

## **C. El desarrollo y la gestión de la vivienda pública en Europa. El promotor y gestor público de vivienda**

**Sorcha Edwards**, *Secretaria General Housing Europe*

**Alice Pittini**, *Directora de investigación Housing Europe*

**Johanne Pilippe**, *Asistente de políticas Housing Europe*

**Abderrahim Khairi**, *Coordinadora de miembros y eventos Housing Europe*

**Enrique Bueso Guirao**, *sesor jurídico de la Asociación española de gestores públicos de vivienda y suelo (AVS), Abogado. Máster en urbanismo y ordenación del territorio y doctor en derecho por el departamento de derecho administrativo, urbanismo y ordenación del territorio de la universidad politécnica de Valencia*

**Ana Silvestre Navarro**, *Técnica jurídica de la Asociación española de gestores públicos de vivienda y suelo (AVS), Máster en planificación territorial, medioambiental y urbana por el departamento de derecho administrativo, urbanismo y ordenación del territorio de la universidad politécnica de Valencia*

**Enrique Bueso Gómez**, *Abogado especialista en derecho público, urbanismo y derecho de la edificación. Carrau corporación*

**Resumen:** *Los Gestores Públicos a nivel europeo como actores eficaces, especializados y profesionalizados como ya hemos avanzado en el anterior capítulo demostraron ser un instrumento esencial para superar la crisis, pues, por un lado, la vivienda social, la rehabilitación y la revitalización*



*urbana, se presentaron tanto a nivel nacional como europeo como elementos esenciales para paliar la profunda crisis, dinamizando la economía global por la capacidad de movilizar recursos de todo tipo y, por otro, como garantes de la prestación por el sector público de los distintos servicios relacionados con la vivienda social, los equipamientos comunitarios y, en especial, aquellos vinculados con la ciudad que se revelaron como imprescindibles durante la Pandemia.*

*El objeto de este estudio es analizar la situación de los Gestores públicos de vivienda europeos analizando el desarrollo y la gestión de la vivienda pública en Europa especialmente a través del promotor y gestor público de vivienda. La Gestión pública en España ya ha sido tratada extensamente en el capítulo dieciocho de esta publicación y al que nos remitimos.*

**Palabras clave:** *Entes Instrumentales Públicos, Promotores Públicos, Gestores Públicos, sociedades urbanísticas, Gestión directa de servicios, Gestión de servicios por entes instrumentales, Encargos a medios propios, Vivienda Pública, Viviendas Protegidas, Viviendas Sociales, Gestión Pública de la Vivienda.*

**Abstract:** *Public managers at the European level as effective, specialized and professionalized actors, as we have already advanced in the previous chapter; proved to be an essential instrument for overcoming the crisis, since, on the one hand, social housing, rehabilitation and urban revitalization were presented at both the national and European level as essential elements for alleviating the deep crisis, on the one hand, social housing, rehabilitation and urban revitalization were presented both at national and European level as essential elements to alleviate the deep crisis, energizing the global economy by the ability to mobilize resources of all kinds and, on the other, as guarantors of the provision by the public sector of various services related to social housing, community facilities and, in particular, those linked to the city that proved to be essential during the Pandemic.*

*The purpose of this study is to analyze the situation of European public housing managers by analyzing the development and management of public housing in Europe, especially through the public housing developer and manager. Public management in Spain has already been dealt with extensively in chapter eighteen of this publication, to which we refer.*

**Keywords:** *Public Instrumental Entities, Public Promoters, Public Managers, urban societies, Direct management of services, Management of services by instrumental entities, Orders to own resources, Public Housing, Protected Housing, Social Housing, Public Management of Housing.*

**Sumario:** 1. Introducción al sector de la vivienda pública en Europa. 2. El papel de los municipios en la provisión de vivienda social.



## 1. INTRODUCCIÓN AL SECTOR DE LA VIVIENDA PÚBLICA EN EUROPA <sup>(1)</sup>

El sector público de la vivienda en Europa se caracteriza por una gran diversidad de influencias y estructuras organizativas. La influencia del sector público en la vivienda abarca varios niveles, desde las autoridades locales como los municipios y las provincias federales hasta los organismos estatales centrales y otras entidades públicas, incluidos los accionistas públicos de los proveedores de vivienda.

A diferencia de un modelo uniforme de «Sociedad Europea de la Vivienda», la realidad está marcada por importantes diferencias entre las asociaciones miembros del sector público. Estas diferencias se manifiestan en forma de:

- Estatuto jurídico: Entidades de derecho público frente a entidades de derecho privado.
- Nivel administrativo: Provincias frente a municipios.
- Orientación lucrativa: Explícita o implícitamente sin ánimo de lucro vs. con ánimo de lucro.

Las funciones y responsabilidades dentro de los mercados nacionales de la vivienda también varían mucho e incluyen:

- Función social: Proporcionar vivienda a colectivos desfavorecidos.
- Función de suministro: Dotación de infraestructuras.
- Vivienda para empleados: Viviendas para trabajadores clave.
- Vivienda Auto gestionada: Modelos de vivienda cooperativa.

La organización de la provisión de viviendas ha experimentado notables transformaciones, entre ellas la privatización de antiguos organismos públicos, como las transferencias de existencias en el Reino Unido y la transformación de entidades públicas en fundaciones en los Países Bajos, junto con la municipalización de antiguos organismos privados en Suecia.

Las funciones principales de los gestores bajo control público suelen consistir en suministrar viviendas a poblaciones socialmente desfavorecidas. Sin embargo, esta función no la desempeñan exclusivamente los proveedores públicos, ni éstos se limitan a este papel. En países con cuotas bajas de vivienda social, las autoridades públicas o las empresas públicas, muy influidas por las autoridades locales, son los principales proveedores

---

(1) BAUER, E. (2010). Proveedores de la Sección Pública del CECODHAS. [Diapositivas PowerPoint].



de viviendas de alquiler, como se observa en Irlanda, Bélgica e Italia. La necesidad de que las autoridades públicas participen en la provisión de viviendas varía de un país a otro, y en algunos no hay ningún proveedor público (por ejemplo, los Países Bajos).

Un patrón persistente entre los integrantes de Housing Europe es el modelo de negocio sostenible de los gestores sin ánimo de lucro. Este modelo desempeña un papel crucial y podría servir como concepto alternativo para la provisión de vivienda, especialmente a la luz de las crisis del mercado inmobiliario. Sugiere que la «vivienda social» debe considerarse no solo en términos de los servicios prestados, sino también en el contexto de los principios que rigen la producción de viviendas y las actividades de alquiler.

## **El caso de España**

El papel de los Gestores/Promotores públicos es y ha sido capital para garantizar el derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada, acredita esta afirmación el hecho de que los miembros de AVS-Gestores Públicos<sup>(2)</sup> en España administran un parque público de 250.000 viviendas en alquiler, promueven viviendas para la venta y en mayor medida en alquiler tanto en de nueva construcción como provenientes de la rehabilitación, realizan múltiples actuaciones de renovación urbana y promueven equipamientos, suelo industrial y residencial y gestionan de forma directa una amplia gama de servicios. Alrededor de 500.000 familias han obtenido una vivienda de los miembros de AVS-Gestores Públicos desde 2001.

Esta afirmación que queda acreditada por el cumplimiento de los 100 años de la constitución de patronatos de viviendas o sociedades de los ayuntamientos de Bilbao, Sevilla o Barcelona. Igualmente es prueba de ello el hecho de que en el Estado fueron el Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda (el IPPV) o el Instituto Nacional de Vivienda (INV) los que proveyeron de vivienda en la en la postguerrahasta la Constitución y tras ésta los institutos, patronatos o sociedades mercantiles de Ayuntamientos (entre otros, además de los indicados, Madrid, Valencia, Sevilla, Zaragoza, Málaga, Granada, Cádiz, Santander, La Coruña, San Sebastián, Salamanca, Jerez, Tarragona, Toledo, Alicante y un largo etcétera) o a las CC. AA como el Instituto Valenciano de Vivienda S. A. (IVVSA) hoy Entidad valenciana de vivienda y suelo (EVha), el Instituto de la Vivienda de la Comunidad de Madrid (IVIMA) hoy Agencia de la vivienda social (AVS) que acaba de cumplir su 40 aniversario, el Institut Catalá del

---

(2) AVS Gestores Públicos <https://gestorespublicos.org/>.



Sol (INCASOL), El Instituto Galego da Vivenda y Solo (IGVS), La Empresa Pública del Suelo de Andalucía (EPSA) hoy Agencia de vivienda y rehabilitación de Andalucía (AVRA), Viviendas del Principado de Asturias (VIPASA), etc.

## 2. EL PAPEL DE LOS MUNICIPIOS EN LA PROVISIÓN DE VIVIENDA SOCIAL

Aunque las políticas de vivienda (social) suelen establecerse a nivel nacional y/o regional, en la mayoría de los Estados miembros los municipios son responsables por ley de garantizar una oferta de vivienda adecuada que garantice el acceso a la vivienda para todos, y de poner en marcha programas de vivienda social a nivel local.

Para ello, los municipios pueden disponer de su propio parque de viviendas. O bien las poseen y gestionan directamente a través de sus servicios municipales (esta opción es cada vez más marginal, pero sigue siendo la principal o única forma de provisión de vivienda social en muchos de los nuevos Estados miembros de Europa del Este, donde la provisión de vivienda social de alquiler a través del parque municipal de viviendas es muy limitada), o bien a través de empresas públicas que pertenecen y están controladas por el propio municipio. En la mayoría de los antiguos Estados miembros, la provisión directa de vivienda social por parte de las autoridades locales ha ido disminuyendo progresivamente en los últimos 20 años. Este es el caso, por ejemplo, de Inglaterra, donde, aunque las autoridades locales siguen siendo propietarias de casi el 50% de las viviendas sociales, las viviendas municipales han ido disminuyendo debido a la transferencia del parque de las autoridades locales (AL) a las asociaciones de la vivienda, la venta de viviendas a inquilinos en propiedad a través del derecho de compra y la drástica disminución de las nuevas construcciones por parte de las AL. No obstante, en algunos países como Suecia o Austria (21% y 14% del parque nacional de viviendas respectivamente) el tamaño del parque municipal de viviendas sigue siendo muy significativo.

Las autoridades locales desempeñan un papel fundamental en la supervisión presupuestaria y el seguimiento continuo de los proyectos de capital, las aprobaciones, la tramitación de los pagos y el cumplimiento de los regímenes de financiación. Son responsables de designar y asignar viviendas sociales a los inquilinos y de inspeccionar las normas de alojamiento.



**Algunos ejemplos:**

En Austria, los municipios gestionan los permisos de planeamiento local y la disponibilidad de suelo, y pueden proporcionar viviendas asequibles, dando prioridad a los derechos de asignación cuando hay subvenciones públicas de por medio. La asignación de viviendas depende de los recursos económicos, según la legislación federal, y afecta al 70-80 % de los hogares.

En Dinamarca, los municipios financian y subvencionan a las asociaciones de vivienda, aprueban los planes de alquiler, administran las subvenciones y supervisan la producción y el mantenimiento de las viviendas. Aplican las directrices nacionales mediante planes municipales, deciden sobre las promociones de viviendas sin ánimo de lucro y pueden asignar una cuarta parte de las viviendas vacías a hogares con necesidades urgentes.

En Alemania, los municipios designan zonas de vivienda, gestionan la planificación urbanística, expiden permisos de construcción y ofrecen programas especiales de vivienda para personas con necesidades especiales, incluidas las personas sin hogar.

En los casos en los que los municipios no proporcionan viviendas directamente, siguen desempeñando un papel importante en el proceso, principalmente seleccionando otras empresas de vivienda social. Este es el caso, por ejemplo, de Dinamarca, donde las viviendas sociales son suministradas exclusivamente por asociaciones de vivienda sin ánimo de lucro, pero para convertirse en una asociación de vivienda social la organización tiene que ser aprobada como tal por el municipio. El ayuntamiento puede controlar la iniciativa de las asociaciones de vivienda social decidiendo aprobar o no nuevos proyectos, y hacer peticiones concretas sobre el tipo de viviendas a construir.

Los municipios pueden apoyar la oferta de vivienda social de diversas maneras. A menudo asignan financiación regional y la complementan cuando es necesario. Además, proporcionan suelo edificable y son responsables de la planificación urbanística. Por ejemplo, es una práctica cada vez más extendida fijar un porcentaje mínimo de vivienda social en los nuevos desarrollos (por ejemplo, en España la Ley del Suelo establece que el 30% del suelo en los nuevos desarrollos y en caso de planes de renovación urbana; en Irlanda tras la Ley de Planificación y Desarrollo de 2000 las autoridades urbanísticas tienen ahora la potestad de exigir que hasta el 20% del suelo aprobado para urbanizaciones se destine a vivienda social y asequible) tiene que ser para vivienda social), o en un territorio determinado (por ejemplo en Francia la Ley SRU establece la obligación de tener al menos un 20% o 25% (dependiendo del municipio/zona más desarrollada o no) de vivienda social en cada municipio que cuente con más de 3500 habitantes.



Luego corresponde a cada municipio decidir cómo aplicar este porcentaje y fijar las normas en su plan urbanístico. Por ejemplo, París ha decidido que, en cada nueva urbanización, los promotores privados tienen que reservar el 25 % de la superficie a la construcción de viviendas sociales, a menos que ya representen más del 20 % de las viviendas de la zona). Este tipo de prácticas se han adoptado con el objetivo de aumentar la mezcla social y evitar la segregación social y espacial que se produce cuando la vivienda social se concentra en determinadas zonas/barrios.

Los municipios también desempeñan un papel importante en la asignación de viviendas sociales: definen los criterios de selección en función de las necesidades detectadas a nivel local y, a menudo, inscriben a los solicitantes en una lista de espera municipal. En muchos países, los municipios también pueden disponer de un porcentaje del parque de viviendas existente para alojar a quienes se consideran los casos más urgentes (por ejemplo, en Austria, Países Bajos y Dinamarca).

