustituya, o a operadores públicos municipales, por un plazo de entre cinco y seis años.

Adigsa, o la entidad que recibe una vivienda en el marco del programa de cesión, la tiene que destinar a alquiler social o a otras formas de cesión de uso y la puede ofrecer a las personas que sean solicitantes de vivienda inscritas en las bolsas de mediación para el alquiler social o de alquiler joven, que tendrán que seguir el procedimiento de asignación previsto en el artículo 82, a las entidades gestoras de viviendas de inserción, o a otros programas de alquiler social de la Generalidad o de la Administración local.

Adigsa, o la entidad que la sustituya, o la entidad que recibe una vivienda en el marco del programa de cesión, puede cobrar un porcentaje del canon o renta pactado en concepto de gastos de gestión. Para la administración de las viviendas, Adigsa, o la entidad que la sustituya, o la entidad receptora de una vivienda, están facultadas para contratar empresas administradoras especializadas.

La Administración cesionaria supedita la admisión de viviendas en cesión a la demanda de alquiler de la zona donde esté ubicada la vivienda y a su estado de conservación.

Los propietarios que cedan sus viviendas tienen derecho a las siguientes contraprestaciones:

- a) *Alquiler asegurado, mediante el cobro de un canon o renta periódica pactado con la Administración durante la vigencia del contrato de arrendamiento. La renta será inferior a la establecida en el artículo 84. En el caso de viviendas cedidas por promotores de viviendas con protección oficial de alquiler o de alquiler con opción a compra que se acojan al artículo 39, el canon a cobrar será la renta máxima que en aquel momento corresponda a las viviendas con protección oficial de la zona donde estén ubicadas, disminuida en un 20%.*
- b) *Subvención de hasta 6.000 euros, si es necesario realizar obras de habitabilidad o de acondicionamiento de los interiores de la vivienda, siempre y cuando acepten una rebaja respecto al alquiler previsto en el punto anterior. Estas ayudas se conceden bajo las condiciones que determinen las convocatorias anuales.*
- c) *Acceso a préstamos convenidos entre el departamento competente en materia de vivienda y las entidades financieras para la realización de obras de rehabilitación.*

No disponemos de datos sobre el número de viviendas cedidas. Por ello, no podemos evaluar, si quiera indiciariamente, su eficacia y eficiencia.

XVII. VIVIENDAS DE INSERCIÓN (red pública y concertada con la iniciativa social de viviendas de inserción social en alquiler)

Regulado en el artículo 70 de la Ley 18/2007 del derecho a la vivienda de Cataluña y en los artículo 88 a 93 del Decreto 13/2010 de 2 de febrero, por el que se aprueba el Plan para el derecho a la vivienda 2009-2012.

La ley catalana se ocupa de una serie de viviendas, que con uno u otro perfil, existen en muchas CCAA, pero que no suelen ser objeto de un tratamiento legal sistemático: las viviendas destinadas específicamente a población en claro riesgo de exclusión social.

A tal efecto, el artículo 70 de la ley establece que la Generalitat *“debe velar para que las entidades sin ánimo de lucro y los servicios sociales municipales que llevan a cabo actividades y programas de inserción social puedan disponer de un volumen de viviendas de inserción, tal y como son definidas por el artículo 3.i, suficiente para atender las necesidades de este tipo que se detecten en cada municipio”*.

Hay un mandato claro del legislador hacia la Administración, que adquiere una obligación de medios (explicitándose la obligación de aportar fondos para este fin específico), que no de resultados, para que provea de este tipo de viviendas a los ayuntamientos y las organizaciones sociales sin ánimo de lucro que trabajen en el campo de la lucha contra la exclusión social (con una mención específica para los sin techo o sin hogar).

Por otra parte, las viviendas obtenidas por los sistemas establecidos en el artículo 69 de la Ley (mediación social en el alquiler de vivienda) pueden ser ofrecidas a entidades sin ánimo de lucro o a los servicios sociales municipales para que puedan utilizarlas como viviendas de inserción.

El artículo 88 del Decreto 13/2010 de 2 de febrero, por el que se aprueba el Plan para el derecho a la vivienda 2009-2012 explicita los destinos de estas viviendas. A saber:

*“a) Incrementar la oferta de viviendas para atender a personas que presentan problemas de inserción y requieren una atención especial y un seguimiento y tutela especializados durante un período de tiempo.*

*b) Ofrecer vivienda a personas víctimas de sobreocupación y de contratos de alquiler en infraviviendas.*

*c) Apoyar a las entidades sin ánimo de lucro y a los municipios que gestionan estas viviendas y alojamientos”*.

Por su parte el artículo 93 del Decreto 13/2010 de 2 de febrero, por el que se aprueba el Plan para el derecho a la vivienda 2009-2012 regula las ayudas a las que pueden acceder las entidades públicas (ayuntamientos, Generalitat y sus entidades dependientes) y privadas sin ánimo de lucro.

- *Las ayudas a las entidades gestoras de viviendas de inserción o de alojamientos de acogida se determinan anualmente mediante acuerdo entre la Secretaría de Vivienda y las entidades o servicios sociales gestores, en el cual se establecen el número de objetivos anuales de viviendas o alojamientos a incluir en el sistema y el procedimiento de cálculo de las ayudas.*
- *Adigsa, o la entidad que la sustituya, hace una aportación anual, previa justificación de los gastos realizados en la gestión de las viviendas o de los alojamientos, de un mínimo de 1.200 euros por cada vivienda o de cada alojamiento gestionado. La forma y condiciones del pago se determinan mediante convenio de colaboración y de encargo de gestión.*
- *Adigsa, o la entidad que la sustituya, hace una aportación anual, previa justificación de los gastos realizados en la gestión de las viviendas o de los alojamientos, de un mínimo de 1.200 euros por cada vivienda de inserción gestionada directamente a los servicios municipales o a las entidades sociales adjudicatarias de esta gestión. En estos casos, el pago de la aportación se realiza directamente al ayuntamiento.*
- *Las personas titulares de las viviendas de inserción y de los alojamientos de acogida que promuevan obras de rehabilitación para adecuarlas al nivel de habitabilidad exigible o para mejorar el acondicionamiento de sus interiores pueden recibir subvenciones de hasta 6.000 euros. Estas ayudas se conceden bajo las condiciones que se determinan en las convocatorias anuales.*
- *Las personas arrendatarias de las viviendas de inserción pueden, si es necesario, acceder al sistema de prestaciones para el pago de alquileres previsto en este capítulo.*

No disponemos de datos sobre el número de viviendas cedidas. Por ello, no podemos evaluar, si quiera indiciariamente, su eficacia y eficiencia.

#### XVIII. PROGRAMAS DE RENTABILIZACIÓN DE LOS PARQUES DE ALQUILER PÚBLICOS Y PRIVADOS

Regulados en los artículos 94 y 95 del Decreto 13/2010 de 2 de febrero, por el que se aprueba el Plan para el derecho a la vivienda 2009-2012.

En el caso de los parques públicos de alquiler consiste básicamente en la garantía de las ayudas públicas al pago del alquiler concurrenciales para *“las empresas o administraciones públicas transmitan la propiedad de los edificios de alquiler a sociedades de inversión o de gestión inmobiliaria”* y que garanticen las condiciones de alquiler protegido a sus inquilinos.

El pago de las ayudas se efectuará directamente a la sociedad de inversión o de gestión inmobiliaria y ésta lo tendrá que descontar explícitamente del recibo del alquiler que paga la persona arrendataria.

Las ayudas se mantendrán mientras las personas arrendatarias se encuentren en las mismas condiciones y en la misma situación de necesidad que fundamentó el otorgamiento de la ayuda para hacer frente al pago del alquiler.

La sociedad de inversión o de gestión inmobiliaria tendrá que mantener las condiciones de alquiler protegido por el tiempo que quede de permanencia en este régimen por cada vivienda en cada una de las diversas modalidades de calificación, y tendrá que respetar el régimen jurídico y las condiciones de transmisión de las viviendas que establece este Decreto.

En relación a los programa de rentabilización del parque de alquiler privado consisten en “*el establecimiento de acuerdos con los propietarios de fincas con contratos anteriores al 9 de mayo de 1985, de prórroga forzosa, o de fecha posterior para el caso de personas arrendatarias con especiales dificultades económicas, para mejorar su rentabilidad*”.

La Generalitat ofrece a estos propietarios las siguientes medidas de apoyo público:

- a) *Estudio de los contratos de alquiler para detectar las situaciones de rentas inferiores a las de equilibrio económico.*
- b) *Establecimiento de ayudas para compensar el diferencial entre el alquiler contractual y el alquiler de equilibrio.*
- c) *Establecimiento de ayudas para la realización de obras de rehabilitación.*
- d) *Subrogación en el papel del propietario en la realización de obras de rehabilitación si el propietario no las quiere realizar directamente.*

Por su parte los propietarios de viviendas de alquiler en estas circunstancias se obligan a:

- a) *Realizar las obras de mantenimiento y mejora necesarias para garantizar la solidez, sostenibilidad, habitabilidad y dignidad de los edificios y de las viviendas.*
- b) *Alquilar las viviendas desocupadas de la finca en régimen de alquiler protegido por un período mínimo de 10 años.*
- c) *Mantener en condiciones de dignidad las relaciones con los inquilinos con contratos de prórroga forzosa.*

No disponemos de datos sobre el número de viviendas incluidas en estos programas de rentabilización. Por ello, no podemos evaluar, si quiera indiciariamente, su eficacia y eficiencia.

#### XIX. AYUDAS A LA PUESTA EN ALQUILER DE VIVIENDA LIBRE VACÍA (AVALLOGUER) Y PENALIZACIONES A SU MANTENIMIENTO (ALQUILER FORZOSO TEMPORAL)

Regulado en el artículo 72 de la Ley 18/2007 del derecho a la vivienda de Cataluña y en el Decreto 54/2008 (Programa Avalloguer, modificado por Decreto 171/2008 y 13/2010)

Además del programa de cesión a la administraciones de viviendas desocupadas para destinarlas a alquiler social regulado en los artículos 85 y 86 del Decreto

13/2010 de 2 de febrero, por el que se aprueba el Plan para el derecho a la vivienda 2009-2012 y que antes hemos reseñado, en Cataluña durante los últimos años se han puesto en marcha varios incentivos para la movilización de vivienda vacía y penalizaciones a su mantenimiento.

Alcanzó gran notoriedad mediática en el año 2007 el debate parlamentario catalán en torno a las ayudas para la movilización de la vivienda vacía hacia el alquiler, así como las penalizaciones en ciertas condiciones a su mantenimiento en estado ocioso.

En primer lugar, se parte de una base, hoy quizás con más apoyo social, pero a mediados de la pasada década muy rupturista: la vivienda vacía es una patología urbana, social, económica y medioambiental y, por ello *“La Generalidad, en coordinación con las administraciones locales, debe impulsar políticas de fomento para potenciar la incorporación al mercado, preferentemente en alquiler, de las viviendas vacías o permanentemente desocupadas. A tal fin, debe velar para evitar situaciones de desocupación permanente de viviendas y debe aprobar los correspondientes programas de inspección”*.

Habida cuenta del fuerte sesgo propietario de la cultura española dominante, la ley toma sus precauciones y establece todo tipo de coberturas públicas para los titulares de viviendas vacías reuñentes a utilizarlas ellos o ponerlas en el mercado de alquiler:

- *“Deben darse garantías a los propietarios de las viviendas vacías o permanentemente desocupadas sobre el cobro de las rentas y la reparación de desperfectos”*.
- *“Deben impulsarse políticas de fomento de la rehabilitación de las viviendas que estén en mal estado para ser alquiladas, mediante subvenciones directas a los propietarios, oferta de subrogación de la Administración en la ejecución de las obras y apoyo público a contratos de masovería urbana”*.
- *“Las viviendas vacías o permanentemente desocupadas pueden cederse a la Administración pública para que las gestione en régimen de alquiler. En contrapartida, debe suscribirse un pacto relativo al cobro y demás condiciones de la cesión, dentro de programas específicamente destinados a dicha finalidad en los planes de vivienda”*.

Pero agotado el arsenal de fomento del alquiler privado con fondos del contribuyente, y partiendo de la función social de la propiedad, explícito frontispicio de esta ley (artículo 5) se establece que *“La Administración puede adoptar medidas distintas de las establecidas (...), entre las cuales las de carácter fiscal, con los mismos objetivos de incentivar la ocupación de las viviendas y penalizar su desocupación injustificada”*.

La ley es consciente del nivel de polémica que esta medida iba a traer y se fortifica con varias garantías adicionales: *“Una vez se hayan puesto a disposición de los propietarios todas las medidas de fomento que establecen los apartados anteriores, en los ámbitos declarados como ámbitos de demanda residencial fuerte y acreditada, la Administración puede declarar el incumplimiento de la función social de la propiedad y acordar el alquiler forzoso de la vivienda. La declaración del incumplimiento debe realizarse mediante un expediente contradictorio, de acuerdo con lo establecido por la normativa de procedimiento administrativo, en el cual deben detallarse las vías de fomento específicas que se hayan puesto a disposición de la propiedad para facilitarle el alquiler de la vivienda. En el acuerdo de*

*declaración debe advertirse asimismo que, una vez transcurridos dos años desde la notificación de la declaración, si no se ha corregido la situación de desocupación, por causa imputable a la propiedad, la Administración puede expropiar temporalmente el usufructo de la vivienda, por un período no superior a cinco años, para alquilarla a terceros". A lo anterior se sumo lo siguiente: "El procedimiento de expropiación temporal del usufructo a que se refiere el apartado 6 debe ajustarse a lo establecido por la legislación urbanística y por la legislación de expropiación forzosa. En la determinación del precio justo de la expropiación deben deducirse los gastos asumidos por la Administración en la gestión y en las eventuales obras de mejora ejecutadas en la vivienda. La resolución que ponga fin al procedimiento debe determinar la forma en que los propietarios pueden recuperar el uso de la vivienda una vez transcurrido el plazo de expropiación temporal".*

Corrieron ríos de tinta e incluso intervino el Consejo Consultivo de Cataluña <sup>5</sup> (apoyando la constitucionalidad y estatutariedad del entonces proyecto de ley). Su tramitación parlamentaria coincidió con el debate en Euskadi sobre cómo atajar el problema de la vivienda vacía, una vez que ya estaba en funcionamiento en Euskadi el programa Bizigune (que luego tendremos ocasión de estudiar). En el caso vasco se optó por el canon a las viviendas vacías (hasta la fecha presente en un proyecto de ley que decayó en el Parlamento Vasco en el año 2009 y en el actual anteproyecto de ley que está impulsado el actual Gobierno Vasco). Y en el caso catalán se optó por el alquiler forzoso temporal. Mecanismo que, a pesar de su plena constitucionalidad, estatutariedad y respaldo legal, hasta la fecha (como el alquiler forzoso de las viviendas sobreocupadas establecido en el artículo 43 de la ley) ha tenido un valor más simbólico que práctico. El actual Gobierno de Cataluña ya ha manifestado su intención de derogar la habilitación legal de este instrumento, de forma que no pueda ser aplicado en Cataluña.

El programa Avalloguer (Decreto 54/2008 por el que se establece el régimen de cobertura de cobro de las rentas arrendaticias de los contratos de alquiler de viviendas) recibió mucha menos atención social y mediática que las penalizaciones a la vivienda sistemática vacía. Pero no deja de ser, junto con el resto de programas públicos de fomento del alquiler privado, una de las piezas legitimantes de las penalizaciones.

Este programa garantiza a los contratos de alquiler que se suscriban al mismo (deben cumplir ciertas condiciones no excesivamente onerosas) la percepción de seis mensualidades de alquiler en el caso de tener que instar un desahucio por impago del inquilino.

Entre las condiciones debemos reseñar las siguientes:

- Alquileres máximos entre 600 y 1.500 euros mensuales en función de la localización de la vivienda (la ciudad de Barcelona tenía establecido el límite en 1.500 euros mensuales a principios del 2008)
- Fianza máxima exigible al inquilino de dos mensualidades
- Depositar la fianza legalmente preceptiva
- No más de una sentencia de desahucio por falta de pago cada tres años por vivienda y cada dos años por inquilino

---

<sup>5</sup> Dictamen solicitado por el Parlamento de Cataluña, en relación con el Dictamen de la Comisión de Medio Ambiente y Vivienda sobre el Proyecto de ley del derecho a la vivienda en Cataluña (BOPC núm. 143, de 23 de octubre de 2007).

- Incompatibilidad con la red de Mediación para el Alquiler Social y la Red de Alquiler Joven

No nos ha sido posible encontrar estadísticas sobre la evolución del programa Avalloguer ni sobre la aplicación de la expropiación temporal de la vivienda vacía.

## XX. DERECHO DE SUPERFICIE Y AYUDAS PUBLICAS AL ALQUILER

Reguladas en el 37 del Decreto 13/2010 de 2 de febrero, por el que se aprueba el Plan para el derecho a la vivienda 2009-2012.

Garantizan la equiparación en el acceso a las ayudas públicas de los promotores de vivienda en alquiler, con independencia de que sean propietarios, superficiarios y concesionarios de los suelos (en los dos últimos casos, se entiende que por cesión o concesión de la Administración).

## XXI. CONEXIÓN ENTRE POLITICAS PUBLICAS DE REHABILITACION Y ALQUILER

Reguladas en el artículo 35.3 de la Ley 18/2007 del derecho a la vivienda de Cataluña.

En muchos casos las viviendas vacías no se introducen en el mercado de alquiler por falta de fondos o conocimiento técnico necesario para su rehabilitación.

La ley quiere remover esos obstáculos y para ello establece que los planes de rehabilitación impulsados por la Generalitat deben *“incluir actuaciones para rentabilizar el parque privado de viviendas en alquiler con baja rentabilidad a causa de la existencia de contratos anteriores a 9 de mayo de 1985, de prórroga forzosa. Dichas actuaciones deben consistir en el establecimiento de convenios entre la administración competente y los propietarios. Los convenios pueden establecer, previo estudio económico de la finca, ayudas para compensar los diferenciales entre los alquileres percibidos y los alquileres que asegurarían el equilibrio económico. Los propietarios que establezcan un convenio con el departamento competente en materia de vivienda deben comprometerse a alquilar las viviendas desocupadas de la finca, si las hubiere, en régimen de alquiler protegido y a respetar a los inquilinos con contratos de prórroga forzosa el derecho a permanecer en la vivienda”*.

## XXII. PROTECCION LEGAL DEL ARRENDATARIO

Regulada en el artículo 61, 66 y 107 de la Ley 18/2007 del derecho a la vivienda de Cataluña, a través de la existencia de una serie de requisitos que debe cumplir un contrato de alquiler en Cataluña en términos de información general sobre la vivienda, el contrato de alquiler, la acreditación de la habitabilidad, la fianzas, etc.

En el caso del inquilino público, además de las garantías anteriores, hay que sumar el recurso al *“registro en el que puedan inscribirse, si cumplen los requisitos exigidos por la presente Ley, los promotores, los promotores sociales y los administradores de fincas habilitados para hacerse cargo de la administración de las viviendas de protección oficial en régimen de alquiler u otra forma de cesión de uso, si no la ejerce directamente la Administración pública”*.

## XXIII. REGISTRO Y DEPOSITO DE FIANZAS DE LOS CONTRATOS DE ALQUILER DE FINCAS URBANAS

Regulado en la Ley 13/1996

Tiene como particularidad en relación a la regulación homologa de otras CCAA el que *“en el marco de la política de vivienda de competencia exclusiva de la Generalidad los rendimientos generados por los depósitos quedan afectados a inversiones destinadas al fomento de la vivienda y a la mejora del entorno urbano”*.

En su artículo 7 desarrolla este destino público de los rendimientos de las fianzas depositadas:

*“1. El Instituto Catalán del Suelo ha de destinar el importe de las fianzas que tenga en depósito a inversiones para la construcción pública de viviendas, con especial atención a las promociones en régimen de alquiler, y a actuaciones directas en núcleos antiguos o sujetos a un proceso de renovación urbana. En dichas actuaciones la colaboración y coordinación con los ayuntamientos afectados deben llevarse a cabo de acuerdo con lo establecido en el apartado. En todo caso, el Instituto Catalán del Suelo ha de reservar un importe no inferior al 10% de estos recursos para garantizar la efectividad en el pago de las cancelaciones y las devoluciones consiguientes que se produzcan.*

*2. En el seno del Consejo Asesor de la Vivienda se crea una comisión específica que tiene como cometido el seguimiento de las inversiones que se efectúen con los fondos provenientes de los depósitos de las fianzas.*

*3. El Departamento de Política Territorial y Obras Públicas, anualmente, previa presentación del Programa de Vivienda Pública a la Comisión de Programación de Vivienda, creada en el artículo 45 de la Ley 24/1991, de la vivienda ha de proceder a someterlo a informe de la Comisión a que se refiere el apartado. Igualmente, el Departamento de Política Territorial y Obras Públicas ha de dar cuenta del cumplimiento del Programa al Consejo Asesor de la Vivienda, con expresa mención del destino de los fondos recaudados.*

*4. La Comisión a que se refiere el apartado 2 debe estar integrada por representantes de la propia Generalidad, de las entidades representativas de las corporaciones locales de Cataluña y de las entidades relacionadas con la promoción y el uso de las viviendas”*

Sin perjuicio de la necesidad de leer este precepto a la luz de los cambios legales (hoy es otra la ley de vivienda vigente en Cataluña y otro es el Departamento competente en materia de vivienda en la Generalitat), sus preceptos continúan vigentes.

### I. **EUSKADI**

#### I. LEY 2/2006 DE SUELO Y URBANISMO DE EUSKADI

Euskadi carece de ley de vivienda hasta la fecha (sin perjuicio de que en los últimos diez años se han conocido hasta tres anteproyectos de ley). Por ello, las referencias

legales a la política pública de alquiler son parciales, fragmentarias y hasta cierto punto meramente declarativas.

En este contexto, la DA Cuarta de la Ley 2/2006 establece lo siguiente:

*“Políticas de fomento de alquiler de vivienda*

*Todas las instituciones públicas vascas, preocupadas por la problemática de acceso a la vivienda especialmente de determinados colectivos sociales, se comprometen a impulsar, en el marco de sus respectivas competencias, políticas de fomento de la oferta de vivienda en alquiler.*

*Dicho compromiso comprende favorecer por parte de todas las administraciones públicas competentes el destino de parte de las reservas de suelo previstas en esta Ley para viviendas sometidas a algún régimen de protección pública con el objeto de su puesta a disposición en régimen de alquiler social o, en su defecto, en algún régimen de arrendamiento protegido”.*

Como se puede comprobar, estamos ante una declaración programática (tratar de utilizar parte de las inmensas reservas legales de suelo para vivienda protegida de Euskadi -75% en suelo urbanizable y 40% en suelo urbano- hacia el alquiler protegido) sin, en principio, repercusiones jurídicas. Aunque, es evidente, que algún ciudadano podría tratar de utilizar la vía contencioso-administrativa por omisión de acción de las Administraciones Públicas en casos de manifiesta posibilidad de convertir parte de las reservas legales de suelo para vivienda protegida en alquiler protegido y, a pesar de lo anterior, existir una acción obstructiva por omisión de la Administración. Sea como fuere, estamos ante una obligación de medios (no de resultados), sin un conjunto de medios jurídicos reactivos claros y seguros para la población que sufra el apartamiento administrativo del mandato legal.

En la Ley 2/2006 hay otras dos menciones al alquiler que debemos tener en cuenta:

- Artículo 166: posibilidad de primar en los concursos públicos para la adjudicación de programas de actuación urbanizadora -agente urbanizador- al licitador que, a su cargo, se comprometa a destinar viviendas sujetas a algún régimen de protección pública por encima de los estándares y las cuantías establecidas en esta Ley, especialmente en régimen de alquiler (desconocemos si esta previsión legal se ha aplicado a algún sistema de ejecución por agente urbanizador, aunque creemos que aún no ha sido así).
- Disposición Adicional Segunda: para garantizar, al menos, el derecho de realojo (entre otras posibilidades en alquiler) en las ejecuciones de actuaciones urbanísticas que requieran el desalojo de los ocupantes legales de viviendas que constituyan su residencia habitual.

## II. PLAN DIRECTOR DE VIVIENDA Y REGENERACION URBANA 2010-2013 DEL GOBIERNO VASCO

Este instrumento clave en materia de planificación de las políticas públicas de vivienda vascas, ya de dilatada tradición (se viene usando desde hace casi dos décadas), dedica el primero de sus cinco ejes de actuación a: *“Favorecer el acceso a la vivienda, orientando los recursos preferentemente al alquiler”.*

En términos cuantitativos se plantea los siguientes objetivos en materia de nuevas unidades:

	2010	2011	2012	2013	TOTAL
Promoción vivienda nueva	3.450	4.850	5.850	5.850	<b>20.000</b>
Alquiler	750	2.050	2.700	2.600	<b>8.100</b>
Venta	2.700	2.800	3.150	3.250	<b>11.900</b>
Movilización Vivienda Usada	4.750	83	84	83	<b>5.000</b>
Nuevo Programa Intermediación	--	300	600	1.100	<b>2.000</b>

Una vez neteadas las duplicidades (4.750 unidades de Bizigune-Movilización de Vivienda Vacía ya lo estaban antes del inicio de la vigencia de este plan), nos dan el objetivo de 10.350 unidades de nueva producción de alquiler público de diverso tipo: parque de vivienda protegida en alquiler social, parque de vivienda libre movilizada hacia el alquiler social e intermediación pública en alquiler privado de mercado.

Hay que constatar que, a pesar de un discurso que pone al alquiler público en primer lugar, sigue siendo preponderante la producción de vivienda protegida para su venta en propiedad (11.900 de 20.000 nuevas unidades).

El Plan reseña de forma separada 4.229 nuevas unidades públicas de alquiler que no provienen de la producción de nueva vivienda. Aquí debemos incluir las 250 nuevas unidades del programa Bizigune, las casi 2.000 nuevas Rentas Básicas de Emancipación (de nuevo el Gobierno Vasco utiliza en sus cuadros de objetivos un número que incluye objetivos ya conseguidos antes del inicio del Plan -6012 RBE ya concedidas por el Ministerio en ejercicios anteriores al 2010-) y las 2.000 nuevas viviendas del programa de intermediación en el alquiler del Gobierno Vasco.

En este contexto llama al atención que se incluya la RBE estatal (como ya hemos reseñado, materialmente política pública de vivienda, aunque formalmente no se presentó como tal en su día por el Gobierno de la Nación) y no se mencione el Complemento de Vivienda que el Gobierno Vasco sufraga desde el Dpto. de Asuntos Sociales del propio Ejecutivo Vasco. A nuestro juicio debería haberse reseñado por pureza estadística y para una mejor comprensión de las políticas públicas de vivienda y sociales vacas.

Sea como fuere, en el Plan se despliega un discurso sumamente interesante sobre del alquiler público en suelo urbano y en vivienda ya construida y usada. En contraposición a la tradicional y nociva identificación de alquiler social solo con construcción de nueva vivienda.

Hasta el año 2010, la construcción de un parque público (y en menor medida, público concertado con la iniciativa privada) de alquiler social y la movilización de vivienda vacía hacia el alquiler social fueron los ejes de la acción pública en materia de alquiler en Euskadi. A partir del año 2010, y a tenor de las manifestaciones de los responsables de vivienda del Gobierno Vasco, se vislumbra un escenario de mantenimiento del objetivo del parque público de alquiler social, combinado con la congelación-desaparición del programa de movilización de vivienda vacía hacia el alquiler social y su sustitución por un programa de intermediación pública en alquiler privado de mercado.

A tal efecto, el Plan Director se plantea las siguientes líneas de actuación en su eje primero:

EJE 1. FAVORECER EL ACCESO A LA VIVIENDA, ORIENTANDO LOS RECURSOS PREFERENTEMENTE AL ALQUILER	
<b>Línea 1.1</b>	Impulsar la promoción de vivienda nueva de protección pública, preferentemente en alquiler.
<b>Línea 1.2</b>	Promover la oferta de vivienda de particulares en alquiler.
<b>Línea 1.3</b>	Apoyar las reformas fiscales orientadas a mejorar el tratamiento del alquiler.

Estas tres líneas de actuación se despliegan en diecinueve acciones concretas. Consideramos oportuno hacer algún comentario sobre algunas de ellas.

Se constata, una vez más, que el alquiler social o público depende casi únicamente del Gobierno Vasco (ni ayuntamientos ni promotores privados adquieren protagonismo en esta materia). Es revelador que de las 8.100 nuevas viviendas protegidas en alquiler que se pretenden construir en cuatro años, más de 7.000 vayan a ser teóricamente promovidas por el Gobierno vasco. En el mismo sentido, el 100% de la vivienda pública en alquiler obtenida en suelo urbano consolidado y vivienda usada lo va a ser por el Gobierno Vasco, pues cero son los objetivos atribuidos a municipios y privados.

Se pretende impulsar el cálculo de los alquileres de vivienda protegida en función solo de los ingresos del inquilino y no del tipo de vivienda (vs, vpo, ADAs, etc). Desde el 2002 los alquileres de los inquilinos se calculan fundamentalmente en función de sus ingresos, pero el tipo de vivienda juega un papel menor en la determinación del alquiler.

Se explicita la pretensión de reforzar la red autonómica de suelo dotacional para ADAs (dotaciones residenciales públicas). La red ya existe, aunque en su estado indiciario (la figura fue creada por la Ley 2/2006).

Y finalmente se realiza una interesante mención a la conexión entre ASEA (servicios sociales del Dpto. de Vivienda del GV) y los servicios sociales municipales. Esta cuestión se revela clave para la correcta gestión de un parque de alquiler público, que con unos y otros aportes, dispone ya en Euskadi de más de 20.000 unidades.

En términos generales, estamos ante una planificación estratégica de la política pública de vivienda vasca que sigue teniendo como objetivo generar un fuerte parque de vivienda protegida en alquiler, así como la movilización de vivienda libre vacía hacia el alquiler. Y emerge un discurso interesante en relación a la generación de nuevas viviendas de alquiler público en suelos ya existentes, a través de la rehabilitación y regeneración urbana. A pesar de todo lo anterior, sigue siendo preponderante el fomento de la propiedad frente al alquiler. Y sea como fuere, se antoja difícil que los objetivos marcados en materia de alquiler Plan Director de Vivienda y Regeneración Urbana 2010-2013 del Gobierno Vasco se puedan cumplir en el actual contexto de crisis, recortes presupuestarios y contracción del crédito. Prueba de ello, es que de las 2.000 nuevas unidades de vivienda protegida que se deberían estar produciendo al año, en el periodo 2009-2010 solo han visto la luz una media de 600 anuales.

### III. RENTA DE GARANTÍA DE INGRESOS Y PRESTACIÓN COMPLEMENTARIA DE VIVIENDA (ayudas sociales a los inquilinos)

Regulados en la Ley 18/2008 de garantía de ingresos e inclusión social y en el Decreto 2/2010 de prestación complementaria de vivienda.

Como ya hemos reseñado anteriormente, el Plan Director de Vivienda y Regeneración Urbana 2010-2013 del Gobierno Vasco incluye entre sus instrumentos y objetivos la RBE estatal, pero nada dice del sistema de ayudas sociales del Ejecutivo vasco que, en muchos casos, tienen una conexión indirecta con la provisión de vivienda a personas en situación de necesidad y, en otros, simple y sencillamente regula recursos público al servicio del acceso a la vivienda.

La Exposición de Motivos de la Ley 18/2008 cita la vivienda como uno de los principales problemas sociales de Euskadi: *“un fortísimo incremento en el precio de la vivienda, tanto en régimen de alquiler como de propiedad, que ha determinado que la vivienda se convierta en uno de los principales problemas de las familias vascas”*.

Entre otros instrumentos, se crea la prestación complementaria de vivienda que *“se regula como una prestación periódica, articulada como un complemento de la renta de garantía de ingresos en cualquiera de sus modalidades, orientada a cubrir, siempre que queden probadas y acreditadas, las necesidades relacionadas con la vivienda o alojamiento habitual de las personas titulares de dichas prestaciones, a saber, los gastos de alquiler. Al igual que la renta de garantía de ingresos a la que complementa, esta prestación se configura como un derecho subjetivo y presenta un carácter finalista, debiendo destinarse únicamente al objeto para el que se concede. Las políticas de vivienda del Gobierno Vasco tendrán en cuenta el acceso preferente de las personas perceptoras del complemento de vivienda en su planificación estratégica”*.

Este Complemento de Vivienda (que es como se empieza a conocer popularmente) se regula en los artículos 29 a 43 de la Ley 18/2008. Dato clave desde el punto de vista jurídico y socio-político, y concurrente con la apuesta de la predecesora y troncal Ley 12/2008 de Servicios Sociales de Euskadi, es que dicho complemento se configura como un derecho subjetivo de duración indefinida (además de no susceptible de embargo, retención, cesión, compensación, descuento, aval, garantía, etc) de las personas que cumplan los requisitos para ser perceptores. Por cierto, se articula un doble juego de requisitos: los propios de la Renta de Garantía de Ingresos (mayoría de 23 años, empadronamiento en Euskadi, no titularidad de vivienda a excepción de la residencia habitual y permanente, ingresos menores a la RGI, etc) y los de inscripción en Etxebide en el registro de demandantes de vivienda del Gobierno Vasco (ingresos superiores a 3.000 euros anuales, no ser titular de vivienda y estar empadronado en Euskadi). Todo lo cual quiere decir, entre otras muchas cosas, que la percepción del Complemento de Vivienda no está sujeta a limitaciones presupuestarias y que, en caso de tener derecho al mismo y no recibirse, se podrá acudir a los tribunales a exigirla.

A pesar de esta posición de clara vanguardia en materia de derechos sociales, no hay que perder de vista que, siendo el derecho subjetivo, en los últimos dos años el Gobierno Vasco está dificultando su cobro a través de procesos de revisión que nadie puede dejar de apoyar (lucha contra el fraude, garantía de la reinserción socio-laboral de los perceptores de ayudas sociales, etc), pero que de forma indirecta están provocando una reducción de los perceptores y las ayudas. Así que el derecho subjetivo indefinido es cierto, pero en época de crisis su contenido económico material se está reduciendo, precisamente en el momento de mayores necesidades sociales.

Sea como fuere, y más allá de estas notas de coyuntura económica, varios son los problemas que trata de solucionar la normativa social con afecciones a la materia de vivienda.

En primer lugar, evitar que los perceptores de ayudas sociales utilicen una parte sustancial de las mismas para el pago de su alquiler. Las Ayudas de Emergencia Social (junto con el antiguo Ingreso Mínimo de Inserción, al que sustituye ahora la Renta de Garantía de Ingresos, pilares del sistema en los años pasados) acabaron sufriendo este desgaste: ayudas sociales otorgadas para gastos de emergencia personal o familiares eran utilizadas centralmente para el pago del alquiler, no pudiendo hacerse frente a las emergencias personales o familiares (que acababan consumiendo parte del Mínimo de Inserción) y dificultando la medición de la eficiencia y eficacia de las políticas públicas de inserción social. Con la nueva división entre Renta de Garantía de Ingresos y Complemento de Vivienda se pretende paliar este problema.

Por otra parte, existía y existe una descoordinación entre las políticas de inserción social que acaban actuando en materia de vivienda y las políticas públicas de vivienda propiamente dichas. Tradicionalmente gestionadas por dos departamentos diferentes del Gobierno Vasco, no siempre han dialogado de forma funcional. Insistimos en que, aún hoy, el Complemento de Vivienda no aparece entre los objetivos del Plan Director de Vivienda del Gobierno Vasco. Y añadimos que los perceptores de Renta de Garantía de Ingresos y Complemento de Vivienda no tienen, como tales, ningún tratamiento específico en el parque público de alquiler (lo que provoca no pocas veces que los perceptores de ayudas sociales públicas gasten dinero en el mercado de alquiler privado por no haber sido adjudicatarios de una vivienda en alquiler del parque público). Es más, el artículo 32.2 de la Ley 18/2008 establece que *“No podrán ser titulares de la prestación complementaria de vivienda para la cobertura de gastos de alquiler quienes tuvieran una vivienda en alquiler o en propiedad que se considere incluida en alguno de los tipos de vivienda de protección pública en los términos previstos en la legislación vigente en el momento de la solicitud”*. El efecto inmediato de esta previsión legal ha sido la retirada del Complemento de Vivienda a toda persona que vive en el parque público de alquiler. Lo que, de rebote, ha significado que los perceptores de ayudas sociales residentes en viviendas del parque público han visto reducido su alquiler (se paga en función de los ingresos y con la retirada del Complemento de Vivienda son menores) y el Departamento de Vivienda y otros gestores de alquiler público aumentado su déficit de explotación (las viviendas públicas en alquiler solo se amortizan después de unos 40 años de explotación). Cual Penélope, se desteje lo tejido.

A pesar de todas estas deficiencias no resueltas (que no obstan para que Euskadi sea una de las CCAA con un sistema de ayudas públicas directa aplicables al pago de alquiler de personas en riesgos de exclusión social más desarrollado, dotado y garantista), somos partidarios de que en el Plan Director de Vivienda del Gobierno Vasco se reflejen los Complemento de Vivienda sufragados con fondos públicos, de forma que tengamos una visión más holística del parque público de alquiler vasco. Aplicando este criterio nos encontraríamos con la siguiente realidad:

- Viviendas en alquiler social por cada 1.000 habitantes: Holanda 147; Austria y Dinamarca de 102; Suecia de 95; Reino Unido de 85; Francia de 71.
- Frente a esta realidad España dispone solo de menos de 3 viviendas sociales en alquiler por cada 1.000 habitantes (todo ello según datos de la

AVS y CECOHAS que, en el caso de España, nos parecen incluso superiores a la realidad fáctica).

- Y Euskadi 8.2 (si contamos solo las viviendas de alquiler público puro) o 17.5 (si incluimos las viviendas en derecho de superficie, en realidad, alquileres públicos vitalicios).
- A nuestro juicio debemos incluir las 16.000 personas que cobran la nueva Prestación Complementaria de Vivienda que reciben entre 250 y 320 euros mensuales para sufragarse un alquiler privado (como "salario social" o Renta de Garantía de Ingresos reciben entre 190 y 923 euros al mes). En el caso de incluir estos nuevos 16.000 "arrendamientos sociales" Euskadi contaría con casi 24 viviendas sociales en alquiler por cada 1.000 habitantes.
- Y finalmente, también debemos incluir las 5.282 Rentas Básicas de Emancipación que se abonan en Euskadi. De incluir a este nuevo colectivo Euskadi contaría con más de 26 viviendas sociales en alquiler por cada 1000 habitantes. Aún muy lejos de los países líderes de la UE, pero a mucha distancia de la media española. Cabeza de ratón o cola de león. Todo depende de cómo se mire.
- Aunque no debemos dejar de tener en cuenta que el carácter "social" de estos alquileres públicos vascos fluctúa entre pagar de media menos de 300 euros mensuales de alquiler en el parque público de vivienda, pagar casi esa misma cantidad por el alquiler a 75 años que supone el derecho de superficie de vivienda protegida, recibir 210 euros para pagar un alquiler libre si eres joven en edad de emancipación o recibir entre 250 y 320 euros para pagar un alquiler libre si eres una persona en riesgo de exclusión social.

#### IV. AYUDAS A LOS PROMOTORES PÚBLICOS Y PRIVADOS DE VIVIENDAS PROTEGIDAS EN ALQUILER

Regulado en la Orden de 7 de noviembre de 2008 del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales sobre ayudas a la promoción de viviendas de protección pública y medidas de fomento al alquiler.

En línea con el objetivo programático de la Ley 2/2006 de Suelo y Urbanismo de Euskadi de dirigir parte de las reservas legales de suelo para vivienda protegida al alquiler y de los planes directores de vivienda de crear un parque público de alquiler tendente a converger con la UE, el Gobierno Vasco ha mantenido una decidida política de ayudas a promotores públicos y privados para el destino de vivienda protegida a su alquiler. Estamos hablando de ayudas financieras (financiación conveniada por el Gobierno Vasco y las entidades financieras –en teoría más ventajosa que la de mercado-, subsidiación de tipos de interés por parte del Ejecutivo vasco) y subvenciones públicas o ayudas directas a fondo perdido. Hace ya más de diez años que el Gobierno Vasco empezó a utilizar de manera relevante fondos para este tipo de políticas y ya están disponibles algunos datos sobre el resultado de la utilización de estos fondos.

En el año 2001 Euskadi solo disponía de 740 viviendas en alquiler protegido. En estos momentos el Gobierno Vasco dispone de más de 21.000 viviendas para su destino al alquiler (además de las más de 21.000 viviendas en derecho de superficie o alquiler vitalicio). Este esfuerzo ha sido realizado de manera solitaria por el Ejecutivo Vasco, pues solo dos Ayuntamientos (Bilbao y Donostia) han acompañado al Gobierno Vasco en sus esfuerzos por lanzar un parque de alquiler social similar a los europeos y solo un reducido grupo de agentes privados han impulsado el

alquiler público (entre ellos cabe destacar las cajas de ahorros vascas y muy especialmente la Caja Vital y su programa Vitalquiler).

El parque de vivienda pública en alquiler vasco (sin las viviendas en derecho de superficie ni las ayudas sociales al alquiler) supone el 16.4% del existente en España (utilizamos el dato proporcionado por el Ministerio de Fomento de 128.000 viviendas protegidas en alquiler en toda España). Es necesario recordar que Euskadi supone menos del 6% del PIB y del 5% de la población española.

Este camino solo ha sido posible gracias a una política subvencional y innegablemente agresiva, más en línea con ciertos estados de la UE que con el resto de CCAA españolas. No debemos perder de vista que la política subvencional del Gobierno Vasco en materia de alquiler público debe ser completada con el gasto presupuestario incurrido en la promoción directa de vivienda protegida en alquiler (promoción directa del propio Gobierno Vasco), a través de medio propio (Visesa) o las subvenciones destinadas al programa de movilización de vivienda vacía hacia el alquiler social Bizigune.

Si nos ceñimos solo a las subvenciones a promotores públicos y privados (excluidas las relaciones Gobierno Vasco –Visesa vía contratos-programa) debemos tener en cuenta los casi 232 millones de euros gastados por el Gobierno Vasco en la subvención de promociones de vivienda protegida en alquiler. Lo que ha supuesto una subvención directa media por vivienda protegida en alquiler de 16.981 euros y una subsidiación financiera media por vivienda de 23.626 euros.

Euros				
	Nº actuaciones	AYUDAS AL ALQUILER		
		Subvenciones	Subsidios	TOTAL AYUDAS
<b>Alquiler viviendas</b>				
2002	240	2.209.729	4.173.100	6.382.829
2003	448	6.480.567	7.220.467	13.701.034
2004	482	4.091.788	9.716.718	13.808.506
2005	1.006	12.027.989	12.708.806	24.736.795
2006	1.039	12.392.494	24.949.288	37.341.783
2007	466	5.134.697	16.302.564	21.437.261
2008	856	19.240.658	31.808.889	51.049.548
2009	648	19.601.828	16.413.692	36.015.519
<b>TOTAL 2002-2009</b>	<b>5.185</b>	<b>81.179.750</b>	<b>123.293.524</b>	<b>204.473.274</b>
<b>Alquiler ADAs (Alojamientos Dotacionales)</b>				
2008	221	8.840.000	6.992.637	15.832.637
2009	308	6.252.000	5.116.945	11.368.945
<b>TOTAL 2002-2009</b>	<b>529</b>	<b>15.092.000</b>	<b>12.109.582</b>	<b>27.201.582</b>
<b>Alquiler RURAL</b>				
2009	17	1.048.167	0	1.048.167
<b>TOTAL 2002-2009</b>	<b>17</b>	<b>1.048.167</b>	<b>0</b>	<b>1.048.167</b>
<b>TOTAL ALQUILER</b>				
2002	240	2.209.729	4.173.100	6.382.829
2003	448	6.480.567	7.220.467	13.701.034
2004	482	4.091.788	9.716.718	13.808.506
2005	1.006	12.027.989	12.708.806	24.736.795
2006	1.039	12.392.494	24.949.288	37.341.782
2007	466	5.134.697	16.302.564	21.437.261
2008	1.077	28.080.658	38.801.526	66.882.185
2009	973	26.901.995	21.530.636	48.432.631
<b>TOTAL 2002-2009</b>	<b>5.731</b>	<b>97.319.917</b>	<b>135.403.105</b>	<b>232.723.022</b>

Fuente: Dpto. de Vivienda, Obras Públicas y Transportes. Gobierno Vasco.

De la misma manera debemos tener en cuenta los casi 436 millones de euros de préstamos-promotor concedidos por las entidades financieras conveniadas con el

Gobierno Vasco a promotores públicos y privados para la promoción de vivienda protegida en alquiler.

Euros

	Préstamos	Préstamo medio por vivienda
<b>Alquiler viviendas</b>		
2002	17.894.988	74.562
2003	43.238.004	96.513
2004	27.278.589	56.595
2005	85.075.403	84.568
2006	81.485.873	78.774
2007	42.487.656	91.175
2008	64.456.882	75.300
2009	38.404.270	59.266
<b>TOTAL 2002-2009</b>	<b>400.681.665</b>	<b>77.208</b>
<b>Alquiler ADAs (Alojamientos Dotacionales)</b>		
2008	14.129.029	63.932
2009	21.440.966	69.614
<b>TOTAL 2008-2009</b>	<b>35.569.996</b>	<b>67.240</b>
<b>TOTAL ALQUILER</b>		
2002	17.894.988	74.562
2003	43.238.004	96.513
2004	27.278.589	56.595
2005	85.075.403	84.568
2006	81.485.873	78.774
2007	42.487.656	91.175
2008	78.585.912	72.967
2009 <sup>2</sup>	59.845.237	61.506
<b>TOTAL 2002-2009</b>	<b>435.891.661</b>	<b>76.059</b>

Fuente: Dpto. de Vivienda, Obras Públicas y Transportes. Gobierno Vasco.

Como hemos comentado anteriormente, todas estas ayudas públicas han tenido como destinatarios un reducido número de actores públicos y privados. En los dos cuadros siguientes (ayudas públicas y préstamos conveniados) se puede apreciar que la mayor parte de las mismas van dirigidas a Alokabide (sociedad participada por el Gobierno Vasco y las cajas de ahorros vascas), los Ayuntamientos de Bilbao y Donosti y Vitalquiler (compañía participada por la Caja Vital de Alava).

Euros

PERCEPTOR	Nº actuaciones	AYUDAS AL ALQUILER		
		Subvenciones	Subsidios	TOTAL AYUDAS
Alokabide	2.301	27.836.798	54.889.499	82.726.297
Viviendas municipales de Bilbao	824	14.953.879	21.348.506	36.302.386
Vitalquiler	981	13.849.988	14.596.426	28.446.414
Donostiako Etxegintza	709	18.708.648	19.198.516	37.907.164
Harri, I S.L.	179	2.983.559	8.973.299	11.956.857
Jaureguizar Promoción y Gestión Inmobiliaria	40	655.620	537.597	1.193.217
Artigalde 2006, S.L.	33	295.792	584.168	879.960
Residencial Langa	21	201.325	541.490	742.815
Aitua y Uría,	20	137.891	0	137.891
Azpeitia Lantzen, S.A.	18	333.733	776.632	1.110.366
Bizkarren, S.L.	15	141.238	336.173	477.412
Larrea Ehari, S.L.	14	309.481	618.031	927.511
Ayuntamiento de Usurbil	12	480.000	0	480.000
Ayuntamiento de Urnieta	10	117.702	609.786	727.489
Hiruén	8	174.095	283.401	457.496
<b>TOTAL 2002-2009</b>	<b>5.185</b>	<b>81.179.750</b>	<b>123.293.524</b>	<b>204.473.274</b>

Fuente: Dpto. de Vivienda, Obras Públicas y Transportes. Gobierno Vasco.

	Euros	
	Préstamos (Euros)	Préstamo medio por vivienda (Euros / vivienda)
Alokabide	134.853.923	58.607
Viviendas municipales de Bilbao	72.209.980	87.633
Vitaquiler	93.809.400	95.626
Donostiako Etxegintza	61.109.399	86.191
Hari, 1 S.L.	21.905.588	122.378
Jaureguizar	4.713.904	117.848
Artigalde 2006, S.L.	2.957.924	89.634
Residencial Langa	2.013.252	95.869
Azpeitia Lantzen, S.A.	2.068.186	114.899
Bizkaren, S.L.	1.412.382	94.159
Larrea Eñari, S.L.	1.696.004	121.143
Ayuntamiento de Urnieta	1.177.023	117.702
Hiruen	754.701	94.338
<b>TOTAL 2002-2009</b>	<b>400.681.665</b>	<b>77.208</b>

Fuente: Dpto. de Vivienda, Obras Públicas y Transportes. Gobierno Vasco.

En noviembre del 2008 se reforzó este sistema de ayudas públicas a los promotores públicos y privados de vivienda protegida en alquiler, dando lugar a las ayudas cuantitativamente más importantes en la materia en España (muy por encima de lo marcado por el Plan Estatal de Vivienda y los diferentes planes autonómicos). A continuación resumimos los diferentes tipos de ayudas a la promoción de vivienda protegida en alquiler.

SUBVENCIONES A AYUNTAMIENTOS Y PROMOTORES PRIVADOS				
FOMENTO DEL ALQUILER				
TIPO DE ACTUACIÓN PROTEGIBLE				
PROMOCIÓN DE VIVIENDAS PARA ARRENDAMIENTO PROTEGIDO				
		PROMOCIÓN PARA VENTA A TERCERO Y POSTERIOR ALQUILER PROTEGIDO CON RENTA DE VP DE RÉGIMEN ESPECIAL	PROMOCIÓN PARA ARRENDAMIENTO PROTEGIDO CON RENTA DE VP DE RÉGIMEN ESPECIAL O <75% VPO DE RÉGIMEN GENERAL	PROMOCIÓN PARA ARRENDAMIENTO PROTEGIDO CON RENTA DE VPO DE RÉGIMEN GENERAL
AYUDA DIRECTA Y SUBSIDIACIÓN DE PRÉSTAMO				
PLAZO ALQUILER	PRÉSTAMO CUALIF.	100% COSTES DE ASISTENCIA TÉCNICA Y COSTES VINCULADOS A LA URBANIZACIÓN EN PROMOCIÓN CONCERTADA/ CONVENIADA (MÁXIMO 3.000 EUROS/VIVIENDA O 5.500 EUROS/VIVIENDA EN ARI)		
15 AÑOS	20 (+3) AÑOS	24.000 EUROS/VIVIENDA	18.000 EUROS/VIVIENDA	10.000 EUROS/VIVIENDA
		0% (MÁXIMO 20 AÑOS)	1% (MÁXIMO 20 AÑOS)	SIN SUBSIDIACIÓN
50 AÑOS	30 (+3) AÑOS	24.000 EUROS/VIVIENDA	40.000 EUROS/VIVIENDA	20.000 EUROS/VIVIENDA
		0% (MÁXIMO 20 AÑOS)	1% (MÁXIMO 20 AÑOS)	SIN SUBSIDIACION

## SUBVENCIONES A AYUNTAMIENTOS Y PROMOTORES PRIVADOS (II)

FOMENTO DEL ALQUILER					
TIPO DE ACTUACIÓN PROTEGIBLE					
ADQUISICIÓN DE VIVIENDAS PARA ARRENDAMIENTO PROTEGIDO					
		ADQUISICIÓN DE VIVIENDAS SOCIALES PARA ARRENDAMIENTO PROTEGIDO CON RENTA DE VP DE RÉGIMEN ESPECIAL	ADQUISICIÓN PARA ARRENDAMIENTO PROTEGIDO CON RENTA DE VP DE RÉGIMEN ESPECIAL O <75% VPO DE RÉGIMEN GENERAL	ADQUISICIÓN PARA ARRENDAMIENTO PROTEGIDO CON RENTA DE VPO DE RÉGIMEN GENERAL	
PLAZO ALQUILER	PRÉSTAMO CUALIF.	AYUDA DIRECTA Y SUBSIDIACIÓN DE PRÉSTAMO			
15 AÑOS	20 (+3) AÑOS	18.000 EUROS/VIVIENDA	18.000 EUROS/VIVIENDA	10.000 EUROS/VIVIENDA	
		1% (MÁXIMO 20 AÑOS)	1% (MÁXIMO 20 AÑOS)	SIN SUBSIDIACIÓN	
50 AÑOS	30 (+3) AÑOS	20.000 EUROS/VIVIENDA	40.000 EUROS/VIVIENDA	20.000 EUROS/VIVIENDA	
		1% (MÁXIMO 20 AÑOS)	1% (MÁXIMO 20 AÑOS)	SIN SUBSIDIACIÓN	

## SUBVENCIONES A DISPOSICIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS (III)

FOMENTO DEL ALQUILER					
TIPO DE ACTUACIÓN PROTEGIBLE					
PROMOCIÓN DE ALOJAMIENTOS DOTACIONALES					
		PROMOCIÓN DE ALOJAMIENTOS DOTACIONALES CON RÉGIMEN DE FINANCIACIÓN ANTICIPADA	PROMOCIÓN DIRECTA DE ALOJAMIENTOS DOTACIONALES SIN RÉGIMEN DE FINANCIACIÓN ANTICIPADA	PROMOCIÓN INDIRECTA DE ALOJAMIENTOS DOTACIONALES SIN RÉGIMEN DE FINANCIACIÓN ANTICIPADA	
PRÉSTAMO CUALIF.		AYUDA DIRECTA Y SUBSIDIACIÓN DE PRÉSTAMO			
30 (+3) AÑOS		3.000 EUROS/ALOJAMIENTO	40.000 EUROS/ALOJAMIENTO	40.000 EUROS/ALOJAMIENTO	
		SIN SUBSIDIACIÓN	0% (0-10 AÑOS) Y 1% (11-20 AÑOS)	0% (0-10 AÑOS) Y 1% (11-20 AÑOS)	

TIPO DE ACTUACIÓN PROTEGIBLE					
REHABILITACIÓN Y PUESTA EN ARRENDAMIENTO EN MEDIOS RURALES (>3.000 HAB)					
15 A 50 AÑOS		EJECUCIÓN DE OBRAS DE REHABILITACIÓN DEL INMUEBLE, HASTA 600 EUROS/M <sup>2</sup>	GASTOS DE ASISTENCIA TÉCNICA Y HONORARIOS DE REDACCIÓN DEL PROYECTO Y DIRECCIÓN DE INSPECCIÓN DE OBRA, HASTA 3.000 EUROS/VIVIENDA		

Pues bien, a pesar de este innegable esfuerzo del sector público vasco y de los contribuyentes, como ya hemos reseñado, a día de hoy las 26 viviendas sociales en alquiler por cada 1.000 habitantes de Euskadi (en sentido laxo, pues en sentido lato, como hemos comentado antes, solo son 8.2) siguen a años luz de las 147 de

Holanda 147, 102 de Austria y Dinamarca de 102, 95 de Suecia, 85 de Reino Unido o 71 de Francia. Sigue habiendo un largo camino que recorrer.

Y en este camino por horadar, en los últimos dos años se ha lanzado el debate sobre la eficiencia y eficacia del gasto público en materia de vivienda en alquiler. Sirva como ejemplo esta comparativa aparecida recientemente en el Informe sobre Política Subvencional de Alquiler de noviembre de 2009 del Observatorio de la Vivienda de Euskadi (órgano del Gobierno Vasco).

	Coste medio 2009	Periodo de alquiler	Renta media anual del inquilino/a 2009
<b>Promoción directa de vivienda en alquiler</b>	117.000 euros por vivienda	75 años	1.452 euros
<b>Ayuda a la promoción de otros agentes</b>	55.000 euros por vivienda	15 años	3.000 euros
<b>Movilización de una vivienda vacía (Bizigune)</b>	4.650 euros por vivienda	5 años	3.525 euros

Fuente: Dpto. de Vivienda, Obras Públicas y Transportes.

Aunque a nosotros nos parece que se compara de forma algo tramposa peras con manzanas (se compara promover nuevas viviendas protegidas de alquiler con movilizar vivienda libre ya existente y vacía hacia el alquiler; no se reseña que la promoción pública directa es la más lógica a largo plazo, pero exige hacer el desembolso total por adelantado y ponerlo sobre los hombros solo del contribuyente; no se destaca que la subvención a los agentes “privados” para la promoción de vivienda protegida para su alquiler durante 15 años, en realidad se otorga casi siempre a agentes públicos o semipúblicos; se desprecia la posibilidad de reducir la subvención y aumentar los alquileres en Bizigune, de forma que se reduzca el consumo presupuestario; etc), la realidad es que en estos momentos la política pública de fomento a la producción de parque público de alquiler están siendo sometida a una profunda revisión.

Fruto de este tipo de reflexiones el Gobierno Vasco se ha embarcado en un esfuerzo por ampliar el número de años que permanece en alquiler una vivienda subvencionada con fondos públicos (aumentar los 15 años de la segunda fila del cuadro, a través de la publicación de Alokabide y de la técnica concesional a 50 años –de momento no se ha realizado ninguna de estas operaciones-) y reconvertir Bizigune en un programa de intermediación público de relaciones de alquiler de mercado (que tiene la ventaja de no consumir presupuesto público y el consecuente inconveniente de que los alquileres a pagar por los inquilinos son casi de mercado).

Tiempo habrá de evaluar en términos de eficiencia y eficacia los nuevos impulsos del fomento público del alquiler en Euskadi. De momento, y dado el estadio inicial de las nuevas políticas, nos limitamos a reseñar los cambios que presumiblemente se avecinan.

#### V. PUBLIFICACIÓN DEL PARQUE DE ALQUILER DE VIVIENDA PROTEGIDA EN COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA (ALOKABIDE)

Regulado por el Decreto 65/2011, de 29 de marzo, de autorización a la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi para la creación y adquisición de participaciones en la sociedad pública Alokabide, S.A.

En consonancia con la estrategia anteriormente reseñada, el Gobierno Vasco ha comprado a las cajas de ahorros vascas por 4.7 millones de euros su participación en Alokabide y con ello más de 2.300 viviendas protegidas de régimen general en alquiler han pasado de estar destinadas al alquiler 15 años a serlo, en principio, de forma indefinida. Esta operación, en la lógica del servicio público de vivienda vasco, tiene pleno sentido.

Si bien, con ello, se ha cercenado una vía de colaboración público privada entre las cajas de ahorros vascas y el Gobierno, inédita en derecho comparado autonómico español que, hasta la fecha, había rendido buenos frutos: unos 2.300 alquileres de media a 250 euros mensuales, cofinanciados por Gobierno y cajas, que no forzosamente se tenían que limitarse al periodo de 15 años en alquiler (desde el punto de vista del inquilino este estará en alquiler protegido siempre que cumpla los requisitos y desde el punto de vista de Alokabide como compañía las viviendas se podían destinar al alquiler protegido los años que se considerase oportuno, si bien solo estaban garantizadas ayudas públicas durante los primeros quince años).

La publicación de Alokabide realizada en el mes de marzo del 2011 ha tenido otro efecto adicional: el Gobierno Vasco dispone de dos sociedades públicas dedicadas al alquiler de vivienda: Bizigune (que en realidad se denomina SPGVA.SA) y la nueva Alokabide. Todo apunta a que en un futuro próximo las dos se fusionarán.

#### VI. BIZIGUNE I Y II (movilización de vivienda vacía de particulares y de stock de vivienda libre de promotores)

Regulado por el Decreto 316/2002, Orden 22 de abril 2003, Decreto 201/2004, Orden 26 de noviembre de 2004, Decreto 61/2009 y Orden 4 de noviembre de 2009; así como por la Orden de 24 de septiembre de 2009.

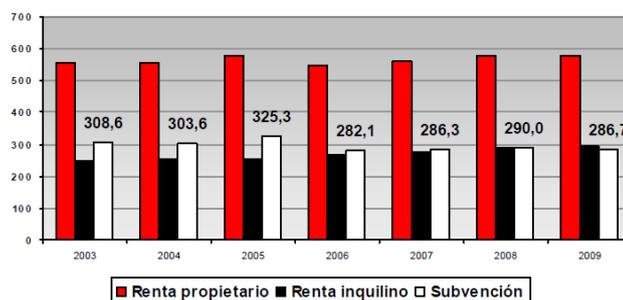
El programa de movilización de vivienda vacía hacia el alquiler social del Gobierno Vasco ha supuesto una notable novedad en el panorama comparado de las CCAA españolas en materia de alquiler público por varias razones. Estamos hablando de movilizar viviendas privadas que llevan más de un año vacías, hacia el alquiler social (menos de 300 euros de alquiler mensual de media), dando garantías al propietario de cobro y devolución de la vivienda en perfecto estado, todo ello a través de un sistema de control total de la operación por parte del Gobierno Vasco (a través de Bizigune que recibe las viviendas de los propietarios privados y las gestiona durante cinco años) y de un fuerte gasto público (que permite sufragar la diferencia entre los 300 euros de alquiler que paga el inquilino y los casi 600 que recibe mensualmente el propietario).

Aunque algunos quieren asimilar este programa a otros parecidos de CCAA y la AGE, hay que dejar bien claro que desde el punto de vista social (movilizar vivienda vacía privada hacia un alquiler marcadamente social) y medioambiental (se moviliza vivienda que previamente estaba vacía –huella ecológica producida, sin ningún retorno económico para la propiedad ni utilidad social para los demandantes de vivienda) estamos ante algo nuevo y no emulado en otras CCAA.

A partir de estas premisas se han movilizado hacia el alquiler social más de 4.500 viviendas en siete años, con un gasto público algo superior a 21 millones de euros, lo que supone más de 4.600 euros por vivienda y año, como se puede ver en los cuadros siguientes.

	Viviendas captadas	Gasto real del Programa (Millones de euros)	Coste medio por vivienda (euros)
2003	531	2,0	3.766,5
2004	1.132	4,5	3.975,3
2005	1.908	8,0	4.192,9
2006	2.605	10,0	3.838,8
2007	3.446	14,38	4.173,0
2008	4.215	21,59	5.122,2
<b>2009</b>	<b>4.557</b>	<b>21,19</b>	<b>4.650,0</b>

Fuente: Dpto. de Vivienda, Obras Públicas y Transportes. Gobierno Vasco.



Fuente: SPGVA. Dpto. de Vivienda, Obras Públicas y Transportes. Gobierno Vasco.

Estos costes y resultados son considerados excesivos por parte del actual Gobierno Vasco y, como hemos comentado, Bizigune se ha congelado (de más de 4.500 viviendas movilizadas en siete años, se ha pasado a tener como objetivo la movilización de 250 viviendas en cuatro años), puede que como paso previo a su desaparición y sustitución por un programa público de intermediación inmobiliaria en alquiler privados sin consumo presupuestario público, pero con el correlato de alquileres casi de mercado.

Sea como fuere, llama poderosamente la atención que mientras se congela y prepara para su desaparición el Bizigune tradicional (el que acabamos de explicar y conocido en la jerga como Bizigune I), la Orden de 24 de septiembre de 2009 configura un Bizigune II para promotores inmobiliarios que deseen poner en alquiler protegido por cinco años sus viviendas libres nuevas en stock (no vendidas y no alquiladas en el mercado). No están siendo muchos los promotores que están haciendo uso de esta Orden (que permite recibir por adelantado los alquileres de cinco años –una cantidad algo inferior a la del Bizigune I-, ganar liquidez y con ello, quizás, aguantar el ciclo inmobiliario adverso y vender como vivienda libre la vivienda cedida al Bizigune II por un lustro). Pero es evidente que se está negando en Bizigune I a los propietarios particulares de vivienda libre lo que se está ofreciendo en Bizigune II a los promotores de vivienda con stock sin comercializar. Así que si Bizigune I es caro para el contribuyente y debe ser congelado como paso previo a su desaparición, no se acaba de comprender bajo que razonamiento se ofrece a las empresas lo que se niega a los particulares.

## VII. PROMOCIÓN PÚBLICA DE VIVIENDA PROTEGIDA EN ALQUILER Y ALOJAMIENTOS DOTACIONALES EN ALQUILER

Regulado en los artículos 17 y 81, además de en la Disposición Adicional Novena de la Ley 2/2006 de Suelo y Urbanismo de Euskadi.

A los instrumentos de fomento público del alquiler protegido de vivienda, debemos sumarle las ayudas públicas a la promoción de Alojamientos Dotacionales en Alquiler (dotaciones públicas residenciales de titularidad del Gobierno Vasco y Ayuntamientos).

Como establece el artículo 17 de la Ley 2/2006 de Suelo y Urbanismo de Euskadi, el planeamiento urbanístico municipal puede calificar específicamente terrenos como equipamiento comunitario en áreas de uso predominantemente residencial con destino a alojamientos dotacionales, tanto para alojamiento transitorio como para alojamientos sociales de colectivos especialmente necesitados, que como mínimo atenderá la obligación de calificación de suelo para el cumplimiento de los estándares y las cuantías mínimas establecidas en el artículo 81 de la Ley (*“El planeamiento urbanístico de municipios con población igual o superior a 20.000 habitantes deberá calificar en ámbitos de uso predominantemente residencial con destino a alojamientos dotacionales una superficie de suelo no inferior a 1,5 metros cuadrados por cada incremento de 100 metros cuadrados de techo de uso residencial o, en defecto de su determinación, por cada nueva vivienda prevista en el planeamiento, o, en su caso, un porcentaje que dé lugar, al menos, a dos parcelas independientes”*).

A tal efecto, la ordenación pormenorizada establecerá la ubicación concreta y las características edificatorias de las citadas construcciones. El máximo para este destino será de 2,5 metros cuadrados de suelo por cada incremento de 100 metros cuadrados de techo de uso residencial o, en defecto de su determinación, por cada nueva vivienda prevista en el planeamiento.

En suelo urbano consolidado el planeamiento podrá destinar también a este fin de alojamientos dotacionales parcelas de equipamiento comunitario ya existentes, siempre que se acredite la disponibilidad de parcelas de equipamiento suficientes para atender otras necesidades sociales que lo requieran.

Los terrenos calificados para alojamientos dotacionales tendrán carácter dotacional público, por lo que su obtención se realizará a favor de la administración responsable de su implantación por cesión obligatoria y gratuita.

La localización concreta de estos alojamientos dotacionales se realizará por la ordenación urbanística pormenorizada en desarrollo de las determinaciones establecidas por la ordenación estructural.

Los terrenos calificados, por aplicación de lo dispuesto en el apartado primero, para alojamientos dotacionales serán cedidos en un 75% a favor de la Administración autonómica y en un 25% a favor del ayuntamiento, salvo que éste decida reservarse un porcentaje mayor.

Esta nueva figura va emergiendo lentamente en el conjunto de instrumentos públicos vascos al servicio del acceso a una vivienda digna. A pesar de sus evidentes diferencias jurídicas con las viviendas protegidas en alquiler o con la vivienda libre movilizada hacia el alquiler protegido, debe ser tenida en cuenta.

Aportamos cuadro de las ayudas públicas recibidas por las primeras 529 unidades subvencionadas en los años 2008 y 2009 (muy por debajo de las 1.600 totales previstas para el periodo 2006-2009).

Euros

	Subvención	Subsidio	Total ayuda	Ayuda media por vivienda	Préstamo
<b>2008</b>					
Donostiako Etxegintza	8.840.000	6.992.637	15.832.637	71.641	14.129.029
<b>2009</b>					
Donostiako Etxegintza	4.642.000	3.918.363	8.560.363	35.668	16.584.103
Ayto. Ibarra	1.120.000	915.203	2.035.203	72.686	1.856.863
Ayto. Irún	490.000	283.379	773.379	19.334	3.000.000
<b>TOTAL</b>	<b>15.092.000</b>	<b>12.109.582</b>	<b>27.201.582</b>	<b>51.421</b>	<b>35.569.996</b>

Fuente: Dpto. de Vivienda, Obras Públicas y Transportes. Gobierno Vasco.

Para el periodo 2010-2013 el Plan Director de Vivienda y Regeneración urbana prevé la construcción de 3.500 nuevas unidades (100 en el 2010, 800 en el 2011, 1300 en el 2012 y otras 1300 en el 2013). De los datos oficiales se deduce que en los años 2010 y en lo que llevamos del 2011 no se ha iniciado ninguna nueva unidad de este tipo.

#### VIII. NUEVO PROGRAMA DE INTERMEDIACIÓN INMOBILIARIA

Aun no regulado legal o reglamentariamente.

No insistiremos sobre este asunto, pues ya hemos varias alusiones a la intención del Gobierno Vasco de congelar-cancelar el programa Bizigune, en principio por su excesivo consumo presupuestario, para ser sustituido por un programa de intermediación pública en alquileres de mercado, de menor calado social.

Como ya se ha hecho en varias CCAA, en Euskadi se pretende reforzar las garantías de los arrendadores de vivienda con el sostenimiento público de seguros contra impago o desperfectos y con ello conseguir, aunque sin exigirlo, unos alquileres de precio menor a los de mercado, pero sobre todo un incremento del alquiler como régimen de acceso a la vivienda.

En estos momentos Euskadi se encuentra en la paradójica situación de ser una de las Comunidades Autónomas españolas con mayor parque relativo de vivienda de alquiler público o protegido (8.2 o 26 viviendas por cada 1.000 habitantes, frente a las 3 del conjunto de España) y, a la vez, uno de los territorios de España con menor porcentaje de alquiler privado (en el entorno del 5% del total de viviendas, siendo la media estatal el 8.6%).

Por ello, parece razonable combinar medidas de fomento encaminadas a la creación de un parque de vivienda protegida en alquiler lo más importante posible con medidas de dinamización del mercado privado de alquiler.

Pero, a nuestro juicio, para este segundo objetivo sigue siendo válido Bizigune e incluso preferible a los programas de intermediación inmobiliaria. Uno de los mecanismos con los que no se ha querido jugar, pero que puede dar muchos frutos, es el aumento o decremento de las subvenciones a los inquilinos de Bizigune en función de su renta (más subvención y consumo presupuestario para los inquilinos de menos renta y viceversa; así como más subvención pública para los arrendadores que se acerquen más a las condiciones del alquiler protegido o social y viceversa).

No acabamos de comprender como se hace tabla rasa de un instrumento que se ha rebelado útil en el pasado reciente y que aún puede seguir siendo útil para la emulación de los mercados alemán y austriaco de alquiler (modelo indisimulado de los programas de intermediación inmobiliaria pública de todo tipo que se están ensayando en España).

#### IX. VENTA DE DERECHO DE SUPERFICIE DE VIVIENDA PROTEGIDA

Regulado en la Orden de 21 de julio de 2010, del Consejero de Vivienda, Obras Públicas y Transportes, por la que se establecen los requisitos para la adquisición del suelo propiedad de la administración general de la Comunidad Autónoma de Euskadi sobre el que se encuentran edificadas en derecho de superficie determinadas viviendas de protección oficial.

En teoría no estamos ante un asunto relativo al alquiler público. Especialmente si consideramos al derecho de superficie de las viviendas protegidas como un sucedáneo de la propiedad plena. Sin embargo, un esquema en el que la Administración conserva siempre la titularidad del suelo y cede el uso de las viviendas durante 75 años, debiendo al final de ese plazo reintegrarse suelo y suelo en la misma propiedad pública, no es más que una especie de alquiler a muy largo plazo (en realidad vitalicio).

Pues bien, a través de la Orden de 21 de julio de 2010 y la que acabará siendo su homóloga del año 2011 el Gobierno Vasco pretende poner a la venta más de 21.000 viviendas protegidas cedidas en derecho de superficie a 75 años. Parte de ellas son viviendas protegidas antiguas aún sometidas a descalificación a los 30 años. En estos casos, el Gobierno vende el derecho de superficie a cambio de la calificación de por vida de la vivienda. Pero en el caso de los derechos de superficie en viviendas con calificación indefinida (más o menos dos tercios del total) el Ejecutivo vasco simple y llanamente procede a la venta del suelo a los superficiarios-inquilinos vitales, que de esa manera se convierten en propietarios plenos de una vivienda protegida calificada de por vida, siempre que puedan y quieran desembolsar la cantidad solicitada por el gobierno.

Esta acción se ha justificado asegurando que los recursos obtenidos con la venta de los 21.000 derechos de superficie se dedicarán a la promoción del alquiler protegido. Pero de momento, lo que estamos conociendo son ventas de suelo de viviendas protegidas de alquiler vitalicio, por miles, mientras que las nuevas viviendas protegidas en alquiler se pueden contar por unas pocas centenas.

Sea como fuere, esta venta de los derechos de superficie puede crear un problema en Euskadi no existente en otras CCAA. El Gobierno Vasco ejercita el derecho de tanteo y retracto en todas las segundas y posteriores ventas de vivienda protegida, garantizando con ello que todas las viviendas protegidas están siempre dentro del círculo público de adjudicación, control de su uso y lucha contra el fraude. Pues bien, la venta del suelo a los superficiarios va a provocar que el Gobierno Vasco tenga que ejercer el derecho de tanteo y retracto sobre estas viviendas a un precio superior al de su posterior adjudicación a los demandantes de vivienda inscritos en Etxebide. Con lo que es evidente que puede existir un fuerte incentivo económico para que la Administración no ejerza este derecho de tanteo y retracto que hasta la fecha y en la última década ha ejercido siempre. Si se confirma este peligro, se estará provocando un fuerte daño al régimen jurídico de la vivienda protegida vasca. En cierta medida, se estará iniciando un retorno a la vivienda protegida como una

pseudovivienda pública y una efectiva vivienda de mercado manchada por la sospecha o la evidencia de fraude.

#### X. VIVIENDA PROTEGIDA EN ALQUILER CON OPCIÓN DE COMPRA

Aun no regulado legal o reglamentariamente.

Aparece en el Plan Director de Vivienda y regeneración urbana 2010-2013 del Gobierno Vasco por primera vez en la historia de la política pública de vivienda vasca la vivienda protegida en alquiler con opción de compra. Exigencia del socio parlamentario del Gobierno Vasco (y ensayada con profusión en las CCAA gobernadas por el Partido Popular) hace su aparición como un nuevo instrumento en la planificación estratégica pública de vivienda. Aunque lo hace con modestia cuantitativa (solo 1.000 unidades en cuatro años) y con innegable honestidad conceptual (en el cuadro de objetivos del plan figura como vivienda protegida en propiedad y no como alquiler público –que es como se computa en los planes de vivienda de otras CC.AA-).

#### XI. REFORMAS FISCALES EN MATERIA DE ALQUILER

Los países de la UE líderes en políticas públicas de vivienda se gastan en la misma entre un 2% y un 3% de su PIB. España y Euskadi están a duras penas en el 1% (España en su conjunto en el 0.9% y Euskadi cerca del 1.1%).

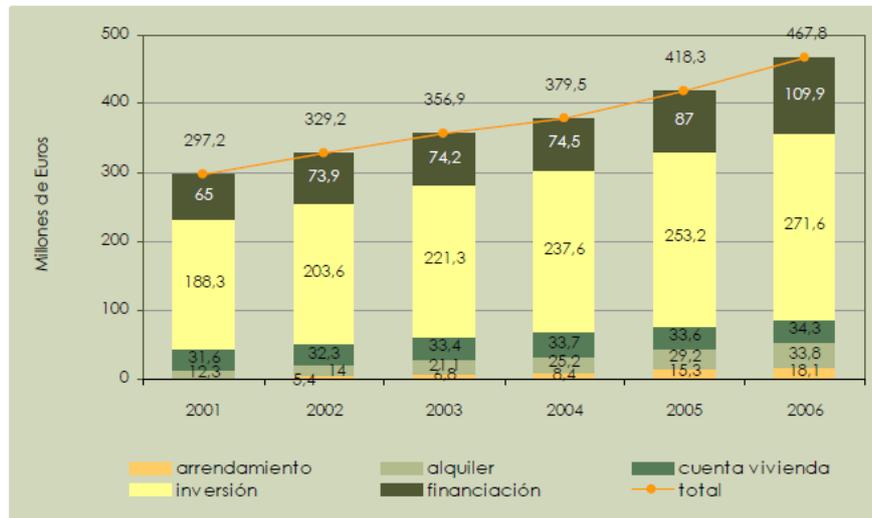
Los países de la UE que merecen ser emulados en materia de políticas públicas de vivienda estructuran su gasto público en esta parcela de la siguiente manera: 75% gasto directo (presupuestos públicos dedicados a programas públicos de vivienda) y un 25% gasto fiscal (deducciones, reducciones, etc fiscales en materia de vivienda - impuestos no recaudados -). En España, en general, ocurre lo contrario: 66% de gasto fiscal (perdonar impuestos) y 33% de gasto directo (presupuestos públicos). En el caso de Euskadi y tomando el año 2007 como referencia (el último del que tenemos datos fiscales oficiales) supone lo siguiente:

- 538 millones de euros de gasto fiscal en vivienda (deducciones, reducciones, etc fiscales en materia de vivienda de las Diputaciones Forales)
- 189 millones de euros de gasto público en el programa de vivienda del Gobierno Vasco.

Lo que traducido a porcentajes implica un 74% de gasto fiscal y un 26% de gasto público directo.

Y por completar la imagen, en general el gasto público de los países líderes de la UE en vivienda suele estar destinado al 100% a alquiler-rehabilitación-regeneración (de hecho, para ellos vivienda pública es vivienda en alquiler), mientras en España ese porcentaje se acerca al 0%. En el caso de Euskadi, del gasto fiscal de las Diputaciones Forales en vivienda, el 93% va dirigido a la compra de vivienda y el 7% al alquiler, mientras que en el caso del Gobierno Vasco cerca de la mitad de su gasto se dedicó al alquiler. O lo que es lo mismo, el conjunto de las Administraciones Públicas vascas usaron en la promoción del alquiler menos del 20% de sus recursos destinados a vivienda y más del 80% de los mismos en la promoción de la propiedad.

Pues bien, partiendo de estas realidades, el Plan Director de Vivienda y Regeneración Urbana 2010-2013 del Gobierno Vasco constata que entre los años 2001 y 2006 el sector público vasco (como el de todas las CCAA) “gasta” mucho más en deducciones fiscales a la vivienda que en programas públicos de vivienda.



Fuente: Órgano de Coordinación Tributaria, Gobierno Vasco..

Y, como se puede apreciar el cuadro anterior, la mayor parte del gasto fiscal en vivienda en Euskadi tiene como destino la adquisición de vivienda en propiedad, siendo el alquiler y la rehabilitación de vivienda dos temas poco atendidos por la fiscalidad vasca, cuando no meramente testimoniales.

Por ello, el Plan solicita de las autoridades fiscales vascas (las Diputaciones Forales y no el Gobierno Vasco autor del Plan) una política fiscal más favorable al alquiler y la rehabilitación de vivienda: *“Se realizarán propuestas para la introducción de medidas que favorezcan la extensión del mercado de alquiler en la CAPV, tanto dirigidas a promotores de vivienda en alquiler, como a favorecer el tratamiento fiscal del arrendamiento frente al de la compra de vivienda habitual”*

<b>Acción 17</b>	<p><b>Proponer medidas fiscales dirigidas a favorecer la promoción de vivienda de protección pública de alquiler:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Traslación de la normativa recogida en la Ley 2009, SOCIMI (Sociedades Anónimas Cotizadas de Inversiones en el Mercado Inmobiliario) al Impuesto de Sociedades.</li> <li>Proponer a los Ayuntamientos que revisen otros impuestos que inciden en la construcción de vivienda, como el Impuesto municipal de construcciones, instalaciones y obras (ICIO), de manera que en las promociones en régimen de alquiler no se aplique el tipo máximo permitido (5%).</li> </ul>
<b>Acción 18</b>	<p><b>Proponer medidas fiscales tendentes a favorecer el tratamiento fiscal del alquiler frente al de compra. Avanzar en el incremento de las desgravaciones fiscales al alquiler al tiempo que se vayan reduciendo las desgravaciones fiscales a la compra.</b></p>
<b>Acción 19</b>	<p><b>Estudiar medidas fiscales orientadas a la puesta en el mercado de la vivienda vacía y la equiparación del tratamiento fiscal de los/as pequeños propietarios/as de viviendas en alquiler, con el tratamiento de las sociedades de alquiler.</b></p>

Todo esto puede parecer que excede con mucho las políticas públicas de vivienda o el marco propio de la planificación estratégica pública en esta materia. Y además puede parecer que tiene poco que ver con la promoción del alquiler como régimen de acceso a la vivienda. Pero la realidad es que dos de los factores que influyen más poderosamente en los precios de la vivienda libre (más en propiedad, pero también en alquiler) son las deducciones fiscales y la política en materia de crédito hipotecario. Estos dos instrumentos no están en manos de las CCAA y es oportuno que el Plan Director de Vivienda y Regeneración Urbana 2010-2013 abogue por un régimen fiscal diferente en materia de vivienda en alquiler. Por ello mismo, se echa de menos alguna referencia a los muchos problemas que la regulación legal del mercado hipotecario está causando indirectamente al alquiler como régimen de acceso a la vivienda en España.

## XII. REGULACIÓN LEGAL AUTONÓMICA DEL DERECHO A LA VIVIENDA Y ALQUILER

Como corolario de los esfuerzos realizados en la pasada década por promover diferentes políticas públicas de alquiler en Euskadi, los últimos dos proyectos de regulación legal del derecho a la vivienda (el de diciembre del 2008 –que decayó en el Parlamento Vasco y, por lo tanto llegó a ser proyecto de ley- y el actual de enero del 2011 –en trámite interno en el Gobierno Vasco y, por lo tanto, aún anteproyecto de ley-) han tenido en el alquiler uno de sus ejes centrales. Prueba de ello es la consideración de la vivienda como un derecho subjetivo (para ciertos colectivos y a través de un calendario secuencial de acceso al derecho) que la Administración tiene la obligación de satisfacer a través de algún tipo de vivienda en alquiler y los tribunales el deber de tutelar en caso de incumplimiento administrativo.

La Exposición de Motivos del Anteproyecto de Ley del 2011 dice a este respecto lo siguiente:

*“Se destaca el explícito reconocimiento y como derecho subjetivo, del derecho a la ocupación legal estable de una vivienda, a favor de quienes, no disponiendo de una vivienda digna y adecuada en la mencionada acepción, carecen de los recursos económicos precisos para conseguir una. Se reconoce pues un derecho, entre cuyas personas destinatarias se incluyen también a los extranjeros residentes según lo disponen los tratados internacionales y las leyes, como bien lo viene señalando desde hace tiempo el propio Tribunal Constitucional (S.T.C. 107/1984, F.J. 3º). Como tal derecho además, y junto con la acción pública que se instaura en materia de vivienda para la más amplia legitimación en la exigencia del respeto de la legalidad, se atribuye a sus titulares el recurso a la vía jurisdiccional precisa para hacer efectivo el mismo, allí donde sea incumplido por los poderes públicos obligados, en una previsión inédita en la legislación española hasta este momento.*

*La presente ley, consciente de la insuficiencia del parque de vivienda de protección pública y alojamientos dotacionales existente para cubrir la necesidad a corto plazo, arbitra la posibilidad subsidiaria de que la respuesta a la exigencia del derecho, sea suplida por una prestación económica. Esta prestación tiene por objeto que el beneficiario pueda acceder a un arrendamiento fuera del mercado protegido.*

*Establece también los requisitos que deben cumplir aquellos solicitantes a quienes se les reconoce el derecho subjetivo, determinándose los criterios para*

*implantar una entrada gradual del citado derecho, que se irá definiendo reglamentariamente de modo que se proceda a una progresiva ampliación en el número de sus destinatarios en función de que así lo hagan posibles los recursos económicos y los alojamientos disponibles para tal finalidad.*

*En atención a los estudios y análisis de demanda realizados en el momento de la redacción del presente texto legal, se prevé la satisfacción, en un primer momento, de las necesidades de vivienda más urgente, atendiendo principalmente al nivel de ingresos anuales, al número de miembros de la unidad de convivencia y a la antigüedad en la inscripción en el registro oficial de demandantes.*

*Se respeta, por otra parte, el derecho adquirido por las personas perceptoras de la Renta de Garantía de Ingresos que tengan reconocida la Prestación Complementaria de Vivienda a la entrada en vigor de esta Ley.*

*Por otra parte, y en lo que respecta al mencionado derecho subjetivo, merece también destacarse el hecho de que, aun cuando su satisfacción puede realizarse a través de todos los modos legales al alcance de la Administración, esta norma legal opta por otorgar preferencia al alquiler, como la forma más adecuada de resolverlo, todo ello sin perder de vista que una política con un único modelo de tenencia, puede poner en riesgo la cohesión social. Para evitar que se produzca esta situación, la Ley posibilita que en las mismas zonas urbanas o incluso en la misma unidad edificatoria, puedan coexistir viviendas destinadas a alquiler con viviendas en propiedad, mezclarse unidades convivenciales de distinto nivel de ingresos, edades y composición familiar e incluso que se combinen viviendas protegidas de iniciativa pública y privada.*

*Del mismo modo, la figura de los alojamientos dotacionales considerados como morada adecuada para responder a unas necesidades sociales temporales (emancipación de jóvenes, personas separadas, emigrantes...) con carácter de equipamiento dotacional, cuya implantación únicamente se permitía sobre suelo dotacional de dominio público, se extiende a través de esta Ley, a suelos o edificios de equipamiento de titularidad privada. Por su carácter dotacional, estos alojamientos no tienen la consideración de vivienda, motivo por el cual no les resultan de aplicación los estándares y reservas legales derivados de la Ley 2/2006 de Suelo y Urbanismo del País Vasco”.*

En consonancia con lo anterior el artículo 2 c) del anteproyecto de ley considera “*la vivienda en alquiler es el instrumento fundamental para dar respuesta al mandato constitucional representado en el derecho subjetivo a la vivienda*”. Y el 2 f) establece que “*la adjudicación en propiedad de la vivienda protegida ha de autofinanciarse, sin consumir recursos públicos, para que estos puedan canalizarse hacia programas de alquiler*”. En un sentido similar el artículo 7.4 establece que “*El Gobierno Vasco y las administraciones públicas de carácter territorial, orientarán los recursos disponibles en materia de vivienda a la promoción de viviendas en régimen de alquiler, para destinarlas a los colectivos más desfavorecidos*”.

En tanto no se desarrollo reglamentariamente los colectivos con derecho a la vivienda y el calendario de acceso al mismo, regirá lo establecido en su Disposición Transitoria Quinta. A saber:

*“Hasta tanto no se promulguen las disposiciones reglamentarias previstas en el artículo 9 de la presente Ley, referido este último a los modos de satisfacción y*

*requisitos de exigencia del derecho subjetivo a la ocupación legal de una vivienda digna y adecuada, y desde la entrada en vigor de esta norma legal, se atenderán gradualmente las siguientes situaciones:*

*a) En el primer año natural a contar desde el día siguiente a la entrada en vigor de la presente Ley, tendrán derecho las unidades de convivencia de tres o más miembros, perceptoras de ingresos inferiores a quince mil euros anuales y que se encuentren inscritas en el registro oficial con una antigüedad de cuatro o más años y como demandantes de alquiler,*

*b) En el segundo año natural desde la entrada en vigor de esta Ley, tendrán derecho, además de las previstas en el apartado anterior, las unidades de convivencia de dos miembros, perceptoras de ingresos anuales inferiores a doce mil euros, inscritas, como demandantes de alquiler, con una antigüedad de cuatro o más años en el registro oficial correspondiente.*

*c) A partir del tercer año natural desde la entrada en vigor de esta Ley, y además de las previstas en los dos apartados anteriores de esta disposición, tendrán derecho las unidades de convivencia, compuestas por un miembro, perceptoras de ingresos anuales en cuantía inferior a nueve mil euros e inscritas, como demandantes de alquiler, con una antigüedad de cuatro o más años en el registro oficial correspondiente”.*

Como se puede comprobar, el Anteproyecto es extraordinariamente restrictivo en relación a quien es titular del derecho subjetivo a una vivienda de alquiler a proveer por la Administración, así como cuando se accede a este derecho.

Se puede decir que este carácter restrictivo tiene la virtud de hacer creíble el contenido del derecho (plazos y colectivos asumibles por las Administraciones Públicas vascas). Pero, de la misma manera, se puede señalar que queda lejos del texto la voluntad de dar una cobertura universal a las necesidades sociales en materia de vivienda como se hace en estos momentos en Euskadi por ejemplo en materia de sanidad, educación e incluso en materia de servicios y ayudas sociales.

La consideración de la vivienda como derechos subjetivo, en los términos reseñados, se complementa con otra serie de apuestas legislativas que implican un modelo intervencionista y socializante. Entre las mismas se puede citar el papel clave de la función social de la propiedad (artículo 4) en todo el Anteproyecto. Los servicios de interés general también en materia de vivienda (artículo 5). La acción pública en materia de vivienda (artículo 6). La planificación y programación de la acción pública en materia de vivienda (artículo 11). Los patrimonios públicos de suelo (artículo 14 y siguientes). Los Alojamientos Dotacionales en Alquiler (artículos 22 y 23). El canon y el alquiler forzoso de la vivienda vacía (artículos 57 y 58). Los diversos supuestos expropiatorios (artículo 70 y siguientes). Y la venta o sustitución forzosa (artículos 73).

Consideramos que esta apuesta legislativa de Euskadi por la conexión entre el alquiler y el derecho subjetivo a la vivienda es, junto con las obligaciones de solidaridad urbana de la ley catalana de vivienda, lo más novedoso y relevante ocurrido en los últimos años en materia de derecho y políticas públicas de vivienda. Como tal, viene a completar un edificio dogmático y administrativo que se inició a principios de los años 90 del pasado siglo con la emergencia de los patrimonios públicos de suelo y las reservas legales de suelo para vivienda protegida.

#### 4. CONCLUSIONES

De todo este recorrido por la normativa, planes y programas de acción en materia de fomento del alquiler de las cuatro administraciones públicas estudiadas, extraemos los siguientes elementos, a modo de primera aproximación a una caracterización dogmática de la acción pública en la materia en los últimos años.

##### **I. LEGISLACIÓN MOTORIZADA**

A las Administraciones Públicas españolas se las puede acusar de cualquier cosa, menos de que sean parcas a la hora de legislar, reglamentar, planificar, adjetivar y publicitar.

La maraña normativa y planificadora hace difícil conocer el estado de la cuestión, incluso a los especialistas profesionales o académicos. En este contexto, debemos entender que la ciudadanía y el tejido empresarial, destinatarios de todas las medidas ensayadas, sientan una notable desorientación en este frondoso bosque de normas que se reproducen, mutan, combinan, sintetizan, desaparecen, mimetizan, etc.

Sin que deba ser identificada con homogeneización de las competencias normativas y de gestión de CCAA y CCCL, un poco más de claridad, seguridad jurídica y parquedad normativa sería positiva para todos: administraciones, gestores públicos, ciudadanía, entidades financieras, empresarios, etc. En muchas ocasiones menos es más. Esta puede ser una de ellas.

##### **II. DESCOORDINACIÓN ADMINISTRATIVA Y FALTA DE INFORMACIÓN INTEGRADA QUE PERMITA MEDIR LA EFICACIA Y EFICIENCIA DE LA ACCIÓN PÚBLICA EN MATERIA DE ALQUILER**

Se ha dicho que España es un país de pocas y malas estadísticas. Es posible que lo primero, e incluso lo segundo ya no sea cierto en términos generales. Pero en el campo de las políticas públicas de vivienda el enunciado, desgraciadamente, sigue siendo cierto.

Es muy difícil encontrar una Comunidad Autónoma con un repositorio estadístico y de informes consolidado, integral, sistemático y sostenido en el tiempo. Y si esto es difícil en el caso de una sola comunidad, es evidente que el conjunto de las CCAA no realizan estas tareas de forma coordinada. Y lo que es aún menos comprensible, ni la Administración General del Estado ni la FEMP aportan datos de seguimiento del conjunto de planes públicos en materia de vivienda para el conjunto de España.

En estas condiciones, es evidente que es casi imposible hacer un juicio sobre la eficacia y eficiencia del gasto público, habida cuenta de lo dispersa, fragmentaria y asistemática que es la información. Bueno sería que la AGE, las CCAA y las CCCL pusieran remedio a este asunto, de forma que se pueda evaluar las políticas públicas de vivienda en general y de alquiler en particular, más allá del contenido formal de las leyes, reglamentos y planes del conjunto de administraciones públicas actuantes.

##### **III. MULTIPLICIDAD DE INSTRUMENTOS A DISPOSICIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, EN EL CASO DEL FOMENTO DEL**

## **ALQUILER, EQUIVALE A INEXISTENCIA DE UNA POLÍTICA SÓLIDA EN LA MATERIA**

Como se muestra en el Anexo I, las cuatro Administraciones Públicas estudiadas en este trabajo, ya solo ellas, han producido una veintena de técnicas jurídico-administrativas al servicio del fomento público del alquiler. Podemos destacar las siguientes, dentro de las grandes familias del fomento, la policía administrativa y el servicio público:

- Alquiler de vivienda protegida con opción de compra.
- Intermediación pública en el alquiler privado.
- Ayudas públicas directas a inquilinos para el pago de arrendamiento.
- Creación de parque público de alquiler en forma de vivienda protegida, dotaciones residenciales, alojamientos temporales, viviendas de inserción social, concertación público privada en materia de alquiler de inserción social, colaboración público privada en materia de producción de vivienda protegida, etc.
- Impulso público de la movilización de vivienda libre vacía hacia su alquiler, en ocasiones social, y penalización de la vivienda vacía que rechaza ayudas públicas a su rehabilitación y alquiler.
- Asimilación del derecho de superficie a las ayudas públicas a la promoción de vivienda protegida en alquiler.
- Concesión administrativa de dominio público con destino a alquiler protegido.
- Conversión de vivienda libre en stock en vivienda protegida, temporalmente en alquiler público.
- Agilización procesal del lanzamiento de los inquilinos deudores.
- Arbitraje público del alquiler privado.
- Deposito de las fianzas de los alquileres y gestión pública de las mismas.
- Protección legal del inquilino.
- Impulso del debate sobre las reformas fiscales necesarias en materia de alquiler.
- Estímulos fiscales al alquiler privado, público y concertado.
- Obligación de resultados de la Administración en forma de creación de un parque mínimo de viviendas para fines sociales, en un determinado horizonte temporal y con penalizaciones para las administraciones públicas infractoras.
- Consideración de la vivienda como un derecho subjetivo en sede autonómica, con tutela judicial efectiva, materializable en el acceso a una vivienda en alquiler pública o a una ayuda pública para sufragar el alquiler.

Ante semejante pluralidad instrumental, tenemos la sensación de que disparando a todos los pájaros a la vez es muy posible que no se haga blanco en ninguno. Bueno sería que en España hubiera una opción normativo-administrativa más clara en el fomento público del alquiler privado. De hecho, no creemos que vaya a rendir buenos frutos la acumulación de rasgos propios del modelo histórico español de políticas públicas de vivienda, junto con la importación, a veces acrítica, a veces extraviada e incluso tramposa, de todo tipo de técnicas propias de las políticas públicas de vivienda francesas, alemanas, británicas, holandesas o nórdicas. De la misma manera, no es funcional la aplicación sucesiva de políticas liberales e intervencionistas, en muchos casos caracterizándose cualquiera de las dos soluciones ideológicas por el mayor brío en la destrucción de la otra que en la construcción de la propia.

#### IV. ENTRE EL NORMATIVISMO NOMINAL Y EL SEMÁNTICO

Pero no solo asistimos en España a una gran proliferación de instrumentos públicos al servicio del fomento del alquiler y un cierto desconcierto disfuncional y competencia de modelos ideológicos, sino que en este campo es muy posible que nos movamos entre dos de las tres categorías de constitución ontológica de Karl Loewenstein.

Aparentemente, da la sensación de que nuestras normas y prácticas administrativas en materia de fomento público del alquiler son meramente nominales. A pesar de su texto, por falta de condiciones objetivas necesarias, no se aplican de forma sistemática y eficaz. Tengamos en cuenta la cantidad de prolijas normas que diseñan planes de actuación públicos que no van mucho más allá de los boletines oficiales. Estaríamos, más que ante acción material de la Administración, ante un proceso de pedagogía social que quizás algún día llegue a tener prescriptividad normativa plena y, por lo tanto, efecto real sobre las condiciones de vida de la población y de operatividad de mercados y estado.

Pero si analizamos la cuestión con más sinceridad analítica, veremos que en realidad la normativa y praxis administrativa española sobre fomento público del alquiler es en realidad semántica, pues la aplicación de la misma no supone sino el sostenimiento formal de un discurso política y electoralmente correcto, junto con la formalización real del monopolio del poder de ciertos grupos sociales y económicos que no están dispuestos a que España abandone la disfuncionalidad de su mercado de alquiler (lo que pondría en riesgo la posición de oligopolio del acceso a la vivienda en propiedad y sus expresiones en los mercados de suelo, urbanización, edificación, financiación y comercialización inmobiliaria) y el subdesarrollo de las políticas públicas de vivienda en general y de fomento del alquiler en particular.

En realidad, estamos mucho más antes unas Administraciones Públicas que en el fondo no quieren fomentar el alquiler y enfrentarse a los poderes oligopólicos creados en los mercados citados (aunque dicen hacerlo), que antes un sector público que de verdad quiere fomentar el alquiler y no acaba de conseguirlo.

Prueba inequívoca de lo enunciado es que la mayor parte de los programas de ayudas públicas al alquiler que de verdad funcionan (se están utilizando, están consumiendo recursos presupuestarios, están formando parte del núcleo duro de las políticas públicas reales en la materia) son aquellos que más cerca están de la propiedad: fomento público del alquiler temporal de vivienda protegida que rápidamente se convierte en vivienda protegida en propiedad y que poco después es ya vivienda libre en propiedad. Si levantamos el velo formal, comprobamos que en la mayor parte de los casos estamos ante ayudas públicas a la propiedad.

Otra prueba del verdadero compromiso de las Administraciones Públicas españolas con el alquiler social es la emulación de “la tortuga europea y la liebre liberal” de Maurice Duverger. En este caso, la tortuga es la creación de parque público de alquiler y la liebre la velocidad y volumen a la que se producen ventas de antiguas viviendas de alquiler protegido. Damos un paso en la buena dirección y diez en la no deseada. El efecto neto es que, más allá de los discursos políticamente correctos, se constata un escenario de preponderancia casi total de la vivienda libre en propiedad, de marginación relativa de la vivienda protegida, de manifiestas insuficiencias del mercado privado del alquiler y de práctica extinción del parque público de alquiler. El panorama no es halagüeño. Pero negar la realidad no es el camino adecuado para tratar de transformarla en positivo.

## **V. LA AUSENCIA DE UN DISCURSO PÚBLICO HIPOTECARIO, FISCAL Y PRESUPUESTARIO PÚBLICO EN RELACIÓN AL ALQUILER**

Prueba de la anterior afirmación no son solo unos datos extraordinariamente pobres en materia de alquiler público y fomento del alquiler privado, sino la inexistencia de un discurso claro desde las Administraciones Públicas en materia de mercado hipotecario, fiscalidad de la vivienda y presupuestos públicos de las políticas de vivienda de nuestras administraciones.

Aunque estas materias parezcan ajenas al debate del alquiler, todo está conectado. No se va a poder hacer nada estructural en materia de alquiler, mientras no se modifique nuestro mercado hipotecario, nuestra fiscalidad y nuestros presupuestos públicos en materia de vivienda, de forma que se favorezca (de verdad), no solo el acceso a la vivienda (libre o protegida descalificable, que acaba siendo libre) en propiedad, sino el alquiler público y privado (mercantilizado y sin ánimo de lucro).

No parece que los poderes públicos españoles sean plenamente conscientes de la conexión entre lo hipotecario, lo fiscal, lo presupuestario y el alquiler como régimen de acceso y uso indefinido de la vivienda. Y si lo son, no están por la labor de enfrentar las posiciones económicas que hay que domeñar, que entre nosotros se conocen tramposamente como “la secular cultura de la propiedad” (que ni es secular –en los años 60 del pasado siglo más de la mitad de la población española vivía en alquiler- ni es cultura en sentido estricto, pues está generada, sostenida y reforzada por ciertos mensajes corporativos y estatales que bien podrían ser otros).

## **VI. LA EXCEPCIONALIDAD ESPAÑOLA EN MATERIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ALQUILER PUEDE SOSTENERSE AÚN POR MUCHOS AÑOS**

Habida cuenta de todo lo anterior, consideramos que España va a seguir siendo un país extraño en términos de vivienda por muchos años en la UE. Un país con 25.5 millones de viviendas en el que apenas se alcanzan los 2.2 millones de viviendas en alquiler (sobre el 8% del total de viviendas, frente a una banda media en la UE entre el 30% y el 50%), de los que solo 1.1 millones son hogares principales en este régimen de tenencia. Un país en el que a duras penas llegamos a las 128.000 viviendas públicas en alquiler (el 0.5% del total de viviendas, frente a una banda media en la UE entre el 20% y el 30%). Un país en el que cada año se descalifican unas 25.000 viviendas protegidas que pasan a ser viviendas libres en propiedad plena (en el año 2009 la descalificación equivalía al 30% de la producción total de vivienda protegida y al 160% de la producción de vivienda protegida en alquiler). Un país en el que, a pesar de todas las nuevas modalidades de fomento público del alquiler, en el año 2009 se destino al alquiler menos del 20% del total de la vivienda promovida con ayudas públicas. Un país donde las familias deben 600.000 millones de euros en créditos hipotecarios (equivale al 60% de nuestro PIB). Un país de monocultivo de vivienda libre en propiedad con escasas y poco significativas excepciones en forma de vivienda protegida en propiedad y aún más escasas y marginales viviendas en alquiler social (que seguirán siendo la excepción a la propia excepción –vivienda protegida en propiedad-). En definitiva, un país disfuncionalmente alejado del paradigma social, económico, medioambiental y público de gestión de la vivienda existente en el conjunto de la UE.