

Innovaciones sociales en materia de vivienda y Economía Social: reflexiones desde el Derecho Financiero y Tributario

Dra. Yolanda GARCÍA CALVENTE

Profesora Titular de Derecho Financiero y Tributario. Universidad de Málaga
Investigadora Invitada en Centre de Recherche sur les Innovations sociales (CRISES)

Fecha de entrada: 11/11/2013

Fecha de aceptación: 10/04/2014

Sumario: I. Introducción. II. Exclusión social, derecho a una vivienda digna y Unión Europea. III. Innovaciones sociales para la transformación social: algunos apuntes teóricos desde la Economía Social. 1. Apuntes sobre el concepto de innovación social. IV. La Economía Social frente al problema de la vivienda. V. Cooperativas de vivienda de uso compartido y desarrollo del consumo colaborativo. VI. Financiación de la innovación social en materia de vivienda. VII. Conclusiones. VIII. Bibliografía.

Resumen:

El derecho a una vivienda digna es uno de los derechos sociales que mayores problemas plantea en la sociedad actual, siendo muchas las personas para las que más que un derecho efectivo es una quimera. La necesidad de buscar soluciones que contribuyan a su efectividad es apremiante, como también lo es realizar un esfuerzo intelectual sobre la trascendencia del Derecho, y más concretamente el Derecho Financiero, en la incentivación de innovaciones sociales que ayuden a que una de las condiciones básicas para la dignidad humana, el disponer de una morada, se cumpla en la forma debida. Partiendo de esta premisa, pretendemos reflexionar sobre el papel de la economía social como sujeto activo de innovaciones sociales relacionadas con la vivienda, y principalmente sobre el reconocimiento que tal actividad debe obtener desde la perspectiva del ingreso y del gasto público. Entendemos que es necesario que las políticas públicas, y especialmente la política fiscal, tengan en cuenta que junto con las actuaciones públicas en materia de vivienda, las soluciones aportadas por la Economía Social al problema de la vivienda redundan en el bienestar de un gran número de personas. Se analizan también las innovaciones sociales relacionadas con la financiación de la Economía Social, prestando especial atención al denominado crowdfunding.

Palabras clave:

Derecho a una vivienda digna, Derecho Financiero, Economía Social, Innovación Social, Financiación participativa, Crowdfunding.

Revista Vasca de Economía Social • ISSN: 1698-7446
GEZKI, n.º 11, 2014, 25-57

Abstract:

The right to adequate housing is one of the social rights that poses major problems in today's society, and for many people more than a right is a chimera. The need to find solutions that contribute to its effectiveness, and also to make an intellectual effort on the importance of the law, more specifically the Financial Law, are compelling, in encouraging social innovations that help to one of the basic conditions for human dignity, the availability of a dwelling, was fulfilled in due form. On this basis, we intend to consider on the role of the social economy as active subject of social innovations related to housing, and mainly on the recognition that such activity must obtain from the perspective of income and public spending. We understand the need for a public policy, especially tax policy, which keep in mind that along with public actions in housing, the solutions provided by the Social Economy to the housing problem result in the welfare of a large number of people. The social innovations related to the financing of the Social Economy, with particular attention to the so called crowdfunding, are also analyzed.

Keywords:

Right to adequate housing, Tax law, Social Economy, Social innovation, Crowdfunding.

Laburpena:

Etxebizitza duinerako eskubidea, gaur egungo gizartean, arazo gehien planteatzen dituen gizarte eskubideen artean dago. Askorentzat, benetako eskubidea baino gehiago, ameskeria edo kimera da. Premiazkoa da benetako eskubidea bihurtu dadin konponbideak bilatzea, eta, baita ere, eskubidearen garrantziaren inguruko saio intelektuala egitea. Zehazki, finantza zuzenbideak gizarte berrikuntzak sustatu behar ditu, etxebizitza edukitzeko eskubidea, giza duintasunerako oinarritzko baldintza izanik, benetakoa izan dadin. Hortik abiatuta, gizarte ekonomiak etxebizitzaren inguruko gizarte berrikuntzak bultzatzeko duen funtzioaz hausnartu nahi dugu. Batez ere, jarduera horrek eduki behar duen aitortena sarrera eta gastu publikoen ikuspegitik. Uste dugu beharrezkoa dela politika publikoek, bereziki politika fiskalak, kontuan hartzea, etxebizitza alorreko jarduera publikoetaz gain, gizarte ekonomiak etxebizitzaren arazoari emandako irtenbideek pertsona kopuru handi baten ongizatea eragiten dutela. Gizarte ekonomiaren finantziaketarekin harremana duten gizarte berrikuntzak ere aztertuko ditugu, bereziki *crowdfunding* delakoa.

Hitz Gakoak:

Etxebizitza duin batera eskubidea, Finantza zuzenbidea, Gizarte Ekonomia, Gizarte berrikuntza, Partehartzaile Finantzaketa, Crowdfunding.

Claves ECONLIT

K340 D1 D63 H310

I. Introducción¹

El derecho a una vivienda digna es uno de los derechos sociales que mayores problemas plantea en la sociedad actual, siendo muchas las personas para las que más que un derecho efectivo es una quimera². La necesidad de buscar soluciones que contribuyan a su efectividad es apremiante, como también lo es realizar un esfuerzo intelectual sobre la trascendencia del Derecho, y más concretamente el Derecho Financiero, en la incentivación de innovaciones sociales que ayuden a que una de las condiciones básicas para la dignidad humana, el disponer de una morada, se cumpla en la forma debida. Partiendo de esta premisa, en el trabajo que a continuación desarrollamos pretendemos reflexionar sobre el papel de la economía social como sujeto activo de innovaciones sociales relacionadas con la vivienda, y principalmente sobre el reconocimiento que tal actividad debe obtener desde la perspectiva del ingreso y del gasto público. Quizás estamos demasiado acostumbrados a reivindicar tratamientos fiscales especiales para los sectores más diversos, y olvidamos que en tiempos de crisis y de limitaciones presupuestarias es preciso tener claras las prioridades en materia de gasto público y los requerimientos de justicia y la solidaridad en la configuración del sistema tributario.

Sobre vivienda, y más concretamente sobre fiscalidad y vivienda, son muchos los trabajos doctrinales publicados. También son dignos de mención los muchos estudios que desde la Economía Social se han dedicado a las fórmulas que tradicionalmente han buscado solución a los déficits en materia de vivienda. En cuanto a la innovación social, su análisis jurídico es aún incipiente, y se encuentra bastante menos desarrollado en nuestro país que en otros como Francia o Canadá, por citar algunos ejemplos. Tal como ha ocurrido con la Responsabilidad Social, contemplamos con preocupación cómo el concepto de innovación social comienza a utilizarse como estrategia de marketing, como concepto «cajón de sastre» en el que es posible encontrar iniciativas de todo tipo, en muchos casos más cercanas al uso interesado de lo «social» que a la verdadera esencia de la innovación socialmente transformadora³.

¹ The author would like to thank the FEDER of European Union for financial support via Project: «La vivienda en Andalucía. Diagnóstico, Análisis y Propuestas de Políticas Públicas para la desmercantilización de la vivienda» of the «Programa Operativo FEDER de Andalucía 2007-2013». We also thank all Agency of Public Works of Andalusia Regional Government staff and researchers for their dedication and professionalism.

² Para un estudio profundo del derecho a una vivienda digna en España y en Europa nos remitimos a LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.): *Construyendo el derecho a la vivienda*. Marcial Pons, 2010.

³ Resulta interesante a este respecto el trabajo de GURRUTXAGA ABAD titulado «Condiciones y condicionamientos de la Innovación Social». *ARBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura*, núm. 752, 2011. A modo de síntesis del mismo se refiere este autor a cómo «sólo un nuevo lenguaje teórico, una narrativa comprensiva y la clarificación conceptual puede evitar los peligros

Ya en el año 1979, LEAL MALDONADO, afirmaba que: «Los problemas que plantea el alojamiento en una sociedad son de tal índole que justifican con creces la investigación sobre los mismos. En efecto, una parte notable de los ingresos de los ciudadanos van destinados a satisfacer sus necesidades de vivir bajo un techo. Una porción considerable de su vida cotidiana transcurre bajo ese techo y gran parte de la realización personal viene expresada a través del condicionamiento de dicho espacio vital. Por otra parte, independientemente de las magnitudes del esfuerzo, dinero o tiempo que traiga consigo la vivienda, es un hecho generalizado, en la mayor parte de los países, que existe una crisis en la producción y el uso de este bien denominado vivienda, de forma que el esfuerzo por su adquisición o uso se presenta como desproporcionado, sus condiciones se consideran frecuentemente inadecuadas para vivir en ellos y su localización obliga a largos desplazamientos cotidianos a una elevada proporción de ciudadanos»⁴. Pese al tiempo transcurrido, la actualidad de esta afirmación es indiscutible.

Nuestra intención al elaborar este artículo no es ni realizar un trabajo descriptivo ni analizar exhaustivamente los gastos y los ingresos públicos en materia de vivienda en los que de una u otra forma está implicada la Economía Social. No es éste por tanto un trabajo sobre fiscalidad de las cooperativas de vivienda, o de sus integrantes, ni sobre la que puede aplicarse a las entidades sin ánimo de lucro. Nuestro objetivo es señalar algunas de las debilidades del sistema actual, partiendo para ello de la experiencia comparada (principalmente del modelo quebequense), y esbozar la forma en la que, en nuestra opinión, el Derecho Financiero y Tributario debería incidir en las soluciones al problema de la vivienda que llegan desde el ámbito de las innovaciones sociales llevadas a cabo por las entidades de la Economía Social.

Para ello, tras esta introducción, dedicaremos unas páginas a resaltar la trascendencia del derecho a una vivienda digna en la sociedad actual, centrándonos en nuestro texto constitucional y sobre todo en las políticas comunitarias relativas a la cuestión y en su conexión con la exclusión social. Incidiremos a continuación en el concepto de innovación social, desde un punto de vista teórico, para comentar seguidamente la forma en que la Eco-

que detecto, pero es verdad que la narrativa de la innovación transita por terrenos de moda “pan-tanosos”, donde no es extraño que pudiese extraviarse porque la retórica y la simulación pueden tener capacidad para disolver la capacidad crítica y explicativa del fenómeno o, incluso, transformarlo en un placebo. El discurso la narrativa de la innovación que acude en auxilio del individuo sin atributos no hace sino darle una carta de navegación, no basada en un rumbo seguro sino en las recetas que pueden funcionar para ese momento, pero no para otros momentos que han de sucederle, pero que no tienen la facultad de situarle en el mundo». Vid. también, del mismo autor: «No todo es innovación social». *Revista Iberoamericana de Argumentación*, núm. 7, 2013.

⁴ «Vivienda y Sociedad». *Reis: Revista Española de Investigaciones sociológicas*, núm. 8, 1979.

nomía Social lo utiliza para implicarse en la solución de los problemas de vivienda. Nuestro análisis se centrará, principalmente, en el denominado consumo cooperativo (co-housing), pero siempre desde la perspectiva de la Economía Social. Como veremos, la propia Unión Europea considera esta segunda opción una solución acertada a muchos de los problemas de la economía actual. Tras la introducción teórica comentaremos los aspectos tributarios de las innovaciones mencionadas. Finalmente, dedicaremos unas páginas a comentar los efectos de la financiación en el desarrollo de las fórmulas analizadas, centrándonos fundamentalmente en los problemas derivados de la normativa sobre subvenciones y en la necesidad de un marco tributario adecuado para las nuevas fórmulas de financiación participativas.

En definitiva, partiendo de la constatación del elevadísimo número de ciudadanos para los que la vivienda continua siendo un bien de difícil acceso, nos gustaría apuntar la necesidad de que el Derecho Financiero preste atención a las soluciones que la Economía Social plantea desde la innovación social. Sin duda se trata de un campo de trabajo necesitado de una reflexión profunda.

II. Exclusión social, derecho a una vivienda digna y Unión Europea

Comencemos recordando que el artículo 47 de la Constitución establece el derecho de todos los españoles 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. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los poderes públicos». Aunque no es un artículo que vincule directamente, sí debe informar la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, y no debe considerarse una mera declaración programática, sino una auténtica directriz constitucional. Como ha afirmado el Tribunal Constitucional, «no se formula un derecho subjetivo ejercitable directamente frente a un obligado ni sirve como fundamento para determinar la preferencia de ciertos sujetos frente a otros en la posesión de la vivienda... sin que el legislador hubiera establecido el régimen adecuado al efecto, regulando las condiciones necesarias y las normas para la efectividad de aquel derecho general, mediante la aplicación del principio formulado en el citado precepto constitucional».

La eficacia de este derecho depende, por tanto, de la actuación de los poderes públicos, obligados a «desarrollar la acción normativa que resulte necesaria para asegurar el cumplimiento de esos mandatos constituciona-

les». En consecuencia, su protección jurisdiccional tendrá como origen principal actuaciones normativas que puedan considerarse contrarias a este derecho. Y entre esas actuaciones, tienen especial importancia las de carácter tributario, ya que como la propia LGT¹ indica, son legítimas las finalidades extra fiscales de los tributos. Por lo tanto, la vía tributaria puede ser la adecuada para resolver un problema de política social, como la vivienda, pero también puede incidir negativamente en la protección del derecho reconocido en el artículo 47 CE. En ambos casos, las medidas adoptadas serán susceptibles de provocar la protección de los órganos jurisdiccionales. No hay que olvidar que, como recuerda GARCÍA NOVOA, la vivienda es considerada, como especie de bien inmueble, potencial generadora de rendimientos de capital o incrementos de patrimonio. Al mismo tiempo, su finalidad justifica «la habilitación de beneficios fiscales para las inversiones legalmente fijadas que tengan a la vivienda como objeto».

El derecho a una vivienda digna no debe confundirse con el derecho de propiedad del artículo 33 CE, por lo que no se agota en facilitar el acceso a una vivienda en propiedad, sino que la protección alcanza también el uso y disfrute, con independencia del título jurídico que los fundamente. El Tribunal Constitucional defiende esta tesis, y entre la doctrina resultan especialmente interesantes las palabras de GARCÍA NOVOA, para quien: «El derecho a “usar” o “gozar” son las únicas facultades, de entre aquellas que integran el pleno dominio, a las que propiamente se les puede reconocer capacidad para permitir el “disfrute” de una vivienda en las condiciones a las que el artículo 47 del Texto constitucional alude. Por tanto, las actuaciones de los poderes públicos tendentes a desarrollar el artículo 47 de la Constitución deben ir dirigidas a garantizar a todos los españoles un *ius utendi* o facultad de uso sobre una vivienda digna y no necesariamente el acceso a la propiedad de la vivienda, pues además del dominio se puede tener el *ius utendi* como consecuencia de una relación obligatoria —arrendamiento— o de determinados derechos reales, como es el caso del usufructo o, incluso, del derecho de habitación». Como explicaremos más adelante, esta afirmación resulta especialmente adecuada para justificar la conveniencia de incentivar innovaciones como las que se comentarán a lo largo de este trabajo.

Pasando a la vertiente del gasto, debemos partir de la idea de que la consecución de objetivos sociales consume recursos. Recursos que deberán ser detraídos de otras asignaciones que quizás pudieran estar más directamente relacionadas con la «eficiencia». La elección final que se adopte tendrá que ser fundamentalmente de carácter político, ya que en último término hay que acabar decidiendo sobre cuáles son los objetivos que se consideran prioritarios por parte de un gobierno en un país concreto y para un momento histórico determinado. El economista puede contribuir

a aclarar, por supuesto, las ventajas, incompatibilidades o riesgos que implica cualquier decisión, y además, siempre deberá entrar en consideración la variable tiempo, puesto que gran parte de los logros en términos de eficiencia y de equidad sólo son medibles a medio/largo plazo». Quienes nos dedicamos al estudio del Derecho Financiero y Tributario —añadimos— podemos también contribuir a advertir sobre la adecuación a nuestro ordenamiento jurídico de las políticas elegidas, sin perder de vista que nuestra función como juristas no debe ser la de meros glosadores.

Conviene precisar que España es uno de los países que menos destina a gasto social en vivienda, aunque hasta ahora, este dato se compensaba con la trascendencia económica de la deducción por inversión en vivienda habitual. Salvo en Francia y Alemania, en todos los países de la UE existe algún beneficio fiscal relacionado con la adquisición de la vivienda habitual. En la mayoría de los casos se permite la deducción de los intereses pagados por el préstamo hipotecario contratado para la adquisición de la vivienda habitual, no así la deducción del principal. En la cabeza de los países con fiscalidad más ventajosa se sitúan, junto a España, Bélgica y Portugal, que coinciden también con nosotros en ser quienes menos destinan a gasto social en materia de vivienda.

Son varios los instrumentos internacionales en los que se alude al derecho a la vivienda y, circunscribiéndonos a la Unión Europea, se reconoce la importancia de la vivienda en muchas de sus políticas y normas, aunque no existe una competencia sobre financiación directa en la materia. En el ámbito comunitario, cada vez son más los nexos de unión con diversas estrategias europeas como la de regeneración urbana, la sostenibilidad energética, las personas mayores y las que se encuentran en situación de dependencia, etc. Como se pone de manifiesto en el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo «El reto de definir las viviendas sociales como servicios de interés económico general» (Dictamen de iniciativa) (2013/C 44/09): «el acceso a una vivienda digna ya no está al alcance de muchos ciudadanos de la Unión. En 2010, el 5,7% de la población europea carecía de hogar (fuente: Europe Information Service S.A.), pese a que la Carta Social revisada del Consejo de Europa tiene por objeto paliar la situación de carencia de hogar con vistas a su supresión progresiva, el 17,86% vivía hacinada o en viviendas poco dignas y el 10,10% de las familias afrontaba un coste adicional de vivienda superior al 40% de sus ingresos disponibles».

La Unión Europea trata el problema de la vivienda desde distintos puntos de vista. Por un lado, el de las personas sin hogar, es decir, la de quienes se ven privados de forma absoluta del derecho a una vivienda digna. Por otro lado, se incide en la «vivienda social» como solución a las deficiencias en la garantía del derecho.

Respecto al primero de los temas planteados, el Dictamen del Comité de las Regiones⁵: «Combatir el problema de las personas sin hogar» señala que el acceso a una vivienda de calidad a precios razonables constituye tanto un derecho como un bien primario ligado a la persona, y que por tanto los Estados miembros deben realizar todos los esfuerzos y tomar todas las medidas que sean necesarias para ayudar a conseguir una vivienda a todas las personas que tienen derecho a ello conforme a la legislación nacional. En consecuencia, insta a los Estados miembros, «dado que no hay ninguna definición comúnmente aceptada de lo que es el problema de las personas sin hogar, a que utilicen, en la medida de lo posible, la tipología ETHOS (Tipología europea de sin hogar y exclusión residencial)», con el fin de poder comparar la situación en los distintos Estados miembros. La Tipología ETHOS utiliza los siguientes conceptos:

- sin techo (personas sin cobijo de ningún tipo que duermen en la calle);
- sin vivienda (por ejemplo, que viven en un alojamiento temporal para personas sin hogar, en albergues, en un alojamiento compartido reservado para determinados grupos o en una vivienda de asistencia);
- vivienda insegura (en apartamentos sin contrato o con familiares o amigos debido a la escasez de vivienda), y
- vivienda inadecuada (por ejemplo, viven en cabañas, viviendas que carecen de instalaciones de saneamiento o no cumplen la legislación nacional, caravanas o casetas que no están destinadas a ser habitadas durante todo el año o en condiciones de hacinamiento).

El Parlamento Europeo, en Resolución de 14 de septiembre de 2011, sobre una estrategia de la UE para las personas sin hogar (2013/C 51 E/13), considera que los elementos fundamentales de las estrategias para las personas sin hogar son los siguientes:

- unos objetivos claros, principalmente en relación con la prevención de la falta de hogar; la reducción de su duración; la reducción de las formas más graves de la falta de hogar; la mejora de la calidad de los servicios destinados a las personas sin hogar y del acceso a una vivienda asequible;
- un enfoque integrado que incluya todos los ámbitos políticos relevantes;
- una gobernanza adecuada;
- una recopilación adecuada de datos;
- una dimensión sólida en materia de vivienda;
- la toma en consideración del cambio de los perfiles de la población sin hogar y, en particular, el impacto de la migración.

⁵ DO C 15 de 18/01/2011. Con anterioridad se había emitido el Dictamen de 3 de junio de 1999 sobre «El problema de los “sin techo” y la vivienda» (CdR 376/98 fin), y el de 6 de octubre de 2010: «Combatir el problema de las personas sin hogar» (CdR 18/2010 fin).

Además: «Pide que se conceda una atención especial a los enfoques orientados a la vivienda en el marco de la innovación social de la Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social, con el fin de reforzar la base factual en lo referente a las combinaciones eficaces de vivienda y apoyo intermitente para las personas que han vivido en la calle y de sustentar las acciones y el desarrollo de políticas sobre la base de la experiencia».

Por otro lado, partiendo de lo dispuesto en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en la que se estipula que «Con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho comunitario y las legislaciones y prácticas nacionales», se trabaja en la denominada Agenda de la Vivienda Social. Uno de sus instrumentos es el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El reto de definir las viviendas sociales como servicios de interés económico general» (Dictamen de iniciativa) (2013/C 44/09), en el que se recuerda que: «la vivienda es un bien (público o de interés social) para el que los Estados miembros establecen —en función de sus propias decisiones políticas y preferencias colectivas normas mínimas de habitabilidad y confort, normas específicas de urbanismo y de construcción y tasas de esfuerzo máximo—. Algunos Estados miembros, como Alemania, regulan las subidas del precio de la vivienda e incluso establecen mecanismos de prestación de ayudas sociales o de ayudas fiscales a fin de influir en lo que constituye el elemento principal de los gastos familiares esenciales».

Con la excepción de Grecia, todos los países miembros de la Unión Europea disponen de un parque de viviendas sociales, en las que habitan un total de 25 millones de familias⁶. Según el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El reto de definir las viviendas sociales como servicios de interés económico general», al que ya nos hemos referido: «La vivienda social es una de las posibles respuestas de las autoridades públicas a la incapacidad del mercado de la vivienda para satisfacer todas las necesidades de vivienda y garantizar un acceso universal a una vivienda digna a un precio/alquiler asequible. Una participación apropiada de los futuros ocupantes en la construcción de las viviendas sociales contribuye a la asequibilidad de este tipo de vivienda, mejora la actitud de los ocupantes respecto de la vivienda que se les facilita y les permite adquirir o mejorar sus hábitos laborales y cualificaciones profesionales, aumentando así sus oportunidades en el mercado laboral».

⁶ Datos extraídos del Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El reto de definir las viviendas sociales como servicios de interés económico general» (Dictamen de iniciativa) (2013/C 44/09).

Tal como se explica en este instrumento, son tres los planteamientos de los Estados respecto al tema. El primero sería el que el CES Europeo denomina: «planteamiento residual», según el cual las viviendas sociales se reservan únicamente a personas que han sido identificadas como desfavorecidas o excluidas, y mediante un sistema de atribución muy estricto. Estas viviendas no compiten con el sector privado, siendo sufragadas en su práctica totalidad con cargo a sistemas de asistencia social. En el segundo planteamiento, adjetivado como «generalista», además de las personas desfavorecidas o excluidas (planteamiento residual) se incluye a personas con recursos limitados que tengan dificultades para acceder a una vivienda adecuada debido a la precariedad de sus ingresos. En los países que lo aplican los alquileres están regulados y son asequibles, y el conflicto con el mercado privado es escaso⁷. El tercer planteamiento es el que se aplica en Dinamarca y en los Países Bajos, si bien de diferente forma. En Dinamarca es fruto del modelo de bienestar, y tiene como principal característica el no limitar «el concepto de grupo o persona desfavorecida, vulnerable o excluida a un nivel de ingresos determinado», tratando de proporcionar viviendas asequibles y accesibles a quienes las necesiten. Según el CES Europeo: «Además, completa el mercado inmobiliario tradicional suprimiendo las obligaciones sociales legales y garantizando la igualdad y una amalgama social en materia de origen étnico, género, ingresos, edad, discapacidad y necesidades mentales o físicas. La política de precios está regulada, se basa en los costes reales y excluye la posibilidad de una compensación excesiva». En los Países Bajos el fundamento del sistema es distinto, centrándose en la idea de proporcionar una vivienda a todos los ciudadanos con independencia de sus ingresos, y representando por tanto: «una oferta complementaria a la del mercado inmobiliario tradicional». Lógicamente, este sistema tiene consecuencias en el mercado y en los precios. Este modelo no cuenta con la aprobación de la Unión Europea al no estar dirigido a una demanda social determinada.

Conviene recordar que para la Unión Europea la vivienda social se define «en alusión directa a las personas desfavorecidas o los grupos menos favorecidos socialmente» y no en función de las diferentes necesidades en materia de vivienda que se ven reflejadas en los mercados locales de la vivienda⁸. Esta política no ha contribuido al desarrollo y a la correcta aplicación del concepto de «vivienda social», motivo por el que el CES Europeo, en el Dictamen al que nos venimos refiriendo, afirma que: «La Comisión Europea debería examinar de nuevo su práctica decisoria relativa a la apre-

⁷ Alemania, Austria, Bélgica, España (para el acceso a la propiedad), Francia, Finlandia, Italia, Luxemburgo, Polonia, República Checa y Eslovenia.

⁸ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El reto de definir las viviendas sociales como servicios de interés económico general».

ciación de errores manifiestos en la calificación de vivienda social de servicio de interés económico general, ya que podría no siempre ajustarse a las necesidades concretas del sector. Debe dejar a los Estados miembros la responsabilidad de definir las condiciones de acceso y de precio de las viviendas sociales teniendo en cuenta las necesidades y preferencias locales, así como las necesidades reales de los ciudadanos más vulnerables o de los grupos socialmente desfavorecidos, con arreglo a lo dispuesto en el Protocolo n.º 26 sobre los servicios de interés general».

El papel de la Economía Social en este ámbito es evidente, y también lo tiene en cuenta la Unión Europea, tal como lo demuestra la Comunicación de la Comisión Europea relativa al Emprendimiento Social, en la que se alude a la necesidad de crear un entorno favorable para el desarrollo de empresas sociales, incluidas las que tengan por objeto el acceso a la vivienda, y a los denominados «fondos solidarios».

No olvidemos la trascendencia del IVA en relación con las viviendas sociales. En el Dictamen del CES se recomendaba a la Comisión Europea «reconsiderar sus propuestas relativas al futuro del sistema común del IVA, manteniendo la posibilidad para los Estados miembros de aplicar un tipo reducido a la construcción y la renovación de viviendas sociales, por proveedores públicos, sociales y privados por igual, por tratarse de un bien de primera necesidad de carácter local, que no incide en el comercio entre los Estados miembros y el buen funcionamiento del mercado interior».

En la misma línea de los instrumentos analizados, el Dictamen del Comité de las Regiones: «Hacia una agenda europea de vivienda social (2012/C 9/02)», además de incidir en las cuestiones planteadas, se refiere a la necesidad de «desarrollar soluciones de vivienda diferenciadas para responder a unas necesidades cada vez más dispares y proponer posibilidades que cubran desde el alquiler hasta la compra individual, por ejemplo a través de las cooperativas, las propiedades compartidas o los fondos de tierras comunitarias». Se alude también a la innovación social en la materia, para la que se reivindica el apoyo del Programa Marco de Investigación.

En España, como han puesto de manifiesto SÁNCHEZ GARCÍA y PLANDIURA RIBA, la vivienda protegida se ha desarrollado, básicamente: «a través de la financiación pública de la promoción privada de nueva construcción para su cesión en propiedad, articulada a través de un complejo sistema de préstamos cualificados, subsidiaciones de los mismos, subvenciones y ayudas varias, tanto al promotor como al adquirente, en función de sus ingresos, de la definición de las características tipológicas de las viviendas, del control de su precio máximo de venta (en función de la Comunidad Autónoma y del municipio concreto) y del establecimiento de un período máximo, limitado en el tiempo, de vinculación de la vivienda promovida con inversión pública al régimen de protección, pasado el cual, toda vi-

vienda, inicialmente protegida, se desprotege automáticamente, pasando a engrosar el parque de viviendas a precio de mercado»⁹. En opinión de estas autoras, la consecuencia inmediata del sistema descrito es «el lucro privado, cuando no especulativo, del primer propietario, que se beneficia individualmente de una plusvalía colectiva derivada de la financiación pública. Su consecuencia a medio y largo plazo es el fortalecimiento del libre mercado de vivienda en detrimento del Estado del Bienestar, no pudiéndose alcanzar el objetivo social último, que, entendemos, debería ser la existencia de un parque de vivienda pública y permanente, que se redistribuya en función de las necesidades de la población».

Si bien compartimos la crítica al sistema, no creemos que sea el denominado «primer propietario» el destinatario del lucro. En la mayoría de los casos, el acceso a la vivienda protegida supone adquirir un bien inmueble que durante un gran número de años será el lugar en el que habite su beneficiario. Es probable que pasado el tiempo decida transmitirla para adquirir otra más acorde a sus necesidades, que seguramente habrán cambiado (nacimiento de hijos, situaciones de dependencia, etc). En tal caso, habrán pasado al menos 15 años y el acceso a una nueva vivienda de protección pública será difícil. Y en todo caso, el posible lucro obtenido (más discutible aún en tiempos de crisis como el actual), deberá reinvertirlo en la adquisición de una vivienda en el mercado a precios normalmente desorbitados. En definitiva, la crítica al sistema entendemos que debe fundarse en la inexistencia de un auténtico parque de vivienda social accesible a todos aquellos para quienes el acceso a una vivienda digna sea imposible. Y pensamos también que dicho sistema debe compatibilizarse con la existencia de viviendas protegidas, cuya regulación debería sin duda ser objeto de revisión, a las que puedan acceder quienes tengan dificultades para adquirir viviendas a precios privados, pero sobre todo con la articulación de políticas públicas que fomenten el alquiler.

Finalicemos este breve recorrido por las políticas públicas comunitarias y españolas relacionadas con la vivienda con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. PADRAIC KENNA, en un interesante artículo sobre la jurisprudencia del TEDH en materia de vivienda, recuerda que el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales establece en ocasiones obligaciones de carácter positivo, y considera que la cuestión no es sino cuál es el mínimo esencial de derechos que deben protegerse y, dentro del amplio y complejo sistema de vivienda europeo, que efectividad tiene este

⁹ SÁNCHEZ, A. B. y PLANDIURA, R.: «La provisionalidad del régimen de protección oficial de la vivienda pública en España». *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2003, vol. VII, núm. 146(090). [http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146\(090\).htm](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146(090).htm).

enfoque. Para este autor: «De un extremo a otro de Europa, la política de vivienda se ha convertido en un elemento que favorece y camina parejo al papel fundamental del mercado inmobiliario, al que se le ha otorgado dicho papel fundamental debido a la construcción y asignación de viviendas nuevas y de alquiler. Este sistema encuentra su sustento en una variada gama de mecanismos de administración, desde el registro de los títulos hasta los procedimientos de financiación hipotecaria, pasando por el planeamiento, los estándares y los controles regulatorios, así como una amplia selección de incentivos fiscales»¹⁰. Considera también que, «para poder definir el contenido esencial de los derechos positivos en relación con la vivienda, ésta debe integrar todos los componentes del mercado inmobiliario, como el control sobre el suelo de los terratenientes, el poder de las corporaciones financieras cuyo objetivo son los mercados inmobiliarios equitativos repartidos por Europa, los promotores que ostentan monopolios, la conformidad con los patrones actuales, y el papel y el relativo poder de otros agentes en el mercado inmobiliario. De manera creciente, en este contexto mercantil (ya se trate de mercado libre o de un ámbito más social), los derechos respecto de la vivienda pueden también comprender la protección de los derechos del consumidor, en términos generales, financiación hipotecaria, y contratos con cláusulas abusivas en los contratos de alquiler o compra».

En definitiva, creemos necesario concluir este apartado con la relevancia de la relación que la propia UE pone de manifiesto entre exclusión social y vivienda, tal como se refleja en el Informe conjunto del Consejo y la Comisión sobre protección social e inclusión social de 2010, en el que se realiza una llamada a los Estados miembros para desarrollar estrategias encaminadas a solucionar los problemas de falta de vivienda. Entre los instrumentos encaminados a luchar contra los problemas derivados de la falta de vivienda podemos citar también la Resolución del Parlamento Europeo sobre una estrategia de la UE para las personas sin hogar, la Carta Europea de la Vivienda, o la iniciativa del Comité de las Regiones en la que señala que la lucha con-

¹⁰ Y continúa: «La liberalización del mercado financiero ha desarrollado un patrón en Europa, mediante la desaparición de los límites de los intereses, la relajación de los controles efectuados sobre los créditos y la desaparición de las restricciones de entrada en el mercado hipotecario. La cantidad total en referencia al mercado de financiación de vivienda a finales de 2003 era de más de 4,2 trillones de dólares. Esta cantidad es el doble de la suma de hace 10 años y la media de crecimiento durante estos diez años ha sido de un 8%. Es una parte importante de la economía europea, elevándose aproximadamente a un 42% del PIB75. La protección del consumidor padece un ritmo de crecimiento lento a causa de la armonización de los mercados». PADRAIC KENNA: «El derecho a la vivienda en Europa: deberes positivos y derechos exigibles (Según la Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos)». *Uned, Revista de Derecho Político*, núm. 74, 2009, pág. 498.

tra la falta de vivienda debe ser una prioridad para la política de inclusión social de la Unión Europea y, en particular, para la nueva la Estrategia Europea 2020 post-Lisboa.

Evidentemente, también los distintos estados regulan el derecho a la vivienda, si bien las políticas públicas al respecto son variadas, como lo son los diversos puntos de partida y el interés por solucionar el problema que suponen las dificultades de acceso a la vivienda de los colectivos más desfavorecidos.

La crisis económica ha afectado a todos los sectores económicos, pero no hay duda de que el de la vivienda se ha resentido de forma especial, además de estar estrechamente relacionado con uno de los fenómenos a los que se suele culpabilizar de la crisis en algunos países (y especialmente en España): la denominada «burbuja inmobiliaria». Además, resulta difícil hablar de Estado de Bienestar cuando el porcentaje de ciudadanos con dificultades para acceder a la vivienda o para poder mantenerla es tan elevado como muestran las estadísticas.

En definitiva, son muchos los ciudadanos europeos en situación de exclusión derivada de su imposibilidad para acceder, o para mantener, una vivienda digna. Ante esta situación, es necesario estudiar nuevas fórmulas, socialmente innovadoras, que permitan avanzar en la efectividad de uno de los derechos sociales más importantes, que incide de forma trascendental en el desarrollo y en el bienestar de las personas.

III. **Innovaciones sociales para la transformación social: algunos apuntes teóricos desde la Economía Social**

1. *Apuntes sobre el concepto de innovación social*

En los últimos tiempos, el concepto de «innovación social» ha comenzado a ser objeto de atención por diversas disciplinas, situándose la Economía y la Sociología en la línea más avanzada. La Ciencia Jurídica, una vez más, se muestra demasiado cautelosa al respecto. Seguramente nos encontramos ante uno de los temas en los que la interdisciplinariedad es más necesaria, y entre la doctrina jurídica, sobre todo en la que se ocupa del Derecho Tributario, persiste aún en demasía el temor a que el trabajo realizado obtenga poco reconocimiento si junto al análisis tributario se analizan otras cuestiones, aunque se trate del estudio de cuestiones sin cuyo correcto conocimiento el análisis tributario resulte a todas luces insuficiente.

Aunque es mucho lo que resta por estudiar y por escribir sobre la innovación social desde un punto de vista jurídico (y evidentemente tributario), baste por el momento hacer referencia a que, desde nuestro punto de vista,

son innovaciones sociales las soluciones intencionales a problemas sociales que además tienen como resultado una transformación de la sociedad¹¹. Coincidimos en este punto con ENGELKEN, cuando afirma que son innovaciones «aquellas transformaciones que sí tienen detrás a algún actor social, ya sea individual o colectivo. Como se adelantó, es ésta una visión común en centros como CRISES o NESTA. Tal perspectiva cuenta con una importante ventaja: define de manera relativamente precisa aquel conjunto de cambios (intencionales) que podrían considerarse potencialmente como innovaciones y excluye aquellos otros (no intencionales o emergentes) que deberían ser recogidos por otro concepto, típicamente el de cambio social»¹².

La Unión Europea ha comenzado ya a tener en cuenta en sus políticas el concepto de innovación social, buena muestra de lo cual es el *Reglamento 1296/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, relativo a un Programa de la Unión Europea para el Empleo y la Innovación Social*. En él se pone de manifiesto cómo las iniciativas emblemáticas de Europa 2020 («Plataforma europea contra la pobreza y la exclusión social» y «Unión por la Innovación»), señalan la innovación social como: «una potente herramienta para abordar los desafíos sociales que plantea el envejecimiento de la población, la pobreza, el desempleo, los cambios en las costumbres laborales y personales, y las expectativas de los ciudadanos con respecto a la justicia social, la educación y la atención sanitaria». El objetivo del Programa no es otro que «apoyar las acciones destinadas a intensificar la innovación social como respuesta a las necesidades sociales no cubiertas o cubiertas de manera insuficiente, en términos de lucha contra la pobreza y la exclusión social, fomento de un elevado nivel de empleo de calidad y sostenible, garantía de una protección social suficiente y que evite la pobreza, mejora de las condiciones laborales y mejora del acceso a la formación para las personas vulnerables».

En el año 2013 la Comisión Europea, a través de la D.G. de Política Regional y Urbana y la D.G. de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, y en el marco de la estrategia Europa 2020, publicó la «Guía para la Innovación Social». En ella, se citan como ejemplos de innovación social amparados por los Fondos Estructurales de la Unión Europea, los siguientes:

1. Social inclusion.
2. Migration.
3. Urban regeneration.
4. The social economy.

¹¹ Y hablamos de «transformación» en el sentido dado al término por POLANY en *The Great Transformation*. Beacon Press, Boston, 1944.

¹² «Introducción» a la obra colectiva: *Contextos y usos de la innovación social*. Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 2012.

5. Microfinance.
6. Health and ageing.
7. Incubation.
8. Workplace innovation.
9. Regional strategies.

Prácticamente todos ellos están relacionados, en mayor o menor grado, con el derecho a una vivienda digna. Ya hemos aludido a la exclusión social provocada por problemas en el acceso a la vivienda, y en el caso de las personas inmigrantes la situación suele tener un punto de partida aún más desfavorable que el del resto de los ciudadanos. La regeneración urbana está también relacionada con la adjetivación de la vivienda como «digna». Las microfinanzas pueden estar en la base de algunas de las soluciones socialmente innovadoras relacionadas con la cuestión, y en el caso de las personas dependientes, así como en el de las personas mayores, los problemas relacionados con la vivienda son objeto de especial atención.

Y como vemos, se hace referencia directa a la economía social, respecto a la que se afirma: «The social economy has different traditions in different parts and Member States of Europe. Some countries, like France, have a strong tradition in “economies sociale et solidaire”, the social and solidary economy as they call it. They are gearing up with social innovation in its “newer” meaning and initiatives are sprouting, often linked with the structural funds».

Se ha afirmado que: «Las Empresas Cooperativas y de la Economía Social (ECES) han destacado tradicionalmente, por sus orígenes y por los principios y valores que definen su filosofía, en la aplicación de la innovación social; y en la actualidad se enfrentan a retos que las obligan a desarrollar nuevos sistemas de innovación social para seguir diferenciándose del resto de empresas privadas (empresas de capitales)». En nuestra opinión, la Economía Social socialmente innovadora no es el fruto de una obligación, ni de la necesidad de distinguirse del resto de empresas, sino una consecuencia, de los principios que la inspiran y de su historia.

Centrándonos en la innovación social relacionada con el derecho a una vivienda digna, creemos interesante reproducir el siguiente texto del Proyecto INNOVA, integrado por las Universidades de Barcelona, Valencia y Lérida: «La vivienda tiene una larga historia de experiencias de innovación social nacidas de la sociedad civil, del mercado o del Estado: así, en el terreno financiero, las instituciones de micro-finanzas de vivienda son ejemplos exitosos del mecanismo “bottom up” de las innovaciones desarrolladas frente a las soluciones convencionales. El denominado “Raiffeisenism” representó una iniciativa en financiación de préstamos para acceder a una vivienda en condiciones razonables en Alemania y los Países Bajos. Las cajas de ahorros en el Reino Unido también se desarrollaron a partir

de grupos de autoayuda convirtiéndose en los principales proveedores de financiación hipotecaria hasta finales de 1990. Nuevas formas de microfinanzas ofrecen esperanza para las personas que no pueden acceder a la financiación corriente, no sólo en el mundo en desarrollo, sino también en algunos países en desarrollo (Sarkar y McKee, 2004). Pero la vivienda también demuestra que las innovaciones sociales pueden ser perjudiciales, así podemos citar el mercado de hipotecas sub-prime surgido en los EE.UU (Schwartz, 2010), como una manera de ampliar la vivienda en propiedad a las familias más pobres. La vivienda por lo tanto, es un terreno ideal para la demostración del uso de la innovación social»¹³.

IV. La Economía Social frente al problema de la vivienda

Cuando relacionamos economía social y vivienda, evidentemente, nos referimos básicamente al movimiento cooperativo, y fundamentalmente a las cooperativas de vivienda. No obstante, de entre las entidades de la economía social mencionadas en el artículo 5 de la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social (en adelante Ley 5/2011), algunas otras coadyuvan a la efectividad del derecho que analizamos. Por ejemplo, son diversas las fundaciones cuyos fines se centran en el derecho a una vivienda digna, así como las que contribuyen a su efectividad realizando informes o estudios¹⁴. Y entre las funciones que cumplen las Cofradías de Pescadores,

¹³ <http://www.ub.edu/innovare/el-proyecto/en-torno-a-la-innovacion-en-vivienda/>. Como ejemplo de innovación social en materia de vivienda podemos mencionar Etxeberri, un programa innovador de la asociación Goiztiri «orientado a la intermediación inmobiliaria entre personas propietarias de vivienda en alquiler y personas inquilinas garantizando imparcialidad en los intereses legítimos de ambas partes. Este programa se inició en 2006 dirigido a entidades de Bizkaia que desarrollan actividades de intervención social, siendo estas las que dirigen a la Asociación Goiztiri a personas y familias que se encuentran con dificultades de acceso a la vivienda de alquiler, especialmente personas inmigrantes». Entre sus resultados cabe destacar que se han alquilado un centenar de pisos, con un 30% por debajo del precio del mercado y atendiendo a unos 358 personas con un 90% de personas inmigrantes. Conclusiones del Seminario sobre Innovación Social en el ámbito de los servicios sociales en la Comunidad Autónoma del País Vasco http://www.fundacionede.org/innovacion/docs/contenidos_innovacion/seminario_innovacion_conclusiones.pdf

¹⁴ Por ejemplo, la Fundación Sevilla Acoge ha publicado en 2014 un estudio titulado: *Habitabilidad de la Vivienda y Desahucios en Personas Inmigrantes en Sevilla*, que puede consultarse en: <http://www.sevillaacoge.org/documentos/informevivienas2014.pdf>. Sirva también como muestra la Fundación Vivienda y Sociedad (Número de Registro 2008/001), cuyos fines, según el artículo 6 de sus Estatutos son los siguientes: «La promoción y obtención del cumplimiento efectivo del artículo 47 de la Constitución Española, por el que todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Y La cooperación internacional para la promoción y obtención del cumplimiento efectivo del derecho de todo ciudadano y su familia a

se encuentra la de: «Promocionar la construcción de viviendas, edificios e instalaciones de carácter social y asistencial»¹⁵.

Pero, cuando hablamos de las innovaciones en materia de vivienda en las que la economía social puede ser pionera, nos referimos básicamente a la necesidad de fomentar y amparar legalmente el denominado co-housing o co-habitat, según utilicemos el término inglés o el francés, que podríamos traducir como «co-vivienda» o como «hábitat compartido», si bien el término jurídico más apropiado es el de «cooperativas de uso compartido». Y para entender en qué consiste la innovación, debemos tener claras las diferencias con el fenómeno de las viviendas compartidas, y con el de nuestras cooperativas de vivienda.

En nuestro sistema, el fenómeno de las viviendas compartidas no constituye una novedad ni es fruto de una innovación social reciente. El uso compartido de la vivienda ha existido en todas las épocas históricas, con uno u otro nombre, y con mayor o menor intensidad en función de la situación económica del país y de los cambios sociales. No hace mucho tiempo, cuando la inmigración interior constituía un fenómeno de grandes proporciones, quienes trasladaban su residencia a las grandes poblaciones industriales compartían alojamientos con frecuencia insuficientes para darles cobijo. En la actualidad, los inmigrantes llegados desde fuera de nuestras fronteras viven situaciones similares.

Pero también hablamos de «viviendas compartidas» para hacer referencia a las que, vinculadas a los servicios sociales, amparan a personas normalmente en situación de exclusión o necesitadas de protección, que comparten

disfrutar de una vivienda digna, en consonancia con lo establecido en la “Declaración Universal de los Derechos del Hombre” y el “Pacto Internacional de derechos Económicos, Sociales y Culturales”. Promover las condiciones necesarias, tanto en el ámbito público como privado, a través de la interacción entre Estado, agentes sociales, organismos internacionales, Organizaciones No Gubernamentales y las entidades que desarrollan su actividad en este sector para hacer efectivo el derecho a una vivienda digna y adecuada». O la Fundación Vivienda y Desarrollo Social (Número de Registro 2011/001), centrada en: «La promoción, estudio y divulgación de programas de vivienda social y asequible. El estudio e investigación en materia de vivienda y diseño y desarrollo urbano. El estudio e investigación de plataformas e instrumentos informáticos que ayuden a la solución de problemas de vivienda y desarrollo urbano. La colaboración con empresas municipales de la vivienda, con asesoramiento y capacitación para mejorar el desarrollo de las funciones que vienen realizando. La cooperación al desarrollo, en materia de vivienda y urbanismo, especial en países prioritarios para la Cooperación Española. La promoción y/o construcción de cualesquiera equipamientos, entre ellos los sanitarios, educativos, deportivos, culturales y/o sociales, destinados a ser utilizados por poblaciones de zonas desfavorecidas y/o en riesgo de exclusión social tanto en España como en el extranjero».

¹⁵ VV.AA.: *El impacto socioeconómico de las entidades de economía social*. Cepes, 2013. <http://www.eoi.es/savia/documento/eoi-80096/el-impacto-socioeconomico-de-las-entidades-de-economia-social>

un hogar bajo la supervisión de profesionales (menores, mujeres víctimas de violencia de género, ex reclusos, inmigrantes, personas con déficits intelectuales o con enfermedades mentales, personas mayores, etc. Muchas de ellas son gestionadas por entidades de economía social, y constituyen una respuesta eficaz a numerosos problemas sociales¹⁶. En todos los casos, el fenómeno permanece cuasi invisible para el Derecho Financiero. En los primeros supuestos por encontrarse oculto tras la economía sumergida y, en demasiados casos, el abuso de la situación de indefensión y las dificultades de acceso a la vivienda de sus ocupantes. En el caso de las viviendas compartidas «institucionales», no han sido objeto de análisis independiente desde el punto de vista de nuestra disciplina: la investigación relacionada con ellos suele centrarse en los aspectos sociales, y menos en el principio de justicia en el gasto público.

Recordemos que, desde la perspectiva del gasto público, las medidas que los poderes públicos puedan adoptar con el fin de paliar la exclusión social serán admisibles siempre que no vulneren los principios contenidos en los artículos 31.2 y 134.2 CE. Como se ha apuntado, no existirá problema al respecto si se efectúa «una asignación equitativa de recursos públicos respetando en su programación y ejecución los criterios de eficiencia y economía». Como se puede observar, en este sector del Ordenamiento la discrecionalidad y ambigüedad a la hora de decidir el an y el quantum de los recursos que se pondrán a disposición de las políticas a favor de las personas excluidas del acceso a una vivienda digna es mucho mayor. Los límites positivos se encuentran en las «preferencias políticas de gasto», esto es, en la voluntad de llevar a cabo políticas de género que sean serias y coherentes. Hay que tener presente que la Constitución de 1978 configura a nuestro país como un Estado social y democrático de Derecho. La primera parte de esta definición implica aceptar el intervencionismo estatal en la economía como uno de los pilares de nuestra sociedad. A través de la actividad administrativa de fomento el Estado contribuye, de manera directa e inmediata, a lograr el progreso y bienestar social, mediante el otorgamiento de ventajas al sujeto fomentado. Evidentemente, es preciso elegir los sectores de actividad que se sujetarán a este régimen de actividad administrativa porque hay áreas sectoriales en las que la actuación directa del sector público se considera un elemento perturbador.

¹⁶ En relación a estas últimas, quizás uno de los casos más interesantes sea el de Galicia, por estar amparado por una definición clara del término: en efecto, la Orden de 20 de julio de 2010 por la que se modifica la Orden de 18 de abril de 1996, relativa a la regulación de las condiciones y requisitos específicos que deben cumplir los centros de atención a personas mayores, establece que son viviendas comunitarias: «equipos de pequeño o mediano tamaño destinados a albergar en régimen de convivencia casi familiar a un número máximo de 12 personas que, siendo autónomas o teniendo una dependencia moderada del grado I, niveles 1 y 2, no presenten graves problemas de movilidad».

En cuanto a las cooperativas de vivienda, como bien expone FAJARDO GARCÍA, pese a tener una larga historia en nuestro país, siguen siendo objeto de un conocimiento insuficiente. En su opinión, la razón se encuentra en el hecho de que el modelo se haya «desarrollado en nuestro país con una finalidad muy limitada, como es, construir viviendas para adjudicar en propiedad a sus miembros y posteriormente disolver la cooperativa. Este modelo no permite desarrollar la mayoría de las ventajas que la cooperativa puede ofrecer y que son patentes en otros países, principalmente de Europa y América, como la creación de un parque suficiente de viviendas adaptadas a las necesidades y capacidades de sus habitantes, contención generalizada de los precios de la vivienda, desarrollos urbanísticos más sostenibles, o la prestación de servicios diversos a los usuarios y propietarios de viviendas y construcciones en general. Las cooperativas crean viviendas por sus socios, a precios de coste, para ser habitadas por sus socios. Coincidimos con la autora en que: «Un cooperativismo de viviendas más desarrollado en nuestro país facilitaría el acceso a la vivienda en mejores condiciones de calidad y precio que las presentes, y frenaría la especulación que este país sufre sobre un bien, de primera necesidad, como es la vivienda»¹⁷¹⁸.

Sin embargo, lo cierto es que las innovaciones sociales más recientes en el tema que nos ocupa tienden a recuperar el uso compartido de la vivienda, si bien intentando preservar la necesaria intimidad de la morada. En nuestra opinión, las iniciativas pueden reconducirse a dos grandes cate-

¹⁷ Introducción de la obra: *Las cooperativas de viviendas en la Comunidad Valenciana. Constitución y Funcionamiento*. Ciriec, 2014.

¹⁸ ÉTXEZARRETA y MERINO mencionan, además de las tradicionales cooperativas de vivienda, otros tipos de cooperativas relacionadas con el acceso a la vivienda: «Así, se han estudiado los diversos modelos de cooperativismo de vivienda que pudieran ayudar a reformular nuevas vías de satisfacción de las necesidades de vivienda, a saber: la autoconstrucción bajo régimen cooperativo, la cooperativa para la adjudicación de las viviendas en propiedad, la cooperativa para la adjudicación de las viviendas y administración y/o gestión de los elementos comunes, cooperativas creadas para la gestión de usos comunes, el régimen de uso y disfrute: el modelo Andel, cooperativas de usuarios y arrendatarios de viviendas, y las cooperativas para la rehabilitación». Sobre el denominado Modelo Andel, afirma estos autores: «los poderes públicos se han fijado en la actualidad en el modelo escandinavo y reflexionan sobre la promoción de cooperativas de pisos en alquiler con rentas muy bajas en el que el inquilino podrá estar de por vida. El fin es promover el modelo escandinavo de alquiler, que se encuentra a medio camino entre la propiedad y el arrendamiento. En concreto, consiste en que las viviendas pertenecen a una cooperativa en la que los socios disfrutan de un derecho de uso indefinido sobre los pisos con una renta a un precio reducido. De ese modo se explora una vía intermedia, más asequible económicamente que la propiedad y con menos incertidumbre que el alquiler, una opción que, pese a los esfuerzos, no acaba de despegar en nuestro entorno». «Las cooperativas de vivienda como alternativa al problema de la vivienda en la actual crisis económica». *Revesco, Revista de Estudios Cooperativos*, núm. 113, 2013. Véase también: MERINO HERNÁNDEZ, S.: «La cooperativa de viviendas como administradora de bienes comunes». *Revista Vasca de Economía Social*, núm. 9, 2013.

gorías: la primera, la de las que suponen un avance en la auto-organización de la sociedad civil para tratar de buscar solución a los elevados precios de la vivienda, a los problemas medioambientales derivados del uso intensivo del espacio y del territorio, y a la racionalización en el consumo. La segunda, la de las entidades de la Economía Social que innovan en la asistencia a colectivos desfavorecidos.

Si nos centramos en la primera, hablamos del denominado co-housing, que comienza a ser una alternativa eficaz a los problemas de acceso a la vivienda de muchos colectivos, y al que dedicaremos el siguiente apartado de este trabajo.

Si aludimos a la segunda, Un buen ejemplo es el Proyecto Vivienda Social Compartida, llevado a cabo en Municipios de Barcelona, Terrassa, Sant Adrià del Besòs, Santa Coloma de Gramanet, Sant Cugat del Vallès, Badalona y Sabadell por la Asociación Provivienda, y que fue merecedor de una nominación en el Concurso de Buenas Prácticas patrocinado por Dubai en 2008, y catalogada como GOOD. (Best Practices Database). El proyecto «pretende favorecer el acceso a un alojamiento adecuado a personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad residencial y social, ofreciendo una red de alojamientos a través de la fórmula de compartir viviendas de alquiler de propietarios particulares, donde la titularidad del contrato la ostenta la fundación Un Sol Món»¹⁹.

La trascendencia de las actividades incluidas en este segundo apartado requiere pocas explicaciones. No obstante, en este trabajo nos centraremos en la primera categoría. Nos limitaremos en este momento a reivindicar, una vez más, la necesidad de que el sistema tributario reconozca debidamente la importante función que cumplen las entidades de la Economía Social en la asistencia a los colectivos más desfavorecidos.

V. Cooperativas de vivienda de uso compartido y desarrollo del consumo colaborativo

Comentábamos en el apartado anterior cómo la sociedad civil, de la mano de la Economía Social, trata de auto organizarse para superar los

¹⁹ Los destinatarios de esta actuación son personas que han finalizado su proceso de mejora en una vivienda tutelada de una ONG de la Red de viviendas de inclusión social de la Generalitat de Cataluña y personas que habitan viviendas inadecuadas o sufren desahucios por dificultades económicas que pueden constituir un factor de riesgo desencadenante de un proceso de exclusión social. Por lo tanto, el proyecto tiene una doble prioridad, apoyar la continuidad de los procesos de inclusión ya iniciados y prevenir situaciones de exclusión social desencadenadas por una exclusión residencial. <http://habitat.aq.upm.es/bpes/onu08/bp1878.html#fntext-1>

efectos de la crisis económica y de un modelo económico que ya dado ya suficientes muestras de su incapacidad para solucionar el problema de la vivienda. En este sentido, son ya varios los países en los que se están ensayando con bastante éxito soluciones habitacionales en las que el uso compartido de la vivienda es el núcleo central de las políticas sociales relacionadas con la vivienda. En algunos casos, es la sociedad civil la que impulsa las iniciativas, en una clara muestra de los avances de la misma en la apropiación del espacio público. Ejemplos como el de Canadá, país pionero en las cooperativas de vivienda con usos compartidos, deben ser objeto de atención (las cooperativas representan el 30% del parque inmobiliario). En el ámbito europeo, Suiza, Alemania o los países escandinavos cuentan ya con una regulación legal que debe ser analizada²⁰.

El uso compartido de las viviendas es a su vez la consecuencia del desarrollo de la economía colaborativa, cuyo principal interés se centra en su potencial como creadora de valor y sostenibilidad, incidiendo en negocios que facilitan el uso de recursos (comunes) a personas con cierta capacidad económica. En nuestra opinión, si bien dicho tema es merecedor de un estudio jurídico tributario que incremente la seguridad jurídica y potencie su desarrollo, entendemos que también puede constituir un útil eficaz en la lucha por evitar la exclusión de quienes tienen dificultades para acceder a la vivienda. En efecto, es necesario elaborar un estatuto jurídico que ampare su utilización y prever incentivos fiscales que coadyuven a su eficacia.

En cuanto al consumo colaborativo, a partir del trabajo de BOTSMAN y ROGERS, titulado: *What's Mine Is Yours: The Rise of Collaborative Consumption* (2010) se han publicado diversos trabajos entre los que destacamos los de BOUDREAU y LAKHANI («Using the Crowd as an Innovation Partner», 2013). Sin embargo, hasta el momento no se ha profundizado en su análisis jurídico-tributario del consumo colaborativo, ni se ha analizado su potencial como instrumento en la lucha contra la exclusión en materia de vivienda. Efectivamente, uno de los principales problemas de los consumos colaborativos es la ausencia de un marco jurídico claro que permita a sus usuarios operar con seguridad jurídica. Y si bien la normativa sobre cooperativas ampara la creación de cooperativas de vivienda de uso compartido, lo cierto es que el marco jurídico aplicable ha sido objeto de escaso desarrollo. Y entre las lagunas existentes, la que tiene que ver con la fiscalidad es sin duda una de las más interesantes. No hay que olvidar que los sistemas tributarios tie-

²⁰ Entre los países de nuestro entorno, el ejemplo francés debe ser objeto de reflexión y análisis. La aprobación de la Loi ALUR (Accès au logement et urbanisme rénové, Loi n.º 2014-366 du 24 mars 2014) otorga estatuto jurídico a las «coopératives d'habitants» y a las «sociétés d'autopromotion». Además, establece el marco jurídico adecuado para facilitar la presentación de proyectos y demandar ayudas económicas a las instituciones financieras.

nen, además de un fin recaudatorio, una función incentivadora que es utilizada por los poderes públicos en sus políticas públicas.

La Unión Europea también ha comenzado a mostrar interés por los consumos colaborativos, buena muestra de lo cual es el *Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre Consumo colaborativo o participativo: un modelo de sostenibilidad para el siglo XXI (Dictamen de iniciativa)*. En este documento, el desarrollo del fenómeno analizado se liga al «progresivo agotamiento del sistema actual y su incapacidad para satisfacer las demandas individuales y colectivas de los ciudadanos hace conveniente la emergencia de alternativas que se adapten a las necesidades y retos que plantea un futuro tejido en redes digitales». Se entiende, además, que «La propuesta del consumo colaborativo o participativo propicia también una salida a todos los colectivos más vulnerables y, especialmente, a aquellas familias con una situación económica difícil o que hayan podido ser excluidos de los canales convencionales de acceso al crédito para la adquisición de los bienes que necesitan, dadas las circunstancias sociales actuales. Pero también supone una opción para aquellos que pudiendo acceder al mercado de bienes y servicios de forma normalizada, voluntariamente toman la decisión de no hacerlo basada en el compromiso con sus valores personales». Aunque se propone una categorización según tres sistemas: los basados en producto, los mercados de redistribución y los estilos de vida colaborativos, estos últimos, en los que podemos identificar una mayor cercanía con la innovación en materia de vivienda, son los menos desarrollados. Aun así, interesa destacar que el Informe se reseñan las líneas de actuación que se considera deben formar parte de una estrategia para un desarrollo ordenado del consumo colaborativo o participativo como medidas que apoyen, complementen y supervisen la política de protección de los consumidores llevada a cabo por los Estados miembros, y entre las que se encuentra la necesidad de una: «Definición del entorno legal y fiscal de las actividades comprendidas en el consumo colaborativo o participativo ordenando y regulando, en su caso, aspectos tales como la responsabilidad legal, el aseguramiento, derechos de uso, derechos contra la obsolescencia programada, las tasas de propiedad, los estándares de calidad, la determinación de derechos y deberes, y en su caso la eliminación de las posibles restricciones y obstáculos encubiertos al comercio intracomunitario y la posible distorsión de legislaciones».

A los efectos que nos interesan, junto con la reivindicación de un marco legal y fiscal adecuado, es importante tener en cuenta la alusión que se realiza a cómo el cooperativismo puede convertirse en el principal aliado del consumo colaborativo o participativo, en la medida en que conjugan y comparan principios y valores: «Por ello, el movimiento cooperativo puede fortalecer las iniciativas, proactiva y reactivamente, albergando además en su tejido redes de consumo colaborativo o participativo que resulten simbióticos para

sus objetivos respectivos. Las cooperativas de consumo y las llamadas cooperativas de kilómetro cero son un exponente de algo que ya es realidad»²¹.

Centrándonos en las cooperativas de vivienda de uso compartido, aunque su uso es aún escaso en nuestro país, en otros constituye un fenómeno de eficacia contrastada. Es habitual encontrar en la literatura referencias a los modelos escandinavos, y sobre todo al denominado ANDEL. Pero, en nuestra opinión, el modelo de Quebec resulta más interesante por haberse desarrollado en un contexto (años setenta, crisis industrial y económica) bastante más similar al de nuestro país en la actualidad.

La importancia de la economía social en Quebec, y fundamentalmente de sus cooperativas, es una cuestión sobradamente conocida. Quizás no lo sean tanto las razones del éxito de un modelo que debe más a la iniciativa popular y a las características socio-económicas del territorio que a las políticas públicas²². Son escasos los sectores de la economía quebequense que escapan a la preeminencia del tercer sector: desde los servicios sociales a los más relacionados con las necesidades de los estudiantes, la música, la cultura, el empleo y, por supuesto, los servicios financieros. La vivienda, como veremos a continuación, no es una excepción.

En un reciente informe del Parlamento de Canadá el origen de la proliferación de cooperativas de vivienda se sitúa en los años setenta, y en varios programas federales de la época. Pero fue sobre todo el empuje de la sociedad civil el que permitió su éxito.

Las cooperativas de vivienda canadienses se caracterizan por ser permanentes: la propiedad es de la cooperativa, no de los miembros, por lo que ni aportan capital ni pueden convertirse en propietarios. No tienen ánimo de lucro, y no reparten beneficios entre sus miembros. Además, se consideran

²¹ Cfr., en este sentido, SALCEDO AZNAL, A.: «Cooperativismo 3.0». En: *100 años de cooperativismo de consumidores y usuarios: historia y futuro. Preparando el futuro: Consumidores 3.0*. UNCCUE, 2011. http://www.consumidores.coop/fichero/libro_UNCCUE_coop.pdf. En opinión de este autor: «El cooperativismo 3.0 ha de ser la vitamina del consumo colaborativo, en el que el acceso al disfrute de los bienes sustituye a su mera posesión, con todo lo que esto refleja desde el punto de vista económico, social y ambiental. El entorno para su fomento y desarrollo requiere del bien común, la tecnología y comunidades de consumidores y usuarios. Tanto unos como otros reportan de pleno derecho en el ámbito cooperativo y, por tanto, establecer sinergias entre consumo colaborativo y cooperativismo no es otra cosa que reforzar los engranajes de una nueva dinámica económica y social».

²² Las razones del intenso desarrollo de la economía social en Quebec, que no son compartidas por el resto de las provincias canadienses, han sido expuestas, entre otros, por VAILLANCOURT, en *L'Economie Sociale au Québec et au Canada: configurations historiques et enjeux actuels*. UQAM, 2008. En él se alude al corporativismo social fundado en la doctrina social de la Iglesia católica, en el nacionalismo, y en anti estatalismo, que no supone sólo una reacción frente al gobierno federal, sino que responde también al propio gobierno provincial y al municipal. Véase también: TREMBLAY, C.: «Tendances et instruments de politiques publiques au service de l'économie sociale: expériences internationales». *Cahiers sur les politiques publiques*, núm. 2, 2010.

mixtas porque acogen aproximadamente a un cincuenta por ciento de ocupantes que reciben ayuda directa de las instituciones públicas para poder pagar el precio del alquiler. Su principal objetivo es solucionar los problemas de vivienda de los colectivos más desfavorecidos (mayores, inmigrantes, trabajadores con bajo nivel de ingresos, etc) y se rigen por el principio «un miembro un voto». Las formas de gestión que podemos encontrar en ellas son diversas: algunas cuentan con personal profesional contratado y en otras la gestión la llevan a cabo voluntarios²³.

Contrariamente a lo que pudiera parecer, las cooperativas canadienses no disfrutan de grandes ventajas fiscales. La *Loi de l'Impôt sur le Revenu* les otorga el status de organización sin ánimo de lucro. Sin embargo, tal como se recoge en el citado Informe del Parlamento: «Quelques témoins ont signalé que les coopératives sont davantage taxées que les sociétés par actions. D'après une étude effectuée par la firme Mallette, les résultats démontrent qu'il existe une disparité importante au niveau fiscal entre les coopératives et les entreprises traditionnelles. En effet, l'étude révèle que la majorité des coopératives porte une charge fiscale plus grande que l'entreprise à capital-actions. Certains témoins ont indiqué que le régime fiscal canadien pénalise les coopératives, car ces dernières subissent une double imposition. Cependant, les coopératives de grande taille disposent des ressources leur permettant de structurer leurs entreprises de façon à éviter cette double imposition. Un rapport d'Ernst et Young explique en détail cet état de double imposition. En matière d'imposition, il existe une particularité fiscale en ce qui concerne les entités privées par rapport aux entités publiques».

En Quebec, el denominado «Régime d'investissement coopératif (RIC)» permite a los miembros y a los trabajadores de las cooperativas de productores y de trabajadores que invierten en ellas obtener un crédito de impuesto. En el ámbito local la situación fiscal de las cooperativas de vivienda dista de ser la deseada. *La Loi sur la Fiscalité Municipale* no prevé ningún beneficio que tenga en cuenta la trascendencia de la función que cumplen tanto a nivel como social como desde el punto de vista del medio ambiente o del desarrollo urbano²⁴.

El incentivo público proviene en esta ocasión, principalmente, de la vertiente del gasto público. Las cooperativas se benefician de un régimen de financiación que les permite cumplir con su función.

²³ Profils d'un mouvement: Les coopératives d'habitation dans le monde. CECODHAS Housing Europe et ACI Habitation, 2012, pág. 20.

²⁴ Sobre estacuestiónvéase el documento: *Hausses des taxes municipales pour les coopératives locatives à but non lucratif d'habitation de l'île de Montréal, quelques constats et recommandations*. En él se ponen de manifiesto las críticas y las demandas de la Fédération des Coopératives d'habitation intermunicipale du Montréal Métropolitain. http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/COMMISSIONS_PERM_V2_FR/MEDIA/DOCUMENTS/MEM_FECHIMM_20120524.PDF

Las diferencias del modelo quebequense con la configuración tradicional de las cooperativas de vivienda españolas son muchas, pero la principal, a nuestro entender, es que mientras en el primero la cooperativa nace con vocación de permanencia, en nuestro sistema suelen agotar su vida con la transmisión de la propiedad a los socios. En Quebec, en la actualidad, junto con la función solidaria, comienza a utilizarse la fórmula cooperativa para un cumplimiento del derecho a una vivienda digna más acorde con las exigencias de la sostenibilidad y seguramente más cercano al Modelo ANDEL. La experiencia de tantos años servirá sin duda para que los problemas que vayan surgiendo se resuelvan de forma más eficaz. Además, la cultura cooperativa, y la «no obsesión» por la propiedad, constituyen un marco excelente para el éxito de este tipo de iniciativas. Nuestra situación es distinta. Precisamente por ello es necesario realizar un esfuerzo mayor en pos de la articulación de un marco jurídico adecuado, que nos permita innovar con seguridad jurídica, y avanzar en la misma línea en la que lo hacen los países de nuestro entorno. Es preciso, igualmente, reivindicar un tratamiento fiscal adecuado, que tenga en cuenta el importante papel del sistema tributario en la efectividad del derecho a una vivienda digna. Y en nuestra opinión, son dos las cuestiones a las que se debe dar una solución. En primer lugar, la clara opción por la propiedad frente a otras formas de uso de la vivienda; la segunda, la no inclusión de las cooperativas de vivienda, y tampoco de las aún escasas cooperativas de uso compartido, entre las que gozan de la calificación de «cooperativas especialmente protegidas».

Respecto a la incidencia de la fiscalidad en las cooperativas de viviendas, recordemos que la *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre fomento de las Cooperativas en Europa* (Bruselas, 23-2-2004 COM (2004), 18 final, señala que «aunque puede aceptarse cualquier tratamiento fiscal específico, en todos los aspectos relativos a la legislación sobre cooperativas debe respetarse el principio que establece que cualquier protección o beneficio concedido a un tipo específico de entidad debe ser proporcional a las limitaciones jurídicas, al valor social añadido o a las limitaciones inherentes a dicha fórmula y no debe ser fuente de competencia desleal. Además, cualquier otro “beneficio” no debe servir para que cooperativas ficticias aprovechen la fórmula cooperativa para escapar a sus obligaciones sobre publicidad y gobernanza empresarial»²⁵.

²⁵ Sobre esta cuestión nos remitimos al trabajo de MERINO JARA: «El vigente régimen fiscal de las cooperativas a la luz de las ayudas de Estado». *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, núm. 66, octubre, 2009, pág. 111. Es importante tener en cuenta, como recuerda el autor, que en la legislación europea: «Las cooperativas que ejercen una actividad económica se consideran “empresas” con arreglo al Tratado de la Unión Europea. Por tanto, están sujetas a la normativa europea sobre competencia y ayudas estatales, y también a las diversas excepciones, límites y normas de “minimis”».

VI. Financiación de la innovación social en materia de vivienda

Las innovaciones sociales en materia de vivienda, tal como vamos viendo a lo largo de este trabajo, provienen en su mayoría del tercer sector, principalmente al centrado en la materia social. Y la financiación que las administraciones otorgan a las entidades sociales, se caracteriza básicamente, tal como se recoge en el Informe PROPUESTAS PARA MEJORAR LA FINANCIACIÓN PÚBLICA DEL TERCER SECTOR DE ACCIÓN SOCIAL por:

- El cortoplacismo: subvenciones y convocatorias anuales que se publican y resuelven normalmente con retraso.
- La falta de estabilidad y continuidad: lo cual implica no poder desarrollar los servicios con la calidad adecuada y no tener garantías sobre la continuidad de los proyectos.
- La precariedad y la rigidez: dotaciones insuficientes para los servicios que se desarrollan e inadecuación de la elegibilidad de los gastos.
- Orientación al control: especialmente control administrativo, en detrimento de una evaluación adecuada sobre la idoneidad de los programas y la eficacia de los mismos. Esta orientación al control trae como consecuencia una interpretación restrictiva de la normativa y en consecuencia la aplicación desfavorable de la misma²⁶.
- Fiscalidad gravosa: especialmente en lo que concierne a algunos impuestos como es el caso del IVA, que estas entidades soportan pero que luego no pueden repercutir²⁷.
- Agravios comparativos: especialmente en el sistema de acceso a la contratación pública y otros sistemas de concurrencia competitiva, en los que no se tienen en cuenta la especificidad ni el papel que cumplen éstas entidades.

²⁶ <http://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/ongVoluntariado/docs/propuestasparamejorarfinanciacionpublica.pdf>

²⁷ Además, como se recoge en el Informe: «Pero además el IVA representa una desventaja competitiva para aquellas entidades sociales que concursan a la prestación de servicios públicos en el marco de la Ley de Contratos del Sector Público. Las ONG van a estar, generalmente, exentas de IVA por los servicios sociales, lo que implican que no pueden repercutir IVA pero, a su vez, que no se deducen el soportado. Las entidades mercantiles, sin embargo, repercutirán el IVA pero se deducirán el IVA soportado. Esta situación, en la Ley de Contratos, debería ser indiferente, pues lo lógico es que la oferta seleccionada fuera la más barata para la Administración una vez visto el precio final a pagar por la misma. Sin embargo, esto no es así en la actualidad. La oferta más barata, según la junta consultiva, se toma en consideración antes del IVA, lo que hace que las empresas mercantiles presenten ofertas un 8 o 18 por 100 más barato (por el IVA que se deducen) a efectos de valoración, aunque finalmente la administración tenga que pagar el IVA. Las ONG lo que demandan es que el precio de comparación sea el coste final para la Administración».

La aplicación de la *Ley 38/2003, General de Subvenciones*, a las entidades de la economía social que trabajan por la efectividad del derecho a una vivienda digna desincentiva el trabajo que llevan a cabo, y el Proyecto de Ley General de Subvenciones²⁸, lejos de contribuir a su desarrollo es visto como un nuevo lastre que dificultará el desempeño eficaz de su labor²⁹. Las cuestiones apuntadas han sido tratadas por la doctrina³⁰, por lo que nos remitimos a los trabajos que a nuestro juicio mejor recogen los problemas derivados de la aplicación de la normativa actual.

Junto a la financiación pública, y a la escasa financiación privada de tipo tradicional en tiempos en los que el acceso al crédito es difícil, queremos referirnos brevemente a las nuevas fórmulas de financiación colectiva. En un trabajo cuyo argumento principal es la innovación social en materia de vivienda, es necesario comentar también las innovaciones que comienzan a desarrollarse en materia de financiación. Normalmente, cuando se hace alusión a fórmulas de financiación colectiva se hace alusión al crowdfunding, término anglosajón que ha calado en la sociedad y se reproduce sin descanso en documentos, noticias periodísticas, etc. Esta cuestión está siendo objeto de un muy reciente interés por parte de la Unión Europea, buena muestra de lo cual es el Documento de Consulta «Crowdfunding in the EU-Exploring the added value of potential EU action», en el que encontramos la siguiente definición: «open calls to the wider public, typically through the internet, to finance a specific Project. These calls usually state the funding needs and the purposes of the project, defining a limited funding period. Crowdfund-

²⁸ http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/SEPG/Proyecto%20de%20Ley%20General%20de%20Subvenciones/ProyectoLGSubvenciones_1.pdf

²⁹ La Plataforma del Tercer Sector ha presentado un documento con las conclusiones de un Seminario sobre la Reforma de la Ley de Subvenciones, y entre ellas aluden a: «Apoyan la propuesta de introducir en el citado Anteproyecto las disposiciones necesarias para resolver los graves problemas detectados, en cuanto a la obligación de cofinanciar las actividades, de anticipar el pago de los gastos, el régimen sancionador, y la desaparición de las subvenciones directas. Al mismo tiempo, reclaman una actualización de la normativa reguladora del proceso, que permita un control más ágil y menos burocrático, sin menoscabo de la obligación de acreditar el buen fin de los recursos obtenidos». <http://es.scribd.com/doc/219360016/Conclusiones-Seminario-TercerSector-Marzo2014>. Desde la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad se ha dado respuesta a las preocupaciones del Tercer Sector con el anuncio de que éstas serán tenidas en cuenta (<http://www.insercionsocial.com/accion-social/el-gobierno-garantiza-que-la-ley-de-subvenciones-no-perjudicara-al-tercer-sector/>). Quedan por ver también los efectos que la anunciada Ley del Tercer Sector tendrá sobre las cuestiones planteadas.

³⁰ Nos referimos en concreto a: BOKOBO MOICHE, S.: «El régimen fiscal especial de las entidades sin ánimo de lucro». *Revista Española del Tercer Sector*, núm. 2, 2006; ARGUDO PÉREZ, J.L.: «La Cooperativas sin ánimo de lucro: ¿vuelta a los orígenes o respuesta a nuevas necesidades sociales?». *Revista Vasca de Economía Social*, núm. 3, 2007; MONTERO SIMÓ, M.: «La fiscalidad de las cooperativas sin ánimo de lucro». *CIRIEC, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, núm. 69, 2010.

ing campaigns typically collect small individual contributions coming from a large number of individuals. The projects usually have relatively small funding targets—although there are some exceptions». El hecho de que estemos hablando de una fórmula de financiación que se encuentra aún en un estadio de evolución muy temprano lleva, según la UE, a que tanto sus diferentes modelos como sus riesgos y beneficios no hayan podido delimitarse aún claramente. Entre los distintos tipos de proyectos financiables mediante crowdfunding se alude, entre otros, a: trabajos artísticos, iniciativas filantrópicas, proyectos públicos, innovación, investigación y desarrollo, o proyectos de negocio locales. Y puede instrumentarse de diferentes formas: donaciones (por tanto sin contraprestación para el donante), premios o recompensas (se contribuya a financiar y a cambio se obtiene algo de poco valor económico pero capaz de incentivar el crowdfunding), pre-ventas, participación en beneficios, préstamos entre iguales o inversión en valores.

En España, la única norma en la que encontramos una referencia al término «crowdfunding» es la Ley 16/2012, de 28 de junio, de emprendedores del País Vasco, en cuyo artículo 14 (Objetivos de los programas y actuaciones de apoyo a la actividad emprendedora) se citan los objetivos básicos de los programas y actuaciones de los poderes públicos destinados al fomento y apoyo a la actividad emprendedora orientados al desarrollo de un modelo económico de crecimiento sostenible, que posibilite seguir avanzando en términos de competitividad, productividad, solidaridad y equilibrio territorial. Entre ellos se cita: «d) La adecuada financiación de la actividad emprendedora, con especial atención a las empresas de pequeña y mediana dimensión, bien sea ofreciendo información, orientación, análisis y asesoramiento sobre las formas de financiación, incentivando actuaciones de refinanciación y reestructuración de deuda que permitan disfrutar de una estabilidad financiera en el medio plazo a las actividades emprendedoras, facilitando el acceso a diferentes formas de financiación (capital riesgo, microcréditos, mercado alternativo bursátil, etcétera) o procurando canalizar la financiación de inversoras e inversores privados a través de diferentes figuras (“business angels”, “venture capital”, “CROWDFUNDING”, etcétera)».

La Comisión Nacional del Mercado de Valores ha prestado atención al tema a través de un documento publicado en su Boletín Internacional en el que da una definición de crowdfunding, relaciona sus características, y comenta el tratamiento que ha dado al tema la Unión Europea y algunos de los países de nuestro entorno, como Italia, Reino Unido, Alemania, Francia y Bélgica. Para este organismo el crowdfunding o financiación colectiva es «una nueva forma de financiación de empresas innovadoras (normalmente start-ups) mediante la captación de fondos del público a través de internet». Su característica principal, en su opinión, es que a través del portal de inter-

net puede dirigirse a un gran número de potenciales inversores (crowd) que realizan inversiones, normalmente, de un importe no muy elevado. En el mencionado documento se comenta además cómo en un principio fue utilizado básicamente para la financiación de proyectos benéficos, y cómo con el tiempo se ha extendido a iniciativas empresariales y ofertas de capital riesgo.

Lo cierto es que, en tiempos de crisis económica como la que afecta a la mayor parte de los países de la Unión Europea, el crowdfunding se ha convertido en un instrumento eficaz para la financiación de proyectos de innovación social. Sin embargo, la ausencia de una regulación adecuada sobre el fenómeno dificulta su aplicación práctica. Los inversores desconocen los aspectos más importantes de este tipo de financiación colectiva de proyectos socialmente innovadores, y ello redundará en una inseguridad jurídica evidente. En estos momentos, entre los países miembros de la Unión Europea tan solo Italia goza ya de una normativa ad hoc: el Regolamento sulla raccolta di capital di rischio da parte di start-up innovative tramite portal ion-line, en desarrollo del Decreto-Legge 18 ottobre 2012.

En el resto de estados, la regulación del fenómeno se encuentra aún en una etapa demasiado incipiente, si bien comienzan a producirse avances importantes como los que comentamos a continuación. En Bélgica, por ejemplo, la Autorité des Services et Marchés Financiers publicó en 2012 una Comunicación en la que se establece el marco jurídico de las operaciones de crowdfunding. Su definición es bastante más amplia que la de la CNMV: «récouter des fonds (généralement des petits montants) auprès du public sur le territoire belge afin de financer des projets divers (généralement présentés sur un site web dédié)». En Francia, en el *Projet de Loi d'habilitation à prendre par ordonnances des mesures de simplification et de sécurisation de la vie des entreprises*, se incluye un artículo relativo a las finanzas participativas. Por último, la aprobación en Estados Unidos de la *Jobs Act* ha supuesto sin duda un paso importante en la regulación de nuestro objeto de estudio: el Título III de esta norma se dedica por completo al crowdfunding.

La carencia de un marco jurídico adecuado supone también confusión acerca del régimen tributario del crowdfunding, lo que ya ha comenzado a originar numerosos problemas. Como sabemos, el sistema tributario, además de un evidente fin recaudatorio, suele cumplir una importante función extrafiscal de carácter incentivador que, en este caso, se está desaprovechando. Y si no se configura de forma adecuada, puede suponer incluso una traba al desarrollo de las fórmulas de financiación colectiva y a la innovación social. El Real-Decreto ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo no incluye ninguna referencia a los mecanismos de financiación alternativos a los tradicionales, lo que a nuestro entender supone obviar las

dificultades de acceso al crédito de los nuevos emprendedores. Quedan por ver los efectos que la futura Ley de Fomento de la Financiación Empresarial tendrá sobre el tema³¹.

VII. Conclusiones

Como conclusión a este trabajo, nos reafirmamos en la necesidad de que las políticas públicas, y especialmente la política fiscal, tengan en cuenta que junto con las actuaciones públicas en materia de vivienda, las soluciones aportadas por la Economía Social al problema de la vivienda redundan en el bienestar de un gran número de personas. La investigación jurídica, en nuestro caso la llevada a cabo desde el Derecho Financiero y Tributario, no debe limitarse a explicar el sistema legal y a interpretarlo, sino que debe contribuir también a la definición de cuáles son las cuestiones sociales en la actualidad, y cómo deben ser tratadas. En dicha tarea, la observación de la realidad y el análisis comparado deben formar parte del proceso investigador si queremos que nuestro trabajo sea útil para el conjunto de la sociedad.

Por todo ello creemos que es necesario prestar atención científica a los cambios y a las transformaciones sociales, con el fin de maximizar la utilidad social de nuestra labor, que nos convierte (que nos puede convertir), en actores de la innovación social. Ésta ha sido nuestra intención, para lo que hemos tratado de esbozar qué soluciones socialmente innovadoras se están llevando a cabo, y realizado una breve aproximación al tratamiento jurídico-tributario del que deben ser objeto. Evidentemente, cada una de las propuestas sobre las que se trabaja, puede y debe ser objeto de un análisis más profundo, pero nuestro objetivo ha sido ofrecer una visión general de la actual situación del derecho a una vivienda digna y de la forma en que la Economía Social trata de solucionar los problemas derivados de su aplicación. Igualmente, hemos intentado poner de manifiesto cómo el Derecho, y en concreto el Derecho Financiero y Tributario, se muestran por el momento demasiado ajenos a fenómenos relevantes. Esperemos, junto a ello, haber apuntado cuáles son las cuestiones a las que, como investigadores, debemos prestar atención en relación con una cuestión tan importante como la de la vivienda.

³¹ Para un análisis más completo de este fenómeno nos remitimos a nuestros trabajos: «Crowdfunding and taxes in the European Union. Incentive or hurdle?» (http://crises.uqam.ca/upload/files/Colloque/Colloque_2014/Programme_preliminaire_membres_Colloque_CRISES_2014_mise_jour_191213_version_web.pdf) y «Construcción de obras públicas con financiación privada. De las fórmulas de colaboración público privada a la financiación colectiva». En MATA SIERRA, M.T. (dir.): *Alternativas de financiación en época de crisis*. Lex Nova, 2014.

VIII. Bibliografía

- ARGUDO PÉREZ, J.L. (2007): «Las Cooperativas sin ánimo de lucro: vuelta a los orígenes o respuesta a nuevas necesidades sociales?». *Revista Vasca de Economía Social*, núm. 3.
- BOKOBO MOICHE, S. (2006): «El régimen fiscal especial de las entidades sin ánimo de lucro». *Revista Española del Tercer Sector*, núm. 2.
- BOTSMAN y ROGERS (2010): *What's Mine is Yours: The Rise of Collaborative Consumption*. Harpers Collins.
- BOUDREAU, K.J. y LAKHANI, K.R. (2013): «Using the Crowd as an Innovation Partner». *Harvard Business Review*, núm. 4, 2013.
- BUNGE, M. (2002): *Las ciencias sociales en discusión. Una perspectiva filosófica*. Editorial Sudamericana.
- ENGELKEN, M. (2012): «Introducción» a la obra colectiva: *Contextos y usos de la innovación social*. Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco.
- ETXEZARRETA, A. y MERINO, S. (2013): «Las cooperativas de vivienda como alternativa al problema de la vivienda en la actual crisis económica». *Revesco, Revista de Estudios Cooperativos*, núm. 113.
- FAJARDO GARCÍA, G. (2014): Introducción de la obra :VV.AA.: *Las cooperativas de vivienda en la Comunidad Valenciana. Constitución y Funcionamiento*. Ciriéc.
- GURRUTXAGA ABAD, A. (2011): «Condiciones y condicionamientos de la Innovación Social». *ARBOR, Ciencia, Pensamiento y Cultura*, núm. 752.
- (2013): «No todo es innovación social». *Revista Iberoamericana de Argumentación*, núm. 7.
- LEAL MALDONADO, J. (1979): «El análisis sociológico de la vivienda», *REIS, Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 8.
- LÓPEZ RAMÓN, F. (2010): *Construyendo el derecho a la vivienda*. Marcial Pons.
- MERINO HERNÁNDEZ, S. (2013): «La cooperativa de viviendas como administradora de bienes comunes». *Revista Vasca de Economía Social*, núm. 9.
- MONTERO SIMÒ, M. (2010): «La fiscalidad de las cooperativas sin ánimo de lucro». *CIRIEC, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, núm. 69.
- PADRAIC KENNA (2009): «El derecho a la vivienda en Europa: deberes positivos y derechos exigibles (Según la Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos)». *Uned, Revista de Derecho Político*, núm. 74.
- POLANY, K. (1944): *The Great Transformation*. BeaconPress, Boston.
- SALCEDO AZNAL, A. (2011): «Cooperativismo 3.0». En *100 años de cooperativismo de consumidores y usuarios: historia y futuro. Preparando el futuro: Consumidores 3.0*. UNCCUE, 2011.
- SÁNCHEZ, A. B. y PLANDIURA, R. (2003): «La provisionalidad del régimen de protección oficial de la vivienda pública en España». *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2003, vol. VII, núm. 146(090). [http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146\(090\).htm](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146(090).htm)

- TREMBLAY, C. (2010): «Tendances et instruments de politiques publiques au service de l'économie sociale: expériences internationales». *Cahiers sur les politiques publiques*, núm. 2.
- VAILLANCOURT, I. (2008): *L'Économie Sociale au Québec et au Canada: configurations historiques et enjeux actuels*. UQAM.
- VV.AA. (2013): *El impacto socioeconómico de las entidades de economía social*. Cepes. <http://www.eoi.es/savia/documento/eoi-80096/el-impacto-socioeconomico-de-las-entidades-de-economia-social>
- VV.AA. (2012): *Profils d'un mouvement: Les coopératives d'habitation dans le monde*. CECODHAS Housing Europe et ACI Habitation.