



Ángel Cabral González-Sicilia
Abogado (Bufete Génova)
Presidente de la Agrupación de
Técnicos Urbanistas de Andalucía
(ATUA-AETU)
[Telf.: 954274443]
www.bufetegenova.com

Fecha del artículo: 14/01/2009

Índice

1º).- Preámbulo. 2º).- Breve recorrido histórico del derecho a una vivienda digna y adecuada. 3º).- El actual escenario de los Registros (o Listados) de peticionarios de viviendas. 4º).- Concisa alusión a las Cooperativas de viviendas y la ineludible obligación de su fomento. 5º).- Epílogo.

LA INDEBIDA DISECCIÓN DEL «REGISTRO DE DEMANDANTES DE VIVIENDAS» ANTE LA ACTUAL CRISIS ECONÓMICA.

1º).- Preámbulo.

Recientemente ha sido acogido y reconocido por el legislador estatal el «registro público de demandantes de viviendas», si bien, estimamos, con el debido respeto y consideración, que el “angelito” ha sido concebido “tullido”, pues sólo se contempla para las «sujetas a algún tipo de protección pública», recogiendo, sin aportar nada más, lo que hasta ahora ya venían prescribiendo los legisladores autonómicos.

Ante lo cual, nos cuestionamos por qué no se crea, de una vez por todas, un registro de solicitantes de viviendas, que englobe a todos los peticionarios sin excepción, y que internamente pueda subdividirse en dos grandes subapartados (o libros), tales como el de los interesados en viviendas de renta libre y aquellos otros sujetos inscritos a algún tipo de protección pública, dado que el régimen será diverso según un supuesto y otro. Empero esa información, compilada como servicio público, favorecería el necesario estímulo del sector (imprescindible para esta época de «crisis»¹), así como la consecución anhelada de cubrir las necesidades residenciales de un amplio segmento de la población (hasta ahora ignorado) que no pueden acogerse a las medidas de las viviendas sujetas a algún régimen de protección pública y que con dificultad pueden llegar a los precios de las actuales de renta libre.

Evoquemos que el texto refundido de la Ley de suelo estatal², contiene un mandato específico dirigido a los poderes públicos a fin de que todo ciudadano goce de una vivienda digna, adecuada y accesible³, amparando la pauta constitucionalmente preestablecida⁴, para lo cual promoverán las condiciones precisas e ineludibles al objeto de hacer real y efectivo ese derecho⁵. No unos pocos arquetipos, sino la totalidad de todos los prototipos, pues la prescripción, obligación y vinculatoriedad se predica en amparo de «todos los españoles».

Asimismo, adiciona ese cuerpo normativo (TRLS/08) que cuando la ordenación territorial o urbanística destine suelo a un uso residencial, dicha vinculación «está al

¹ O si se prefiere “dificultad coyuntural”, o “trance económico”, o “ajuste económico”, o “apatía económica”, o “debilidad económica”, o “vacilación económica”, o “frenazo de la economía”, o “decrecimiento”, “mengua”, “desaceleración”, “recesión”, etc.

² Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio -TRLS/08-.

³ El artículo 4.a) del TRLS/08 prescribe que «todos los ciudadanos tienen derecho a: a) Disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible, concebida con arreglo al principio de diseño para todas las personas, que constituya su domicilio libre de ruido u otras inmisiones contaminantes de cualquier tipo que superen los límites máximos admitidos por la legislación aplicable y en un medio ambiente y un paisaje adecuados».

⁴ Ex art. 47 CE («Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación»).

⁵ Impone el art. 2.3 del TRLS/08 que «los poderes públicos promoverán las condiciones para que los derechos y deberes de los ciudadanos establecidos en los artículos siguientes sean reales y efectivos, adoptando las medidas de ordenación territorial y urbanística que procedan para asegurar un resultado equilibrado, favoreciendo o conteniendo, según proceda, los procesos de ocupación y transformación del suelo».

servicio de la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada»⁶. Repárese en que estos cánones no diferencian entre viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o las denominadas de renta libre, por lo que habrán de ser consideradas en su conjunto a la hora de promover esas “condiciones necesarias” para hacer real y efectivo ese derecho, teniendo que generalizarse y, consecuentemente, acrecentarse la actividad de fomento de esos registros de demandantes. Por el contrario, sólo se tienen en consideración unas, obviando “indebidamente” la adopción de medidas de incentivación, impulso, estímulo y promoción de viviendas de renta libre.

2º).- **Breve recorrido histórico del derecho a una vivienda digna y adecuada.**

El urbanismo y la vivienda han sido abordados, hasta épocas relativamente recientes, como contextos disímiles. El decurso histórico de la ordenación (territorial y/o urbanística) y de la vivienda ha acusado una falta de coherencia y coordinación, al haber sido utilizadas como instrumentos al servicio de objetivos distintos e inconexos. Así, en tiempos pretéritos, la política de vivienda ha estado vinculada a la del suelo, concebido como soporte por regular. Sin embargo, cuando se ha dado prioridad al valor económico del alojamiento, éste ha condicionado la ordenación y el planeamiento hasta el punto de transfigurarlos de fin a medio al servicio de aquellas. El suelo (activo físico-económico) objeto de intervenciones públicas, sobre el que se asienta la construcción, resulta ser un bien económico escaso, no reproducible, y la edificación se ha concebido como factor de producción, que puede ser sustituido y reproducido, ensayando el poder público, por ante sus potestades administrativas, su conciliación y coordinación para reconocer y atender a las exigencias sociales. A tal situación, ahora, se le adhiere el derecho de todo ciudadano a una vivienda «digna, adecuada y accesible»⁷ y el paradigma del «desarrollo sostenible»⁸, que vienen a reilustrar esta materia.

⁶ Párrafo 2º del art. 2.3 del TRLS/08.

⁷ Ex artículo 4.a) del TRLS/08 (vivienda «digna, adecuada y accesible, concebida con arreglo al principio de diseño para todas las personas, que constituya su domicilio libre de ruido u otras inmisiones contaminantes de cualquier tipo que superen los límites máximos admitidos por la legislación aplicable y en un medio ambiente y un paisaje adecuados»).

⁸ Vid artículo 2 del TRLS/08. Postula el párrafo 2º del apartado 3º del precitado art. 2 que: «El suelo vinculado a un uso residencial por la ordenación territorial y urbanística está al servicio de la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, en los términos que disponga la legislación en la materia».

Además, el elevado e incesante incremento del coste para la adquisición de una vivienda en España ha venido configurándose como uno de los primordiales y cardinales problemas para la población, la cual accede a costa de un excesivo y, a veces descomunal, endeudamiento.

Preocupación, igualmente, compartida por nuestros legisladores, que desde los albores se ha pretendido acotarlo e intervenir en el mercado inmobiliario implementando diversas técnicas⁹ que no han devenido ser efectivas, habiendo regido como eje central, sobre el que gravitaba el urbanismo, el intento de paliar o evitar la especulación¹⁰. Y con dicho inicial exclusivo objetivo se implementaron, a las Administraciones municipales, los patrimonios de suelo¹¹ («publicatio» y esencia que luego se fue ampliando -otras finalidades de interés social-¹²), y de los derechos de superficie, de tanteo y retracto sobre terrenos o edificaciones. Y el problema no se centra en las reglas, sino en la imposibilidad de respetarlas sin previsión de otra compensación económica (vía legislativa) para el erario público local que palie el descenso de ingresos que el acatarlos pudiere conllevar.

Ya en la Declaración de Estambul+5¹³, se formuló el concepto de «asentamientos humanos sostenibles», forjado como aquellos en que «todas las personas tengan una vivienda adecuada, un entorno saludable y seguro, acceso a los servicios básicos y un empleo productivo libremente elegido». Y volvemos a recalcar que siempre se preconizan estas máximas para la generalidad, para la concluyente colectividad («todas las personas»).

⁹ Desde la Ley de 10 de diciembre de 1921 («casas baratas»), y hasta la actualidad, el suelo es considerado como elemento principal de la política de vivienda. Si bien, se puede encontrar otro antecedente más remoto en la Ley de Habitaciones Higiénicas y Baratas de 12 de junio de 1911 («vivienda calificada»).

¹⁰ Postula el artículo 47 de la Constitución Española que «(...) Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación».

¹¹ Así, por ejemplo, vid el Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales de 1955, la propia Ley del Suelo de 1956. Por su parte, el artículo 89.2 del TRLS de 1976 establecía que dicho patrimonio «tendrá por finalidad prevenir, encauzar y desarrollar técnica y económicamente la expansión de las poblaciones, y se adscribirá a la gestión urbanística para inmediata preparación y enajenación de solares edificables y reserva de terrenos de futura urbanización».

¹² Vid, por ejemplo, art. 280.1 del TRLS de 1992, que prescribe que «Los bienes del Patrimonio Municipal del Suelo, una vez incorporados al proceso de urbanización y edificación, deberán ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social, de acuerdo con el planeamiento urbanístico».

¹³ Nueva York (junio de 2001).

El derecho a la vivienda adecuada, como constató la Declaración de Estambul, es más que tener un techo bajo el que cobijarse. «Significa también disponer de un lugar privado, espacio suficiente, accesibilidad física, seguridad adecuada, seguridad de tenencia, estabilidad y durabilidad estructurales, iluminación, calefacción y ventilación suficientes, una infraestructura básica adecuada, que incluya servicios de abastecimiento de agua, saneamiento y eliminación de desechos, factores apropiados de calidad del medio ambiente y relacionados con la salud, un emplazamiento adecuado con acceso al trabajo y a los servicios básicos, todo ello con un coste razonable»¹⁴.

Entendiendo que son componentes necesarios para una «vivienda adecuada», entre otros, la seguridad en su tenencia, la disponibilidad de servicios e infraestructuras, la posibilidad de su sostén, las condiciones de habitabilidad y accesibilidad, la ubicación y la adecuación cultural¹⁵; además de las dotaciones de agua, saneamiento, durabilidad y superficie suficiente¹⁶.

Ahora bien, a lo largo del siglo XIX se forjó la urbanización de las urbes como una potestad pública que confinaba las facultades dominicales, ejercitándose como una obra pública¹⁷, excluyéndose de cualquier justiprecio de los bienes expropiados una valoración extraña a su valor rústico, sin existir, en puridad, una precisa política de vivienda¹⁸. La construcción de viviendas para cobijar las necesidades y penurias sociales se planteó, como factor integrante de la política social¹⁹, del que se hizo,

¹⁴ Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos y Programa de Hábitat.

¹⁵ Vid Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sobre el derecho a una vivienda adecuada (1991): «debe considerarse como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte». Además, se añade, que «el derecho a la vivienda se debe garantizar a todos, sean cuales fueren sus ingresos o su acceso a recursos económicos».

¹⁶ La ONG “Habitat International Coalition” señaló como elementos constitutivos del derecho humano a la vivienda conforme a las obligaciones asumidas por los Estados con la ratificación de los Tratados internacionales en la materia: seguridad de tenencia; bienes y servicios que como el agua, son esenciales; accesibilidad económica, habitabilidad, accesibilidad física; ubicación; tradiciones culturales; libertad frente a posibles desalojos; información; capacitación; participación y libertad de expresión; realojamiento; ambiente saludable; seguridad y privacidad.

¹⁷ El denominado «urbanismo de la obra pública».

¹⁸ Bassols Coma, M. («Génesis y evolución del Derecho urbanístico español»). Ed., Montecorvo, Madrid, 1973, Pág. 362.

¹⁹ Así, por ejemplo, citemos el Real Decreto de 5 de diciembre de 1883 que creó la Comisión para el estudio “de todas las cuestiones sociales que directamente interesan a la mejora o bienestar de las clases obreras, tanto agrícolas como industriales, y que afectan a las relaciones entre el capital y el trabajo”. Luego por Real Decreto de 23 de abril de 1903 se fundó el Instituto de Reformas Sociales, en donde se redactaron las Bases para un Proyecto de Ley de casas de obreros. Casas baratas, que fueron el origen de la Ley de Habitaciones Higiénicas y Baratas de 12 de junio de 1911. O la Ley de Casas Baratas de 10 de diciembre de 1921 (en donde se preveía un beneficio que no podría exceder del 6% del capital destinado a

posteriormente, eco y consolidó la Constitución, entre cuyos derechos sociales y deberes prestacionales de los poderes públicos está reconocido el derecho a la vivienda²⁰.

Asimismo se reconoce el derecho a la propiedad privada y se enfatiza que la función social «delimitará su contenido de acuerdo con las leyes»²¹, matizando que la restricción o acotación del contenido del derecho de propiedad corresponde a estas normas de rango legal, con el límite del respeto al contenido esencial del mismo²². Así mismo, «todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna²³ y adecuada», correspondiendo a los poderes públicos regular «la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación»²⁴, debiendo, la comunidad, participar «en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos»²⁵.

A nivel constitucional, como vemos, se introdujeron nuevos paradigmas sobre el suelo y la vivienda. Por una parte, se considera al suelo como recurso natural, escaso y no renovable²⁶ que debe ser tratado desde la óptica de la sostenibilidad, siendo el soporte de la vivienda. Constituye, por otra, un bien económico con una función social, cuyas

su construcción). Asimismo, se puede evocar el Decreto-Ley de 29 de julio de 1925 (de las «casas económicas»). También el Decreto de 15 de agosto de 1934 (del Reglamento del Patronato de Política Social Inmobiliaria), las Leyes del Paro de 1934, o la Ley de 29 de junio de 1935 («Ley salomón»), etc.

²⁰ Ex art. 47 de la Carta Magna.

²¹ Ex art. 33 CE.

²² Ex art. 53.1 CE («Los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo segundo del presente Título vinculan a todos los poderes públicos. Sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 161.1.a»).

²³ Sobre vivienda digna, vid Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Hábitat II, 1996), y la Declaración de Estambul (1996), Declaración del Milenio (2000), o la Conferencia Estambul+5 (2001).

²⁴ Art. 47 CE. Precepto, que, por otra parte, tiene alcance limitado, dado que el reconocimiento, acatamiento y amparo significan que «informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos», de tal modo que su trascendencia efectiva se encuentra en función de lo que dispongan las leyes (ex art. 53.3 CE que previene que: «El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo tercero informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen»).

²⁵ Precepto que recoge los arts. 25.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y 11.1 de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. La Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Vancouver, junio de 1976) declaraba que «la vivienda y los servicios adecuados constituyen un derecho humano básico que impone a los gobiernos la obligación de asegurar su obtención por todos los habitantes, comenzando por la asistencia directa a las clases más desfavorecidas mediante la orientación de programas de autoayuda y de acción comunitaria». En la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (Resolución 41/128 de 4 de diciembre de 1986) se dispuso que: «Los Estados deben adoptar, en el plano nacional, todas las medidas necesarias para la realización del derecho al desarrollo y garantizarán, entre otras cosas, la igualdad de oportunidades para todos en cuanto al acceso a los recursos básicos, (...) la vivienda (...)».

²⁶ Tal y como se manifiesta en la propia Exposición de Motivos del TRLS/08.

facultades y contenido serán delimitados por las leyes²⁷, que no deberá ser objeto de especulación y sobre cuyas plusvalías existirá una participación de la comunidad. Ideales que han de informar la actuación de los poderes públicos²⁸.

Del artículo 47 CE, siguiendo a nuestro Tribunal Constitucional²⁹, se derivan para el legislador y para todos los órganos de los poderes públicos, tres mandatos especialmente relevantes; a saber:

A).- El constituyente ha supeditado el conjunto de la actividad urbanística a la consecución del derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Así pues, las decisiones de los poderes públicos por las que opten, deben, sobre todo, servir a la promoción de las «condiciones necesarias» para hacer efectivo el derecho referido. Del mismo modo, no se puede confinar o acortar el fomento de medidas sólo para las viviendas con algún tipo de protección pública, pues dejamos desasistidos a una notable porción poblacional.

B).- El art. 47 CE obliga a que el régimen de utilización del suelo se acomode al interés general³⁰. Así se enfatiza que todos los poderes públicos (incluido el legislador) quedan constitucionalmente obligados a impedir la especulación, que el constituyente deja caracterizada como fenómeno contrario al uso de suelo de acuerdo con el interés general. Cuestión predicada ya desde el año 1956 y jamás colmatada.

C).- Por último, el art. 47.2 CE parte de la premisa del urbanismo como función pública al referirse a la acción urbanística de los entes públicos en cuanto generadora de plusvalías (de los predios privados). La transformación del suelo que hace posible el aprovechamiento urbanístico, incrementa el valor de

²⁷ Ex art. 33.2 CE.

²⁸ En palabras de la STC 152/1988, de 20 de julio: «La política de vivienda, junto a su dimensión estrictamente económica, debe tener un señalado acento social, (...) constituye (...) un mandato o directriz constitucional que ha de informar la actuación de todos los poderes públicos (art. 53 CE) en el ejercicio de sus respectivas competencias».

²⁹ STC núm. 61/1997, de 20 de marzo de 1997 (Pleno).

³⁰ «... como especificación tanto de la función social del art. 33.2 C.E. como de la subordinación de toda la riqueza (también la inmobiliaria) al interés general (art. 128.1 C.E.)», (...) « En virtud de su mención en el art. 47 C.E., las ganancias procedentes de la especulación quedan constitucionalmente desprotegidas» (misma STC 61/97).

las fincas privadas, siendo producida por una acción o decisión pública, lo que implica, por un lado, que semejante mutación no es en sí misma una facultad inherente a la propiedad privada y, por otro, justifica la prescripción constitucional (que es obligación para el legislador) de que la «comunidad» participe en aquellas plusvalías³¹.

Hoy se llega a enfatizar, desde el TRLS/08 que «el suelo vinculado a un uso residencial por la ordenación territorial y urbanística está al servicio de la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada»³².

Además, no sólo la vivienda ha de ser «digna» y «adecuada»³³, sino que habrá ha de ser «sostenible» en cuanto a sus condiciones ambientales intrínsecas y extrínsecas. «En una ordenación sostenible las viviendas lo son, conforme a las determinaciones de aquella, por su programa, dotaciones, servicios, dimensiones, habitabilidad, distribución y cohesión de los grupos sociales, condiciones de acceso, financiación, permanencia, etcétera»³⁴.

El actual arquetipo del derecho a una vivienda digna y adecuada motiva un diferente discurso que franqueando la singularidad, la peculiaridad o la especialidad, acomoda su carga de fomento a la paridad de todas las figuras de alojamiento, teniendo los poderes públicos que ponderar y atender, sin excepción, al impulso e inducción de todas ellas, privándose, innecesaria e inadecuadamente, de los registros de demandantes de viviendas, a las de renta libre.

³¹ Añade dicha STC 61/1997, que «Corresponde a los poderes públicos -y en primer lugar al legislador- determinar cuál ha de ser en cada caso la participación comunitaria en las plusvalías derivadas de la acción urbanística de los entes públicos, lo que podrá hacerse de muy diversos modos. En resumen, la apropiación privada de esa plusvalía no forma parte del contenido esencial de la propiedad. Atendido, pues, lo que dispone el art. 47 C.E., la función social de la propiedad urbanística puede legitimar la no atribución al propietario de determinadas facultades o su atribución condicionada a ciertos requisitos. Legitima igualmente el sometimiento del ejercicio de las facultades atribuidas a determinadas condiciones y puede hacer obligatorio ese ejercicio o supeditarlo al cumplimiento de deberes o cargas, etc. Son muchas las maneras posibles de fijar «la finalidad o utilidad social» que debe cumplir cada categoría de bienes objeto de propiedad privada, con tal de que no rebase el límite del contenido esencial».

³² Ex artículo 2.3 del TRLS/08.

³³ El propio artículo 2.3 de esta Ley así lo señala: «El suelo vinculado a un uso residencial por la ordenación territorial y urbanística está al servicio de la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, en los términos que disponga la legislación en la materia».

³⁴ Cruz Alli Aranguren, J., («Urbanismo y vivienda. La interrelación de las políticas de suelo y vivienda», en Conferencia pronunciada en el III Congreso Español de Derecho Urbanístico, Pamplona, 2005).

3º).- El actual escenario de los Registros (o Listados) de peticionarios de viviendas.

Concurre un panorama bastante heterogéneo desde un punto de vista normativo, si bien, existen puntuales pautas concordantes, conexas, afines o similares, al menos en lo que aquí interesa resaltar, pues es común denominador generalizado el que se haya centrado este tipo de registros única, exclusiva y categóricamente para los solicitantes de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, dejando en olvido al resto.

Así, y a mero título de ejemplo, se pueden citar las regulaciones de las Comunidades de Islas Baleares (con el Registro público de demandantes de vivienda de protección pública)³⁵, de Cataluña (Registro de Solicitantes de Vivienda de Protección Oficial)³⁶, de La Rioja (Registro de solicitantes de vivienda protegida)³⁷, de Aragón (Registro de solicitantes de vivienda protegida)³⁸, de Castilla y León (Registro Público de

³⁵ El Registro público de demandantes de vivienda de protección pública regulado por el Decreto 90/2005, de 29 de julio. Vid también la Ley 5/2008, de 14 de mayo, de actuaciones urgentes destinadas a la obtención de suelo para viviendas de protección pública (de las Illes Balears), en su Exposición de Motivos y artículo 5.8 («Una vez construidas las viviendas de protección pública, su adjudicación se efectuará según la legislación vigente y, concretamente, a los demandantes de vivienda inscritos en el registro público regulado por el Decreto 90/2005, de 29 de julio»).

³⁶ Vid la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda. En su Preámbulo, expresamente se dice que «La regulación se articula mediante el diseño del Registro de Solicitantes de Vivienda de Protección Oficial y los procedimientos de adjudicación. El Registro tiene la función de proporcionar información, favorecer la transparencia y ayudar en la adecuada adjudicación de las viviendas de protección oficial. Los ayuntamientos pueden establecer registros propios y, para los que no lo hagan, la Generalidad, subsidiariamente, debe establecer uno general (...)». Vid también artículos 92 («1.- Se crea el Registro de Solicitantes de Vivienda de Protección Oficial como registro administrativo (...). 2.- Para ser adjudicatario o adjudicataria de una vivienda de protección oficial, debe estarse inscrito en el Registro de Solicitantes de Vivienda de Protección Oficial en la correspondiente modalidad de demanda (...)»), 93 (en su párrafo 1º dispone que «el Registro de Solicitantes de Vivienda de Protección Oficial es un registro público, compuesto por los registros de los ayuntamientos que dispongan del mismo (...)»), y 94 a 97, así como la Disposición Adicional vigésima segunda («Régimen especial del Registro de Solicitantes de Vivienda de Protección Oficial del municipio de Barcelona»).

³⁷ Registro creado por Decreto 50/2004, de 16 de septiembre. Vid también Decreto 120/2007, de 5 de octubre, por el que se regula el Registro de solicitantes de vivienda protegida en la Comunidad Autónoma de La Rioja y la Ley 2/2007, de 1 de marzo, de Vivienda de la Comunidad Autónoma de La Rioja (Exposición de Motivos y artículo 51).

³⁸ La Ley 24/2003, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de política de vivienda protegida creó el Registro de solicitantes de vivienda protegida de Aragón, cuyo Reglamento fue aprobado por Decreto 80/2004, de 13 de abril, del Gobierno de Aragón y posteriormente modificado por Decreto 224/2005, de 2 de noviembre, y con el Decreto 211/2008, de 4 de noviembre de 2008, el Gobierno de Aragón aprueba un nuevo Reglamento del Registro de solicitantes de vivienda protegida y de adjudicación de viviendas protegidas de Aragón (de estructura “municipal o inframunicipal” -ex art. 13-), que deroga expresamente los citados Decretos 80/2004 y 224/2005, regulándose el modelo de solicitud de inscripción en el Registro de solicitantes de vivienda protegida de Aragón por Orden de 17 de noviembre de 2008, del Consejero de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes (BOA de 4 de diciembre de 2008).

Demandantes de Viviendas Protegidas)³⁹, del Principado de Asturias (Registro de Solicitantes de Vivienda)⁴⁰, del País Vasco (Registro de Solicitantes de Vivienda)⁴¹, de Andalucía (Registro público municipal de demandantes)⁴², o incluso podríamos aludir a la de Madrid (con la Lista Única de Solicitantes de Viviendas con Protección Pública)⁴³.

Es en este contexto cuando el legislador estatal exige, imperiosa y preceptivamente, como “objetivo político de primera magnitud” el provocar, forzar e impulsar la creación de los registros públicos de demandantes de vivienda acogida a algún régimen de protección pública⁴⁴, homogeneizando y unificando el criterio y, a la vez, condición general (no obstante secundado mayoritariamente por el legislador autonómico⁴⁵) de estar inscrito en un registro público de demandantes⁴⁶ para poder instar una morada de

³⁹ El Decreto 64/2006, de 14 de septiembre, por el que se modifica el Decreto 52/2002, de 27 de marzo, crea el Registro Público de Demandantes de Viviendas Protegidas de Castilla y León, el cual ha sido desarrollado por la Orden FOM/1884/2006, de 22 de noviembre. (Vid también Orden FOM/1982/2008, de 14 de noviembre, por la que se regula el procedimiento para la selección de los adquirentes y arrendatarios de viviendas protegidas en Castilla y León; art. 5.1.a), 8.1, etc.).

⁴⁰ Vid Resolución de 27 de octubre de 2003, de la Consejería de Vivienda y Bienestar Social, por la que se crea el Registro de Solicitantes de Vivienda del Principado de Asturias (BOPA nº 269, de 20 de noviembre de 2003).

⁴¹ Vid Orden de 16 de abril de 2008, del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales, reguladora del Registro de Solicitantes de Vivienda (BOPV nº 88, de 12 de mayo de 2008).

⁴² Vid Decreto 395/2008, de 24 de junio, por el que se aprueba el Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012. En su artículo 24.2 prescribe que «También se podrá realizar la selección mediante un registro público municipal de demandantes, siempre que se efectúe respetando los principios de igualdad, publicidad y concurrencia».

⁴³ Orden 3766/2005, de 7 de diciembre, por la que se regula la Lista Única de Solicitantes de Viviendas con Protección Pública para Arrendamiento con Opción a Compra para Jóvenes y el procedimiento de selección de la misma.

⁴⁴ Así el Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, previene en su Exposición de Motivos que «De cara a fijar sus líneas estructurales, el Plan se plantea una serie de objetivos políticos de primera magnitud: (...) 5. Establecer las condiciones que garanticen a los ciudadanos el acceso a la vivienda en condiciones de igualdad, impulsando la creación de registros públicos de demandantes de vivienda acogida a algún régimen de protección pública y que toda la producción de viviendas protegidas sea adjudicada con criterios de transparencia, publicidad y concurrencia, controlados por la administración pública».

⁴⁵ Por ejemplo, en Andalucía no existía esa obligatoriedad de previa inscripción en el Registro (ex arts. 24 del Decreto 395/2008, de 24 de junio, por el que se aprueba el Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012, y 31 de la Orden (de la Consejería de Vivienda de la Junta de Andalucía) de 10 de noviembre de 2008, de desarrollo y tramitación de las actuaciones en materia de vivienda y suelo del Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012. Por lo que dispondrán de un año para que se constituyan los registros a contar desde el 24 de diciembre de 2008 ex Disposición Transitoria 6ª del Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre (Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012).

⁴⁶ El artículo 3.1 del Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre impone que «Los demandantes de viviendas y financiación acogidas a este Real Decreto, deberán reunir las siguientes condiciones generales, sin perjuicio de las que puedan establecer adicionalmente las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla: (...) b).- Estar inscrito en un registro público de demandantes, creado y gestionado de conformidad con lo que disponga la normativa de las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla (...)». Asimismo vid art. 5.1.d) del mismo Real Decreto 2066/2008 («Sólo podrán acogerse a la financiación del Plan las viviendas adquiridas para uso propio y las promovidas o rehabilitadas para uso propio o para alquiler, que cumplan los requisitos siguientes: (...) d).- La venta y

esas características, previendo la posibilidad, para favorecer esa implantación, de suscribir convenios de colaboración entre el Ministerio de Vivienda y las Comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla⁴⁷.

Si esta pauta (de los registros de demandantes) cautiva las loas, apologías y elogios políticos y doctrinales en general, nos cuestionamos ¿por qué se limita, mutila y cercena esa medida sólo para las viviendas sujetas a algún tipo de protección pública y no abarca la totalidad de la demanda englobando, además, a los peticionarios de viviendas de renta libre?. Evidentemente no tendrían el mismo régimen, pudiendo resultar incluso axiomático que la inscripción de estos últimos interesados tendría que ser potestativa.

Este paradigma de registro, en los términos que pretendemos acoger, suscitaría, entre otras, la posibilidad de constitución de una gran cantidad de cooperativas⁴⁸ para la gestación de viviendas de renta libre al facilitar el conocimiento de las personas interesadas.

4º).- Concisa alusión a las Cooperativas de viviendas y la ineludible obligación de su fomento.

El movimiento cooperativo⁴⁹ es la corriente social o doctrina que patrocina la colaboración, contribución y participación de sus integrantes en el rango económico y social, como medio para lograr que los productores y consumidores, integrados en asociaciones voluntarias («Cooperativas»), obtengan un beneficio mayor para la satisfacción de necesidades.

adjudicación de las viviendas sólo podrá efectuarse a demandantes inscritos en los registros públicos previstos al efecto por las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla, (...)).

⁴⁷ Ex art. 16.1.e) del Real Decreto 2066/2008 («El Ministerio de Vivienda celebrará convenios de colaboración con las Comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla para la ejecución del Plan, cuya duración coincidirá con la vigencia del mismo. Dichos convenios recogerán al menos los siguientes contenidos: (...) e).- Compromisos en materia de gestión del Plan, expresando los instrumentos y medidas a adoptar por parte de cada Administración para su ejecución, y las subvenciones que correspondan a la creación y mantenimiento de ventanillas únicas de vivienda, oficinas de rehabilitación y registros de demandantes»).

⁴⁸ Que por otra parte se consideran asociaciones de marcado interés social.

⁴⁹ Que data del año 1844 e implantado veinte años después en España. Siguiendo los principios de la experiencia de los “Equitables Pionners de la Rochdale” se organizó en Mataró “La Obrera Mataronense” (fabricación hilados y tejidos). Para más información vid los trabajos catalanes sobre la política urbana de este período: MASSANA, C.: *Indústria, ciutat i propietat*, Barcelona, Curial, 1985, 431 págs. y ROCA, F.: *Política econòmica i territori a Catalunya*, Barcelona, Ketres, 1979.

En general, una cooperativa es una asociación de personas físicas o jurídicas que, teniendo intereses o necesidades socio-económicos comunes, desarrollan una actividad empresarial, distribuyéndose los resultados que produzca entre sus socios. Por su parte, las cooperativas de viviendas tienen por objeto facilitar a sus miembros viviendas y/o locales, edificaciones y obras complementarias, pudiendo para ello adquirir, parcelar y urbanizar terrenos y realizar aquellos trabajos, obras y servicios que sean necesarios, e incluso aportar directa y personalmente el trabajo de sus socios.

Una de las vías, en principio, menos costosas para adquirir una vivienda (ya sea residencia habitual o para morada vacacional) es a través de una cooperativa, dado que el comprador de la vivienda se erige, junto al resto de cooperativistas, en promotor⁵⁰. El problema que normalmente impera es poder conocer a otros peticionarios para poder formar este tipo asociativo.

A mayor abundamiento evoquemos que la promoción de cooperativas tiene reflejo a nivel global⁵¹, europeo⁵², nacional⁵³ y autonómico⁵⁴. La propia Exposición de Motivos

⁵⁰ Siguiendo el art. 9.1 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (LOE) «será considerado promotor cualquier persona, física o jurídica, pública o privada, que, individual o colectivamente, decide, impulsa, programa y financia, con recursos propios o ajenos, las obras de edificación para sí o para su posterior enajenación, entrega o cesión a terceros bajo cualquier título». Ahora bien, como manifiesta la Exposición de Motivos (apartado 4º) del citado cuerpo legislativo «a la figura del promotor se equiparan también las de gestor de cooperativas o de comunidades de propietarios, u otras análogas que aparecen cada vez con mayor frecuencia en la gestión económica de la edificación». Vid también art. 17.4 y Disposición adicional primera (párrafo “a”) de la LOE).

⁵¹ Podemos recordar la Resolución de la Asamblea de la ONU 2001 (Creación de un entorno favorable para el desarrollo de las cooperativas) o la Recomendación 193/2002 de la OIT (Promoción de las cooperativas). Igualmente ver la Declaración sobre la Identidad Cooperativa aprobada el 23 de setiembre de 1995 por la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) en la ciudad de Manchester (Inglaterra) durante su Congreso del Centenario (Trigésima Primera Asamblea General), que aporta la siguiente definición «una cooperativa es una asociación autónoma de personas que se unen voluntariamente para satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales comunes por medio de una empresa de propiedad conjunta democráticamente gestionada».

⁵² Dos años después de la adopción de la Directiva 2001/86/CE, el Consejo de Ministros de la Unión Europea adoptó el Reglamento (CE) nº 1435/2003, de 22 de julio de 2003, relativo al Estatuto de la sociedad cooperativa europea (SCE). Vid también la Directiva 2003/72/CE que lo complementa en lo que respecta a la implicación de los trabajadores. Por su parte, el legislador español tan sólo ha procedido a transponer esta última norma a través de la Ley 31/2006, de 18 de octubre. Para más información ver la obra de Alfonso Sánchez, Rosalía, titulada «La Sociedad Cooperativa Europea domiciliada en España», 2008 - Editorial Aranzadi. Y en palabras de Lambea Rueda, Ana (“La sociedad cooperativa europea: El reglamento 1435/2003, de 22 de julio”; publicado en Revista de Derecho Privado - Núm. 5-6/2004, Mayo 2004), ello «no nos lleva a hablar de un Derecho cooperativo europeo, ni tampoco de normas de armonización en la materia, sino de una calificación cooperativa europea con ámbito de actuación europeo, que funcionará como elemento de intersección con las cooperativas de ámbito nacional de los Estados miembros, y al que podrán acceder éstas si lo desean y cumplen los requisitos del Reglamento».

⁵³ La propia Constitución establece en el apartado 2º del art. 129 que «los poderes públicos (...) fomentarán, mediante una legislación adecuada, las sociedades cooperativas». Vid, también, la Ley

de la Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas reconoce que el fomento del cooperativismo es una «fórmula que facilita la integración económica y laboral de los españoles en el mercado», teniendo un «marcado carácter social»⁵⁵.

Para esta normativa estatal, la cooperativa es «una sociedad constituida por personas que se asocian, en régimen de libre adhesión y baja voluntaria, para la realización de actividades empresariales, encaminadas a satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas y sociales, con estructura y funcionamiento democrático, conforme a los principios formulados por la alianza cooperativa internacional en los términos resultantes de la presente Ley»⁵⁶. Y se caracteriza a las “Cooperativas de viviendas” como «sociedades cooperativas de primer grado»⁵⁷, considerándose como fórmula de “economía social”⁵⁸, auto obligándose el Estado al impulso, promoción y fomento del cooperativismo⁵⁹.

27/1999, de 16 de julio, de cooperativas, la Ley 20/1990, de 19 de diciembre, de Régimen Fiscal de Cooperativas, el Reglamento del Registro de Cooperativas (aprobado por Real Decreto 136/2002, de 1 de febrero), la Orden ECO/3614/2003, de 16 de diciembre, por la que se aprueban las normas sobre los aspectos contables de las sociedades cooperativas y el Real Decreto 1278/2000, de 30 de junio, por el que se adaptan determinadas disposiciones de seguridad social para su aplicación a las sociedades cooperativas.

⁵⁴ Vid para la Región de Murcia (Ley 8/2006, de 16 de noviembre, de Sociedades Cooperativas), Extremadura (Ley 2/1998, de 26 de marzo, de Sociedades Cooperativas de Extremadura y Ley 8/2006, de 23 de diciembre, de Sociedades Cooperativas Especiales de Extremadura), Navarra (Ley Foral 14/2006, de 11 de diciembre, de Cooperativas de Navarra), Illes Balears (Ley 1/2003 de 20 de marzo, de cooperativas de las Illes Balears), Cataluña (Ley 18/2002, de 5 de julio, de Cooperativas), Comunidad Valenciana (Ley 8/2003, de 24 de marzo, de Cooperativas de la Comunidad Valenciana), Andalucía (Ley 2/1999, de 31 de marzo, de Sociedades Cooperativas Andaluzas), Castilla-La Mancha (Ley 20/2002, de 14 de noviembre, de Cooperativas de Castilla-La Mancha), Castilla y León (Ley 4/2002, de 11 de abril, de Cooperativas de la Comunidad de Castilla y León), La Rioja (Ley 4/2001, de 2 de julio, de Cooperativas), Madrid (Ley 4/1999, de 30 de marzo, de Cooperativas de la Comunidad de Madrid), Galicia (Ley 5/1998, de 18 de diciembre, de Cooperativas), Aragón (Ley 9/1998, de 22 de diciembre, de Cooperativas), o la Comunidad Autónoma vasca (Ley 1/1982, de 11 de febrero, sobre Cooperativas y Ley 4/1993, de 24 de junio, de Cooperativas de Euskadi).

⁵⁵ En palabras de Sanz Domínguez, Carlos, en su artículo titulado “Consideraciones en torno al fomento de las sociedades cooperativas en el ordenamiento jurídico español” (Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad de Sevilla), publicado en la siguiente dirección de internet: <http://www.uhu.es/aeurla/revista/art4.doc>.

⁵⁶ Ex art. 1.1 de la Ley 27/1999, de 16 de julio.

⁵⁷ Ex art. 6 de la Ley 27/1999 («Las sociedades cooperativas de primer grado podrán clasificarse de la siguiente forma: (...) “Cooperativas de viviendas”»).

⁵⁸ Por ejemplo, vid Disposición Adicional segunda de la Ley 27/1999.

⁵⁹ Vid Disposición Adicional Undécima de la Ley 27/1999 (por ante el Ministerio de Trabajo).

Bien es cierto que tenemos precedentes bastantes nefastos en el cooperativismo de viviendas, empero no todo ha sido un fracaso⁶⁰, por cuanto ha sido tradicionalmente un método eficaz de proveer unidades alojativas en épocas de crisis.

Así, suelen destacarse ciertos atributos favorables, beneficiosos o ventajosos de esta forma de asociacionismo, tales como el precio de los inmuebles (ya que puede resultar inferior al valor de mercado)⁶¹, pudiendo el cooperativista adaptar los pagos según sus necesidades⁶², con la garantía de las cantidades entregadas por los cooperativistas por anticipado para la financiación de la vivienda⁶³, así como obtener beneficios fiscales⁶⁴, etc.

5º)- Epílogo.

Tenemos por una parte que la normativa estatal tan sólo ha constatado lo que la práctica generalidad de los legisladores autonómicos han venido previendo en cuanto a la existencia y exigencia de un registro de demandantes de viviendas sujetas a algún tipo de protección pública⁶⁵, sin haberse planteado la posibilidad de ampliación de su labor y prestar un mayor servicio público y social. Por otra, que el mandato legal no se limita a este tipo de edificios, sino que engloba a la totalidad de la población y del uso residencial, por cuanto supone una dificultad ordinaria y universal de todos los individuos el acceso a un inmueble propio que sea su domicilio. Así el registro de demandantes de viviendas que englobase tanto las sujetas a algún régimen de protección pública, como las de renta libre, supondría una nueva medida de fomento del cooperativismo y de la propia economía, a los que están obligados los poderes públicos.

⁶⁰ En España, según datos de la Confederación de Cooperativas de Viviendas de España (CONCOVI), el número de viviendas construidas el año 2.007 en este régimen, tanto protegidas como libres, superó el millón de unidades (en concreto 1.387.248).

⁶¹ Hay supuestos en que se ha llegado a experimentar una reducción de hasta el 20% o 30%. Debe tenerse en cuenta que al ser los socios cooperativistas quienes promueven la ejecución de las viviendas, el beneficio del promotor privado desaparece, lo que apoca, aminora, atenúa o mitiga el precio final de la vivienda. No obstante, se ha de tener presente los costes de los profesionales que intervengan o los gestores de esas cooperativas.

⁶² En líneas generales, las aportaciones que se realizan a favor de la cooperativa son de tres tipos: aportaciones, cuotas periódicas y aportaciones para financiar la vivienda y anexos.

⁶³ La normativa garantiza estas devoluciones en la Ley de Ordenación de la Edificación y la Ley 57/1968, de 27 de julio, reguladora de las percepciones de cantidades anticipadas en la construcción de viviendas.

⁶⁴ Las cooperativas han gozado, desde sus albores, de una serie de privilegios tributarios como medida tendente a la promoción y mantenimiento de dichas entidades consideradas de interés social. Estas medidas tributarias excepcionales se establecían, principalmente, en las disposiciones reguladoras de las distintas figuras impositivas.

⁶⁵ Habiéndose homogeneizado y normalizado su requerimiento a nivel nacional.

Tenemos que abonar el terreno para que sea más fértil, dotando de más herramientas al mercado y renovar las existentes (cual aquí se insta).

La prestación de este servicio público añadido al existente podría coadyuvar, por ejemplo, a que dentro de los colectivos profesionales se puedan emplazar entre ellos para crear cooperativas y cubrir su necesidad⁶⁶, así como auxiliar la labor de las gestoras de cooperativas al poder crearlas con mayor facilidad y celeridad, así como propiciar un efecto multiplicador del autoempleo al favorecer el que surjan nuevas gestoras de cooperativas, así como paliar el declive del sector al poderse convenir obras con empresas constructoras, etc.

Es más, la agregación e incorporación de peticionarios de viviendas libres, apropiadamente organizado, entre otros criterios, por sus niveles de renta y capacidad de compra, beneficia no solo al fomento del sector cooperativo, sino incluso al de la tradicional promoción de viviendas en régimen libre, de modo que los promotores puedan conocer apriorísticamente los potenciales clientes, al objeto de diseñar las edificaciones con determinadas características, cuyo precio esté acorde con dicha capacidad de adquisición, ajustando y acomodando su oferta a la efectiva demanda.

Corolario de lo expuesto es que si la necesidad es común y global, la prestación del servicio público habrá de adecuarse a ese requerimiento genérico y acrecentar el actual registro de demandantes de viviendas a todas, abarcando en su cometido a las de renta libre⁶⁷, al objeto de auxiliar a ese segmento de población que excede en cuanto a nivel de ingresos de los umbrales máximos de las viviendas protegidas.

⁶⁶ Como en épocas pasadas. Pensemos en las Cooperativas de funcionarios, de abogados, de médicos, etc.

⁶⁷ «Omne ius aut consensus fecit aut necessitas aut firmavit consuetudo» (Todo derecho o lo estableció el consentimiento o lo constituyó la necesidad -cual aquí acontece y se insta- o lo confirmó la costumbre).