

XV CONGRESO CANARIO

**DERECHO
URBANÍSTICO**

“Mesa de Debate. Política de vivienda en España”

Las Palmas, 5 de noviembre de 2025

Enrique Bueso Guirao

Gerente / Asesor Jurídico AVS.

**Doctor en Derecho Administrativo y
Urbanístico por la Universidad Politécnica
de Valencia**

AVS – GESTORES PÚBLICOS (1)

La Asociación Española de Gestores Públicos de Vivienda y Suelo (AVS)

- **Constitución**; **En el año 1988** a iniciativa de 26 empresas, como entidad de carácter voluntario y sin ánimo de lucro.
- **Carácter**: **Eminentemente técnica**, asociación no política sí de naturaleza laboral (Ley Libertad Sindical)
- **Formada**: Por entes **instrumentales públicos** Administraciones Locales y Autonómicas cuya participación en tanto en su **integridad**, como **mayoritaria** (PPPI, CPPI o Sociedades mixtas).

AVS – GESTORES PÚBLICOS (2)

- **Tipología asociados:**
 - **Entes del sector público institucional sometidos de derecho público** (organismos autónomos, institutos, patronatos), **o privado** (entidades empresariales locales, **sociedades mercantiles urbanística**, etc.)
 - **Administraciones territoriales:** (Ayuntamientos, Diputaciones, Direcciones Generales de CC.AA)
 - **Ámbitos:** Estado, CC.AA. y Administraciones Locales
- **Finalidad:** El objeto de los entes es muy variado:
 1. **Promoción y gestión de vivienda y suelo** (residencial, industrial o comercial)
 2. **Promoción y gestión de equipamientos y dotaciones de todo tipo** (Párquines, Polideportivos, Cementerios, parques y jardines, mercados, etc...)
 3. **Gestión de servicios** de competencia de las administraciones públicas (RSU, mantenimiento y limpieza de edificios públicos, mercados ...)

AVS – GESTORES PÚBLICOS (3)



- **Organización Territorial:**

- **Secciones Autonómicas:**

- Andalucía
- Cataluña (GHS)
- Madrid
- Canarias
- País Vasco
- Comunitat Valenciana

- **Asociados: 165, marzo 2025**

AVS – GESTORES PÚBLICOS (5)

| | SECCIÓN AVS CAÑARIA |
|----|---|
| 1 | CONSORCIO VVDAS. - GRAN CAÑARIA |
| 2 | EMSA - VIVIENDAS DE ADEJE, S.A. |
| 3 | EMVS (FOMENTAS) - TELDE |
| 4 | GESTEL - TELDE |
| 5 | GESVISUR - VVDAS. DE S. BARTOLOMÉ DE TIRAJANA |
| 6 | MUVISA - LA LAGUNA |
| 7 | SDAD. MPAL. PARA EL DESARROLLO - ARUCAS |
| 8 | SOMDEVALLE - VALLESECO |
| 9 | VISOCAN - CANARIAS |
| 10 | VPOM - STA.CRUZ TENERIFE |

AVS – GESTORES PÚBLICOS (6)

Qué hacen los miembros de AVS:

- **Administran** un parque de 250.000 viviendas en alquiler.
- **Han promocionado** del año 2000 al 2025 del orden de:
 - ✓ 200.000 viviendas para la venta
 - ✓ 30.500 en alquiler en nueva construcción
 - ✓ 550.000 actuaciones de rehabilitación.
- Realizan **actuaciones de renovación urbana**.
- **Promueven**
 - ✓ Equipamientos
 - ✓ Suelo industrial y residencial

Resultado: Más de **1.000.000 familias** viven en una vivienda promovida o rehabilitada por AVS.

AVS – GESTORES PÚBLICOS (7)

Qué hace AVS:

1. Defiende y apoya el sector público

- **Labor de Lobby**, reuniones con poder ejecutivo y legislativo español y Europeo (Housing Europa)
- **Propuestas legislativas y enmiendas** a la leyes en tramitación
- **Asesoramiento a las administraciones para la constitución de entes instrumentales**
- **Convenios con otras instituciones para la defensa del sector:** FEMP, Colegio Nacional de Registradores, Tercer Sector, Cooperativas, etc.

AVS – GESTORES PÚBLICOS (8)

2. Presta amplios Servicios asociados

- **Asesoramiento**: Jurídico, Técnico, Económico Fiscal y en materia de gestión de fondos europeos
- **Información actualizada**: mediante la remisión de documentación necesaria para la gestión, circulares informativas sobre la normativa y noticias europeas, estudios y duplicaciones de todo tipo.
- **Formación**: La realización de **jornadas** y **cursos “on line”** sobre los temas más interesantes del momento.

AVS – GESTORES PÚBLICOS (9)

3. Ocho Grupos de trabajo: Estructuras especializadas en materias específicas:

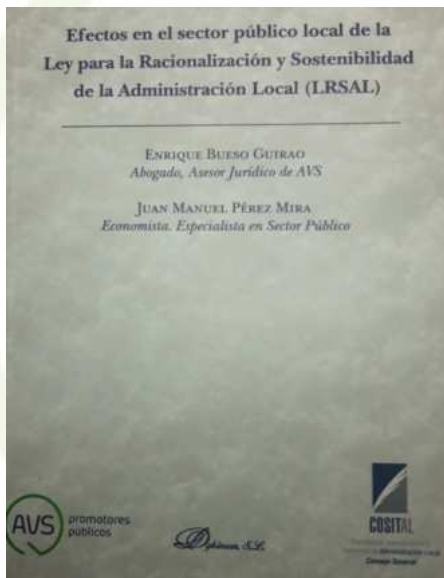
- 1. Social**
- 2. Económico-fiscal**
- 3. Técnico**
- 4. Jurídico**
- 5. Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana,**
- 6. Gestión de Servicios**
- 7. Promoción inmobiliaria**
- 8. Relaciones europeas e internacionales**
- 9. Grupo de Recursos Humanos y Calidad**

AVS – GESTORES PÚBLICOS (1)

| GRUPOS | Nº de miembros |
|--|----------------|
| 1. Social | 174 |
| 2. Económico-fiscal | 127 |
| 3. Técnico | 119 |
| 4. Jurídico | 180 |
| 5. Rehabilitación y Renovación Urbana | 132 |
| 6. Gestión de servicios y equipamientos | 61 |
| 7. Gestión Promocional | 54 |
| 8. Relaciones Europeas e Internacionales | 58 |
| | |
| TOTAL 2023 | 905 |

AVS – GESTORES PÚBLICOS (11)

PUBLICACIONES



AVS – GESTORES PÚBLICOS (12)

PUBLICACIONES



CONTENIDO EXPOSICIÓN

INDICE:

I.- TRADICIONAL POLÍTICA DE VIVIENDA EN ESPAÑA

1.1.- Política Activa de Vivienda

1.2.- Tipología Promoción

1.3.- Problemática

II.- PROBLEMÁTICA DEL PROMOTOR PÚBLICO DE VIVIENDA Y SUELO

2.1.- Situación anterior a la crisis económica

2.2.- Situación tras la crisis económica

2.3.- Problemática actual de promotor público

III.- PROPUESTA DE MODIFICACIONES LEGISLATIVAS

I.- TRADICIONAL POLÍTICA DE VIVIENDA EN ESPAÑA (1)

1.1.- POLÍTICA ACTIVA DE VIVIENDA:

- **De 1962 a 2020 - 5,7 millones de viviendas con protección pública (31,5% del total de viviendas)**
- **1/3 intervención pública:** Se encuentran detrás la **administración pública** o sus entes instrumentales (**Promotores Públicos**) bien siendo los promotores directos o aportando el suelo.

1.2.- TIPOLOGÍA PROMOCIÓN (de forma simplificada y más extendida tiempo)

- **Promoción pública (VPP):** Para personas con riesgo de exclusión
- **Viviendas protegidas (VPO):**
 - **Régimen Especial:** Clases bajas u medias bajas (hasta 2.5 veces el IPREM)
 - **Régimen General:** Clases medias (hasta 5.5 veces el IPREM)
- **Viviendas Libres: Viviendas de Precio Tasado:** Clases medias (libre con ayudas públicas limitadas)

I.- TRADICIONAL POLÍTICA DE VIVIENDA EN ESPAÑA (2)

1.3.- RESULTADO

- **Promoción en Venta:**
 - En alquiler solo viviendas de Promotores Públicos (PPP o VPO RE) privados alquiler con opción de compra
 - Muchos propietario 3º edad
- **Pocas protegidas actualmente**
 - Posibilidad de descalificación
 - Régimen de corta duración
- **Actualidad: Grave problema de vivienda en España**
 - Situación riesgo exclusión (vivienda más de 1/3 ingresos)
 - Limitaciones a la actuación del Promotor Público

II.- PROBLEMÁTICA DEL PROMOTOR PÚBLICO DE VIVIENDA Y SUELO (1)

2.1.- SITUACIÓN ANTERIOR A LA CRISIS ECONÓMICA

- **Tradicionalmente:** El gestor público instrumental ha solucionado el problema vivienda clases más necesitadas
 - **Vivienda social:** Parque públicos de vivienda para clases más necesitadas en alquiler
 - **Vivienda protegida (VPO):** En venta para clases medias (esencialmente Régimen Especial)
 - **Entes instrumentales actores esenciales vivienda pública (INV, IPPV, IVIMA, EMVS, IVSA, IGVS, EPSA-AVRA, Patronato Vivienda Zaragoza, EMVISESA)**
- **Determinación:**
 - **Entes instrumentales públicos pertenecientes a las Administraciones Territoriales (Estado, Comunidades Autónomas, Ayuntamientos, Diputaciones, Cabildos, Consejos Insulares, Islas)**
 - **Formas habituales**
 - Organismo autónomo (Institutos, Patronatos)
 - Entidad pública empresarial (EPEL)
 - Sociedad Instrumental (**Sociedades urbanísticas**)

II.- PROBLEMÁTICA DEL PROMOTOR PÚBLICO DE VIVIENDA Y SUELO (2)

- **Sociedades urbanísticas**: El gestor público instrumental ha solucionado el problema vivienda clases más necesitadas
 - **Tecnócratas años 50** siglo pasado:
 - Gestión especializada
 - Leyes urbanísticas (56,75,90,92 ...)
 - **Sociedades urbanísticas Decreto 1169/1978**, de 2 de mayo, sobre “Constitución de Sociedades Urbanísticas por el Estado, Organismos Autónomos y Corporaciones Locales”
 - **Canarias: El Decreto 183/2018, Reglamento de Gestión y Ejecución del Planeamiento de Canarias, art. 8** las administraciones públicas están habilitadas para ejercer las potestades de gestión urbanística a través de cualquiera de los mecanismos..... crear un ente instrumental dotado de personalidad jurídica propia e independiente que puede ser:
 - Organismo autónomo de carácter gerencial.
 - **Sociedad mercantil de capital íntegramente público o mixto**, de duración limitada o por tiempo indefinido, y con carácter general o solo para determinadas actuaciones.

II.- PROBLEMÁTICA DEL PROMOTOR PÚBLICO DE VIVIENDA Y SUELO (3)

- **Ejemplos:** Entes instrumentales actores esenciales vivienda pública (INV, IPPV, IVIMA, EMVS, IVSA, IGVS, EPSA-AVRA, Patronato Vivienda Zaragoza, EMVISESA)
- **Actuación:** elemento esencial para la colaboración público/privada
 - **Vivienda:**
 - **Principio:** Promotores no constructores
 - **Promueven, pero construye el sector Privado**
 - **Suelo:** Lo cede al promotor privado
 - **Venta** para vivienda libre o protegida en suelos calificados
 - **Cesión en derecho de superficie**
 - **Concesión** para equipamientos

II.- PROBLEMÁTICA DEL PROMOTOR PÚBLICO DE VIVIENDA Y SUELO (4)

2.2.- SITUACIÓN TRAS LA CRISIS

- Situación delicada para el sector Público de vivienda
 - Cierre /disolución entes instrumentales públicos
 - Normativa restrictiva actuación Sector público
 - Ley Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local - **LRSAL** (Ley 27/2013)
 - Ley Régimen Jurídico del Sector Público **LRJSP** (Ley 40/2015)
 - Ley Contratos Sector Público – **LCSP** (Ley 9/2017)
- Consecuencias:
 - Nula promoción Pública (no contratos construcción privados)
 - Crisis consecuente de vivienda para las clases bajas y medias (1/3 ingresos)
 - Venta Patrimonio público

II.- PROBLEMÁTICA DEL PROMOTOR PÚBLICO DE VIVIENDA Y SUELO (5)

2.3.- PROBLEMÁTICA ACTUAL DEL GESTOR PÚBLICO

- Régimen Jurídico entes instrumentales:
 - **Deficiente regulación del estatuto jurídico entes instrumentales**(Relaciones admon. Sociedad)
 - **Limitaciones para su constitución y creación sociedades mixtas**
 - **No clara competencia de vivienda entes locales** como como administración más próxima al ciudadano
 - **Tasa de reposición de los empleados públicos**
- Régimen Contratación: (Poco que ver con el Derecho Europeo)
 - **Legislación compleja, hipertrofiada y con errores evidentes**
 - **Relaciones confusas entre las administraciones y sus entes instrumentales.** Son relaciones de autoorganización no contractuales
 - **Idoneidad mal entendida**
 - **Difícil contratación proyecto y obra.** Construcción industrializada

II.- PROBLEMÁTICA DEL PROMOTOR PÚBLICO DE VIVIENDA Y SUELO (6)

▪ Financiación

- **Escasa Financiación vivienda pública** (Promoción y mantenimiento)
- **Grandes limitaciones en materia endeudamiento** para la promoción (Cálculo del ahorro neto y Principio de prudencia financiera)

▪ Fiscalidad:

- **Penalidad arrendamiento** (deducibilidad del IVA)
- **Subvención afecta al IRPF beneficiarios.**
- **Tratamiento de la Rehabilitación:** concepto restrictivo a efectos de deducciones

III.- PROPUESTA DE MODIFICACIONES LEGISLATIVAS (1)

I.- NORMATIVA DE RÉGIMEN LOCAL

- **Artículo 25.** Competencias del Municipio
- **Artículo 28.** Clausula Residual de Competencias
- **Artículo 36.1.** Competencias de las Diputaciones Provincial
- **Artículo 85.** Servicios Públicos Locales
- **Artículo 86.** Desarrollo de Actividades Económicas
- **Disposición Adicional Novena.** Redimensionamiento del Sector Público Local

II.- LEY DEL SUELO Y REHABILITACIÓN URBANA

- **Artículo 52.5º.** Destino de los Patrimonios Públicos de Suelo

III.- PROPUESTA DE MODIFICACIONES LEGISLATIVAS (2)

III.- NORMATIVA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA. LEY 9/2017 CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO

- **Nuevo artículo 2 bis - “Exclusión de organizativas”**
- **Nueva redacción al artículo 32.7.- Idoneidad**

IV.- LEY 12/2023, DE 24 DE MAYO, POR EL DERECHO A LA VIVIENDA

- **Artículo 3.K** establece el concepto de Gran Tenedor.
«No tendrán la consideración de Gran Tenedor las administraciones Públicas ni sus entes instrumentales dependientes de derecho Público o Privado».

Gracias!

- Contacto:

ebueso@gestorespublicos.org

www.gestorespublicos.org

- Observatorio Gestión Pública:

<https://www.obgp.es/index.php>