

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

*Núria Lambea Llop*

## 1. Introducción

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

---

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

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

2 *Ibid.*, p. 25.

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

## 2. Concepto de *vivienda social*

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

---

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

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

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

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

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

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

---

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

8 BOE 8-11-1978, n.º 267. También en el artículo 1 del Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre, por el que se desarrolla el Real Decreto Ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre política de viviendas de protección oficial (BOE 16-1-1979, n.º 14).

9 Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas 2013-2016 (BOE 10-4-2013, n.º 86).

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

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

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

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

---

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

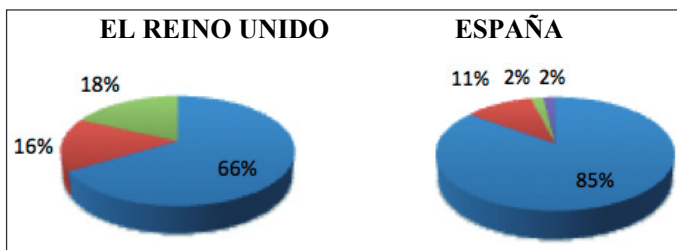
12 Los años mínimos de calificación varían sobre todo en función de si el suelo sobre el que se encuentra la promoción es de reserva urbanística para vivienda protegida o no, y de si se obtienen ayudas directas para su promoción o no.

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

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

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

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



### 3. Modelo de gestión en España

#### 3.1 Antecedentes y contexto actual

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

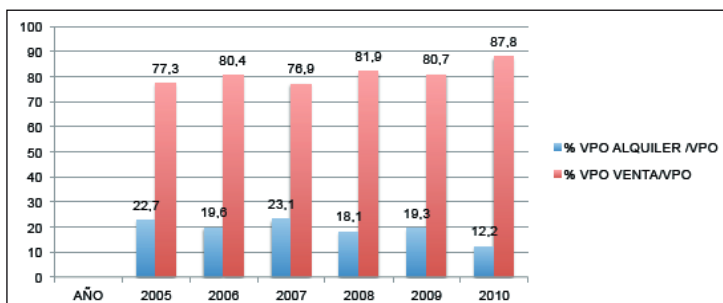
20 Elga Molina Roig: ob. cit., pp. 13 y 14.

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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



### 3.2 Sistema de gestión y puntos problemáticos

#### 3.2.1 REGULACIÓN

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

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

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

---

35 Artículo 148.1.3.º de la Constitución española.

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

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

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

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

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

### 3.2.2 ENTIDADES PROVEEDORAS

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

---

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

### 3.2.3 ADJUDICACIÓN DE VIVIENDAS PROTEGIDAS

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

---

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

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

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

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

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

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

## 4. Gestión de vivienda social en Inglaterra

### 4.1 Principales entidades proveedoras

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

---

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

57 Véase el apartado 4.4. de este artículo.

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

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

#### *4.2 Importancia de la privatización*

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

---

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

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

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

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

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

---

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

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

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

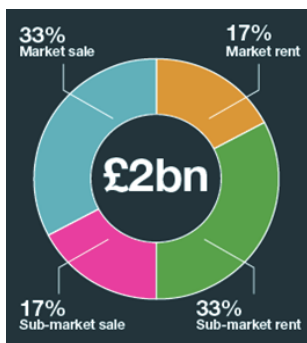
64 Andrew HEYWOOD: *Investing in social housing. A guide to the development of the affordable housing sector*, The Housing Finance Corporation, 2010, p. 15.



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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

74 Véanse los pies de página 4 y 5.

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

---

78 Housing Act 1996.

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

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

## 5. Conclusiones

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

## 6. Bibliografía

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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