

SITUACIÓN JURÍDICA ACTUAL DE LA VIVIENDA COLABORATIVA EN LA COMUNITAT VALENCIANA Y PROPUESTAS DE MEJORA

28 DE OCTUBRE DE 2021

Cristina R. Grau

Abogada y socia de FGC ADVOCATS, SCCL



MARCO JURÍDICO REGULATORIO

- **Concepto y modelos**

- Cuestiones previas. Especial consideración de la vivienda y de la sociedad cooperativa
- Concepto de vivienda colaborativa y cooperativa de vivienda en cesión de uso.
- Modelos de vivienda colaborativa y características principales.
- Problemas detectados por las iniciativas de vivienda colaborativa
- Soluciones y medidas de incentivo a nivel nacional e internacional.

- **Las viviendas colaborativas y la regulación de las cooperativas de cesión de uso**

- La regulación de las cooperativas de cesión de uso en la normativa autonómica valenciana
- Regulación en otras comunidades autónomas

- **Cooperativas de viviendas en cesión de uso y normativa sobre viviendas.**

- Viviendas colaborativas en el Plan estatal 2018-2021
- Las novedades del proyectado Plan de vivienda 2021-2024
- La especial consideración de las cooperativas en las políticas de vivienda
- Aspectos relativos a la subvención

LA VIVIENDA COMO DERECHO FUNDAMENTAL

La vivienda constituye un derecho fundamental de las personas

- Artículo 25.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
- Artículo 34.3 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea
- Artículo 47 de la Constitución Española
- Artículo 16 del Estatuto de Autonomía: *«La Generalitat Valenciana tiene que garantizar el derecho a una vivienda digna a todos los ciudadanos y ciudadanas valencianos, especialmente a los más desprotegidos»*
- Artículo 2 de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la Función Social de la Vivienda de la Comunitat Valenciana *«La efectividad de este derecho a una **vivienda asequible, digna y adecuada**»* establecido una acción proactiva de la Generalitat y de las administraciones locales radicadas en la Comunitat Valenciana para hacerlo efectivo.

LA COOPERATIVA: UNA SOCIEDAD NO ESPECULATIVA

- ❑ Las dificultades per acceder a la vivienda en régimen de propiedad o de alquiler encuentran respuesta en el cooperativismo de viviendas que, elimina el margen comercial de algunos agentes (constructores y/o promotores profesionales), generando un **ahorro cooperativo** que aproxima el precio final de la vivienda a su precio de coste, siendo, por tanto, más asequible. El ahorro cooperativo ha sido reconocido en las Sentencias de la Audiencia Provincial de Barcelona de 8 de mayo de 1995 y 23 de septiembre de 2010
- ❑ En efecto, la cooperativa es una sociedad no especulativa
 - ❑ La distribución de excedentes, si se reparten, se basa en la actividad, no en el capital
 - ❑ En caso de baja el socio recupera el capital actualizado
 - ❑ La retribución del capital social a través de intereses está legamente es limitada
 - ❑ La persona socia paga el coste de la vivienda –ahorro cooperativo-
 - ❑ En la cooperativa de viviendas, si la persona socia se propone la transmisión de ésta, la cooperativa tiene el derecho de tanteo por el precio de adjudicación. La disolución de la cooperativa una vez adjudicadas las viviendas y la corta duración del derecho hace inoperante en la práctica este límite, permitiendo a la persona socia fijar el preu de la transmisión según las reglas del mercado.
- ❑ El cooperativismo tradicional ha dado solución al primer acceso a la vivienda cooperativa, pero no ha resuelto de satisfactoriamente las sucesivas y ulteriores trasmisiones de esa vivienda

CARACTERÍSTICAS DEL MODELO DE CESIÓN DE USO (I)

Para combatir estas prácticas y que el valor de la vivienda sea constante durante toda la vida útil de lo edificado, en los últimos años proliferan experiencias de vivienda cooperativa en régimen de uso, en los que la propietaria única de la edificación es la cooperativa, mientras que las personas socias tienen un derecho de uso habitacional, en tanto que socias, pero sin devenir propietarias privadas de la vivienda, teniendo igualmente derecho a servirse de los espacios comunes y de los servicios que ofrezca la cooperativa.

- La cooperativa es la titular (propietaria o no) del suelo y de la edificación y las personas socias tienen un derecho de uso de las viviendas
- Explicitan su naturaleza no especulativa y la ausencia de ánimo de lucro
- Se pueden configurar como cooperativas de vivienda o como cooperativas polivalentes de vivienda y consumo, suministrando servicios vinculados con la vivienda o con la persona
- Cuando el socio causa baja, sus aportaciones se liquidan a favor de los herederos o bien éstos, si conviven con el socio, se subrogan como tales
- Persiguen la sostenibilidad económica, medioambiental y social
- Persiguen asimismo un modelo de gobernanza basado en la autogestión colectiva

CARACTERÍSTICAS DEL MODELO DE CESIÓN DE USO (II)

- ❑ Cuando el socio o socia desea abandonar la vivienda cooperativa, puede causar baja como tal, recuperando sus aportaciones a capital, actualizadas cuando proceda, y si está previsto en los estatutos, las otras aportaciones que haya efectuado para sufragar el coste de la construcción, pero nunca se privatizan las plusvalías generadas colectivamente, que permanecen en la cooperativa, bajo la titularidad de ésta.
- ❑ A su vez, la nueva socia que ingresa en a cooperativa para disfrutar de un derecho de uso de la vivienda, aportará las mismas cantidades que las socias anteriores – debidamente actualizadas-, de modo que la vivienda mantiene su asequibilidad económica a lo largo del tiempo.



- ❑ **La naturaleza no especulativa de la cooperativa, y la idoneidad del modelo para hacer efectivo el derecho a la vivienda digna, adecuada y asequible, lo han hecho merecedor de políticas públicas de fomento y protección en distintos países de nuestro entorno más cercano (como Dinamarca, Alemania, Países Bajos, Italia o Reino Unido) y en otros como Uruguay, Canadá o algunas ciudades de Estados Unidos, como Nueva York, aplicando distintas medidas**

MEDIDAS DE FOMENTO EN DERECHO COMPARADO (I)

➤ **Medidas de apoyo en la primera fase del proceso (creación de cooperativas)**

Gebietsbetreuungen de Viena, equipos multidisciplinares del Ayuntamiento; ponen en relación a grupos de cooperativistas con equipos técnicos especializados; les asesoran y realizan trámites administrativos; Nueva York ejecuta programas de formación para la gestión de proyectos de vivienda; Almere (Países Bajos) o Quebec (Canadá), subvencionan parte del coste de la asesoría técnica por profesionales independientes, reconocidos por la Administración, modelo que, con pequeñas variaciones, sigue Uruguay (que contempla en la Ley los denominados llamados Institutos de Asistencia Técnica -IAT-), o el caso de Inglaterra, con los *Community-led Housing Hubs*, agencias de asesoramiento a nuevos proyectos de vivienda comunitaria financiadas a través de ayuntamientos y del fondo estatal *Community Housing Fund (Community-led Housing)*

➤ **La administración otorga un derecho de tanteo y retracto sobre terrenos o edificios en determinadas condiciones.**

Austria meridional, pueden hacer uso del derecho de tanteo sobre terrenos, para ofrecerlos después a entidades constructoras de vivienda con lucro limitado (incluyendo cooperativas) con un precio más favorable. En Alemania, el derecho de preferencia ha sido utilizado en favor de grupos de personas inquilinas para adquirir propiedades y constituir el sindicato de viviendas cooperativas *Miethauser Syndikat*.

MEDIDAS DE FOMENTO EN DERECHO COMPARADO (II)

➤ **Cesión de inmuebles públicos, en particular de suelo público, a estas cooperativas de viviendas en régimen de cesión de uso**

El Ayuntamiento de Viena creó la *wohnfonds Wien*, organización de lucro limitado para construcción de viviendas y renovación urbana que compra solares públicos y privados y los licita para la construcción de vivienda social y asequible; en Italia, las entidades locales emplean instrumentos de planificación urbana para crear zonas de vivienda asequible y social en terrenos públicos o expropiados para cederlos en derecho de superficie por un máximo de 99 años; en Hamburgo y Leipzig el plazo mínimo es de 30 años y el máximo de 99; en los Países Bajos, donde la mayoría de gobiernos locales ceden el suelo en arrendamiento ilimitado (*erfpacht*), con un canon fijo o revisado cada 50 o 75 años, para desarrollar vivienda sin ánimo de lucro, o en Quebec (Canadá), donde la Sociedad de Vivienda de Quebec, organismo público provincial, y las autoridades locales también pueden ceder edificios públicos residenciales a las cooperativas, durante un mínimo de 50 años, con un canon fijo .

En nuestro país es pionera la experiencia del Ayuntamiento de Barcelona, primero, mediante la convocatoria de concursos públicos, y actualmente a través del denominado “CONVENI ESAL” adjudica derechos de superficie (75 años, prorrogable 15 años), a cambio de un canon no de mercado. Las adjudicatarias se beneficiarán del aval del Consistorio por el importe correspondiente a 5 cuotas del préstamo hipotecario, y de una ayuda directa (subvención retornable del 7% del coste total de la promoción). En Cataluña las cooperativas de vivienda tienen la condición de **promotor social**.

MEDIDAS DE FOMENTO EN DERECHO COMPARADO (III)

➤ **Medidas de apoyo financiero**

Berlín o Hamburgo facilitan préstamos sin interés para nuevas construcciones o para la compra de edificios. En Dinamarca los ayuntamientos ofrecen avales a cooperativas que quieren pedir un préstamo para comprar o para construir nuevas viviendas. Nueva York las cooperativas disfrutan de garantías (municipales, estatales y federales). Quebec ofrece un aval público por 35 años. Viena ofrecen hipotecas de segundo rango, es decir, que se hacen sobre viviendas ya hipotecadas. En Italia el coste que no está subvencionado se financia a través de préstamos a bajo interés garantizados por la administración. En los Países Bajos hay garantías públicas para proyectos de vivienda sénior, a las que también se pueden acoger cooperativas, ofreciendo una garantía del 90% en la fase de desarrollo del proyecto y del 15% en la de la construcción .

El Ayuntamiento de Barcelona concede un aval en el marco de su política de fomento de la vivienda asequible, para las cooperativas de vivienda en régimen de cesión de uso que han resultado adjudicatarias de un derecho de superficie de suelo público, para el caso de impago de un número máximo de cinco cuotas de amortización del préstamo hipotecario por parte de la cooperativa. El Ayuntamiento, en tanto que propietario del suelo, se compromete a subrogarse en las obligaciones derivadas del préstamo hipotecario. Debe tenerse en cuenta, no obstante, que en caso de entrar en juego esta cláusula, la cooperativa incurriría en un supuesto de resolución automática del derecho de superficie, y por tanto, también, la adjudicación del uso de las viviendas a las socias de la cooperativa. y se han creado líneas de crédito específicas con el Institut Català de Finances (IFC) i el Instituto de Crédito Oficial

ALGUNAS PROBLEMÁTICAS ESPECÍFICAS DEL MODELO

ÁMBITO FINANCIERO

- Falta de calidad de la garantía hipotecaria cuando la cooperativa solo es propietaria del edificio, pero no del suelo
- Concentración del riesgo en un único deudor
- En los casos de proyectos sénior, edad de los socios cooperativistas
- En los intergeneracionales, la solvencia individual de las unidades de convivencia



- Denegación de hipotecas en la modalidad de préstamo al promotor
- Exigencia de avales a los socios (mancomunados o solidarios) en perjuicio de la asequibilidad económica

ÁMBITO JURÍDICO

- A pesar de la posibilidad legal de adjudicar la vivienda cooperativa por cualquier título admitido en Derecho, la regulación específica se basa en la propiedad (régimen económico, transmisión de la condición de socio, regulación del derecho de uso...)



- Dificultades en poder establecer una regulación en los estatutos que encaje la voluntad de las partes y el nuevo modelo con las normas legales

ESTADO DEL ARTE DE LA NORMATIVA VALENCIANA SOBRE COOPERATIVAS

- **Art. 91 LCCV** establece que son cooperativas de viviendas las que «**tienen por objeto facilitar alojamiento a personas socias, para sí y para las personas que con ellas convivan**» además de proporcionar a las personas socias solares o terrenos para la edificación de viviendas o facilitar a las propietarias o usuarias de las viviendas, aparcamientos, locales, instalaciones o servicios complementarios o accesorios de la vivienda, procurar todo tipo de mejoras o nuevas instalaciones o servicios, comunes o no, en dichos elementos o el desempeño de las funciones de administrador de las comunidades de propietarios, sometidas o no a la LPH.
- También prevé que la adjudicación de las viviendas a las personas socias puede ser llevada a cabo «**en cualquiera de las formas contempladas legalmente, la propiedad, el uso y el disfrute de las viviendas y locales** [y] **mediante cualquier título admitido en derecho**».
- Cuando la cooperativa retenga la propiedad de las viviendas o locales, los estatutos establecerán las normas a que han de ajustarse tanto su uso o disfrute por las personas socias, como los demás derechos y obligaciones de estas y de la cooperativa.

LA CESIÓN DE USO EN LA NORMATIVA SOBRE VIVIENDAS (I)

- **Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021** reconoce expresamente la modalidad de cesión de uso, tanto para la vivienda en general, como en especial para las viviendas para personas mayores o con de personas con discapacidad, régimen que equipara al de alquiler, llegando a formar parte de los objetivos del Plan que se refiere en diversas ocasiones a la **cesión de uso**. Así, podrán obtener financiación con cargo a las ayudas del programa que regula las promociones de viviendas de nueva construcción o de viviendas procedentes de la rehabilitación de edificios o de obras en curso paralizadas, siempre que:
 - se cedan en uso o destinen al arrendamiento durante un plazo mínimo de 25 años, y hagan constar la cesión en nota marginal en el Registro de la Propiedad;
 - se limite el precio del alquiler o de la cesión en uso que deberá proporcional a la superficie útil de las viviendas;
 - el arrendatario o el cesionario deben cumplir las condiciones para acceder a las ayudas;
 - existen medidas especiales de fomento de la construcción de viviendas para personas mayores y personas con discapacidad junto con las instalaciones y servicios comunes necesarios para ser explotadas en régimen de alquiler o cesión en uso.

LA CESIÓN DE USO EN LA NORMATIVA SOBRE VIVIENDAS (II)

- Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana incluye a las cooperativas de viviendas entre los sujetos intervinientes en el proceso urbanístico y prevé que los bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo podrán ser objeto de transmisión de su dominio, a través, entre otras, de la siguiente modalidad: Directamente por precio no inferior al valor de los terrenos a entidades de carácter benéfico y social, cooperativas de viviendas y promotores públicos que promuevan la construcción de viviendas protegidas, así como mediante el derecho de superficie a entidades de carácter benéfico y social, a cooperativas de viviendas y a promotores públicos.
- Decreto 90/2009, de 26 de junio, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Viviendas de Protección Pública contienen una regulación específica de las cooperativas de viviendas y de las comunidades de propietarios, declarando que para disfrutar de las condiciones de acceso a la financiación estatal de viviendas de protección oficial al amparo de los Planes Estatales de Vivienda, deben cumplir las normas previstas en el Plan, además de observar su legislación específica.

ALGUNAS MEDIDAS REGULADAS EN OTRAS NORMAS AUTONÓMICAS

- **Euskadi**: la legislación cooperativa recoge por primera vez de manera específica, y con regulación propia, las cooperativas de cesión de uso Ley 11/2019, de 20 de diciembre, de cooperativas de Euskadi, da un salto cualitativo en la regulación de la denominada “vivienda cooperativa en cesión de uso” al introducir una regulación específica en su artículo 118.
- **Baleares**: las cooperativa de viviendas de cesión de uso cuentan con regulación específica en las Disposiciones Adicionales octava a décima de la Ley 5/2018, de 19 de junio, Ley de la Vivienda de Illes Balears.
- **Cataluña**: La Ley 18/2007, de la Vivienda de Cataluña incorpora la figura del promotor social, entre los que incluye a las cooperativas de viviendas, que podrán ser destinatarias de suelo de titularidad pública patrimonial, en propiedad o mediante un derecho real limitado, mediante adjudicación directa, por precio inferior al de mercado e incluso gratuitamente. Nora similar la encontramos en la legislación sobre vivienda vasca, que equipara las cooperativas a otros operadores no lucrativos (particularmente asociaciones)

POSIBLES MEDIDAS A ADOPTAR EN LA COMUNITAT VALENCIANA

- **Legislación cooperativa**: en el actual proceso de modificación de la Ley de cooperativas de la Comunitat Valenciana se introduce una regulación específica en cuanto a las cooperativas en régimen de uso.
- **Legislación sobre vivienda**: podría incorporarse la figura del promotor social, incluyendo a las cooperativa de viviendas y demás operadores sin ánimo de lucro, como beneficiarias de derechos reales limitados sobre suelo público, o eventualmente, de la propiedad del mismo.
- **Medidas generales**: oficinas de asesoría a estos proyectos, ya sea mediante la creación de las mismas o creando líneas de apoyo económico a las federaciones; concursos o convenios de adjudicación de suelo; medidas de apoyo financiero, desde la creación de líneas de crédito específicas, hasta la prestación de avales, o seguir el modelo del legislador balear, estableciendo normas sobre el régimen económico o la gobernanza de las cooperativas de vivienda en régimen de cesión de uso que sean beneficiarias de las adjudicaciones de suelo público, para reforzar su solvencia frente a las entidades de crédito

MUCHAS GRACIAS POR
VUESTRA ATENCIÓN