

Cristina Fernández González

**LA EVOLUCIÓN DEL DERECHO A LA VIVIENDA EN ANDORRA A
TRAVÉS DE SUS POLÍTICAS PÚBLICAS: UN ANÁLISIS DE LOS MODELOS
DE GESTIÓN DE VIVIENDA SOCIAL**

TRABAJO DE FIN DE POSTGRADO

dirigido por la Dra. Núria Lambea Llop

Postgrado en Políticas de Vivienda



UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI

Tarragona,

2021

Índice

Relación de abreviaturas utilizadas.....	4
1. Introducción.....	5
2. Consideraciones generales sobre Andorra.....	7
2.1. ¿Quiénes somos y cuáles son nuestros condicionantes?	7
2.2. ¿Cómo afectan estos condicionantes al derecho a la vivienda y a los procesos vinculados a la efectividad de este derecho?	10
3. El marco competencial y jurídico andorrano en materia de vivienda. Las políticas de vivienda. De dónde venimos y a dónde vamos.	13
3.1. La delimitación competencial en materia de vivienda	13
3.2. El marco constitucional en materia de vivienda.....	15
3.3. El derecho constitucional a la vivienda	17
3.4. Evolución de las políticas de vivienda en Andorra.....	25
3.4.1. Políticas de vivienda adoptadas por el Gobierno con anterioridad a la crisis inmobiliaria del 2007.....	25
3.4.2. Políticas de vivienda adoptadas por el Gobierno durante la crisis inmobiliaria del 2007.....	36
3.4.3. Políticas de vivienda adoptadas por el Gobierno con posterioridad a la recuperación económica (2015-actualidad).....	39
3.4.4. Retos en la gestión de la vivienda de protección oficial	44
4. Primera experiencia de gestión de viviendas sociales en Andorra: <i>La Residencia Jovial</i>	45
4.1. Origen del proyecto de la Residencia Jovial.	45
4.2. Coste económico del proyecto	46
4.3. Personas beneficiarias.....	46
4.4. Procedimiento de adjudicación	49
4.5. Gestión de la Residencia Jovial.	50
4.6. Algunas consideraciones sobre el funcionamiento de la Residencia Jovial.....	51
5. Una nueva visión sobre la gestión de la vivienda social: <i>la Casa Aristot Mora</i>	56
5.1. Origen del proyecto de la Casa Aristot Mora.....	56
5.2. Coste económico del proyecto.	57
5.3. Personas beneficiarias.....	58
5.4. Procedimiento de adjudicación	60
5.5. Gestión de la Casa Aristot Mora.....	61
5.6. Algunas consideraciones sobre el futuro próximo de la <i>Casa Aristot Mora</i>	63

6. Análisis comparativo de los modelos de gestión de la <i>Residencia Jovial</i> y la <i>Casa Aristot Mora</i>.	64
6.1. Análisis y atención de las necesidades residenciales prioritarias.	64
6.2. La gestión mixta de la vivienda con una visión multidisciplinar.	66
6.3. Viabilidad económica	68
6.4. Vivienda como motor para conseguir la autonomía de las personas beneficiarias.	69
7. Conclusiones	70
8. Referencias bibliográficas.	72

Relación de abreviaturas utilizadas

BOPA	Boletín Oficial del Principado de Andorra
CASS	Caja Andorrana de la Seguridad Social
LAFU	Decreto legislativo del 30 de mayo del 2018, de publicación del texto refundido de la Ley de arrendamientos de fincas urbanas
Ley 15/2020	Ley 15/2020, del 26 de noviembre, de medidas urgentes en materia de arrendamientos de fincas urbanas y de mejora del poder adquisitivo
Ley 23/2019	Ley 23/2019 del 12 de diciembre, de medidas urgentes en materia de arrendamientos de vivienda y para mejorar el poder adquisitivo
Ley 3/2019	Ley 3/2019, del 17 de enero, de medidas urgentes en materia de arrendamientos de vivienda
Ley 31/2008	Ley 31/2008, del 18 de diciembre, de medidas de reactivación económica
Ley 93/2010	Ley 93/2010, de 16 de diciembre, de medidas de promoción de la actividad económica y social, y de racionalización y de optimización de los recursos de la Administración
LGTOU	Ley general de ordenación del territorio y de urbanismo, del 29 de diciembre del 2000
LINH	Ley 15/2021, del 17 de junio, de creación del Instituto Nacional de la Vivienda
LQDC	Ley 19/2017, del 20 de octubre, calificada de modificación de la Ley calificada de delimitación de competencias de los <i>Comuns</i>

1. Introducción

El mercado de vivienda en Andorra está afectado por diversas variables que han determinado la falta de disponibilidad de vivienda de alquiler, principal régimen de tenencia en el país, y un incremento de sus precios que dificulta el acceso y el mantenimiento de la vivienda. Hasta el momento, podríamos decir que, para paliar este efecto, Andorra se ha centrado en la adopción de ayudas económicas para personas y familias vulnerables y por eso, el reto más inmediato al que se enfrenta el Instituto Nacional de la Vivienda de Andorra, creado mediante la Ley 15/2021, del 17 de junio¹ (en adelante, LINV), es la promoción y la gestión de vivienda social en el país. La atribución de esta competencia a un organismo autónomo constituye una oportunidad para adoptar un modelo de gestión que permita garantizar el derecho a la vivienda de aquellas personas que no tienen acceso al mercado ordinario y que responda a criterios de eficacia y eficiencia sin olvidar los principios rectores de la acción social como son la atención centrada en la persona y el empoderamiento hacia la autonomía personal mediante el acompañamiento social especializado.

El presente trabajo tiene un doble objetivo. Por un lado y dada la práctica inexistente literatura, acercar al lector sobre la realidad jurídica andorrana en esta materia y dar a conocer las políticas públicas de vivienda adoptadas hasta la fecha para hacer frente a los efectos de una economía de mercado de corte liberal y por otro, realizar un análisis comparativo entre el modelo de gestión pública de la principal experiencia de vivienda social existente hasta la fecha en el país, destinada a la emancipación de jóvenes y llevada a cabo por una administración pública de ámbito local (*Residencia Jovial*) y el proyecto preliminar de gestión del futuro edificio de vivienda social (*Casa Aristot Mora*), con la finalidad de ofrecer los ejes básicos sobre los que debe asentarse la gestión de vivienda social en Andorra: (1) atención de las necesidades residenciales prioritarias, (2) gestión mixta de la vivienda desde una perspectiva multidisciplinar, (3) viabilidad económica de la gestión de la vivienda social y (4) la vivienda como motor para conseguir la autonomía de las personas beneficiarias.

¹ Boletín Oficial del Principado de Andorra núm. 76, del 7 de julio del 2021.
https://www.bopa.ad/bopa/033076/Pagines/CGL20210701_12_09_43.aspx

El trabajo finaliza con una breve reflexión sobre las próximas acciones de futuro que se consideran necesarias para hacer efectivo el derecho de todas las personas a gozar de una vivienda digna.

2. Consideraciones generales sobre Andorra.

2.1. ¿Quiénes somos y cuáles son nuestros condicionantes?

Andorra es un estado de la Europa meridional situado en la cordillera de los Pirineos orientales. Pese a tratarse de un estado limítrofe con España y Francia y próximo, por tanto, a la cultura mediterránea del Sur de Europa, resulta un país desconocido², incluso, para sus vecinos más próximos. Si bien el reconocimiento por parte de la comunidad internacional como estado independiente tiene lugar con la aprobación de la Constitución el 28 de abril de 1993³ y la adhesión de Andorra a las Naciones Unidas, Andorra goza de una historia de más de 700 años. Cuenta la leyenda que Carlomagno fundó Andorra en el año 805, en reconocimiento a la ayuda que le prestaron sus habitantes en la lucha contra los sarracenos. Sin embargo, la soberanía compartida sobre los terrenos de los Valles de Andorra no tuvo lugar hasta la firma de dos tratados por parte del arzobispo de Urgell, Pere d'Urg y el conde de Foix, Roger Bernat III denominados los *Pareatges* en 1278 y 1288 en que se erigen como copríncipes. Estas instituciones tradicionales continúan vigentes en la actualidad. En efecto, la Constitución reconoce en su artículo 43.2, que los Copríncipes constituyen, conjuntamente y de forma indivisible, la Jefatura del Estado y reconoce que son a título personal y exclusivo, el Obispo de Urgell y el presidente de la República Francesa – como consecuencia del transcurso de la historia, el condado de Foix pasa al rey de Francia y con la República Francesa, el cargo recae sobre el presidente de la República-.

Si bien esta tradición histórica tiene su impacto en la regulación del derecho civil privado en general y el derecho a la propiedad en particular, un tema que abordaremos en el epígrafe siguiente, conviene ahora analizar determinadas variables que tienen un impacto directo en el sistema de vivienda vigente en Andorra. Entendemos, por sistema de vivienda, el resultado de la interrelación entre el mercado de vivienda residencial y la política de vivienda sin olvidar la relación estrecha que mantiene con todo el aparato del estado del bienestar. Podríamos afirmar y avanzar, sin lugar a equivocarnos, que el sistema de vivienda tradicional de Andorra se ha caracterizado por su carácter liberal, en

² Recientemente, Andorra ha sido objeto de algunos reportajes televisivos que han trasladado una imagen, cuanto menos, distorsionada de la realidad. Véase, por ejemplo, el documental emitido por la Sexta: *La cara “más fea” del Principado más allá del lujo*: https://www.lasexta.com/programas/equipo-investigacion/noticias/asi-es-la-cara-oculta-de-andorra-una-persona-se-queda-sin-seguridad-social-a-los-tres-meses-de-perder-su-trabajo_20210326605e64cedbb78d0001d27d56.html

³ BOPA núm. 24 del 4 de mayo de 1993, <https://www.bopa.ad/bopa/005024/Pagines/7586.aspx>

los que el pacto civil, la libertad y la autonomía de la voluntad constituyen valores muy asentados en la comunidad andorrana, y por tanto, con una aplicación pura de la ley de la oferta y la demanda, sin intervencionismo del estado, más allá de las ayudas sociales concebidas inicialmente desde el asistencialismo hasta la llegada de la crisis económica derivada de la burbuja inmobiliaria del 2007, momento en el que se adoptaron diversas medidas para paliar sus efectos y que igualmente, serán analizadas en el epígrafe siguiente.

Uno de los *hándicaps* a los que se enfrenta es su escasa *superficie*, apenas 468 km², de territorio montañoso y accidentado, formado por valles estrechos con predominio del suelo rocoso. El punto más alto del país (Pico del Comapedrosa) se sitúa a 2.942 metros y el más bajo (río Runer) a 840 metros sobre el nivel del mar⁴. El clima es mediterráneo de alta montaña en el que las temperaturas en invierno son frías y en verano, suaves. No obstante, se producen variaciones en el clima dependiendo de la altitud y la orientación, comportando oscilaciones térmicas de diversa consideración.

El *crecimiento demográfico* que ha vivido Andorra desde mediados del siglo XX ha sido exponencial, motivado por la transformación económica del país, pasando de una economía eminentemente rural basada en la agricultura y la ganadería de subsistencia a dedicarse al sector servicios y el turismo. Esta transformación económica ha comportado un fuerte movimiento migratorio pasando de 8.392 habitantes en 1960 a 78.015 habitantes en el año 2020⁵. El sector servicios acoge el 87% de la población asalariada. El turismo y el comercio constituyen los pilares fundamentales de la economía, destacando como sectores principales del Producto Interior Bruto, el comercio con un 16,62%, las actividades inmobiliarias con un 14,59%, el sector financiero y asegurador con un 11,72%.

⁴ Información general obtenida del informe Andorra en cifras 2020

<https://www.estadistica.ad/serveiestudis/publicacions/Publicacions/Andorra%20en%20Xifres%20taules.pdf>

⁵ Departamento de Estadística. Población registrada en el año 2020. Población registrada al año 2020: https://www.estadistica.ad/serveiestudis/web/banc_dades4.asp?lang=1&codi_tema=2&codi_divisio=2161&codi_subtemes=8

El *salario* medio es de 2.122,19 €⁶ y el salario mínimo interprofesional fijado para el año 2021 está establecido en un 1.121,47 €⁷, lo que representa aproximadamente un 53% del salario medio. No obstante, si analizamos los salarios medios por actividad y nos concentramos en el ámbito del comercio y la hostelería, observamos que los salarios son sensiblemente inferiores, aunque superan el salario mínimo, y oscilan, entre los 1.500 y 1.875 euros⁸.

La *situación de desempleo* es históricamente reducida. De hecho, Andorra no dispuso de un servicio público de empleo hasta el año 2002⁹ y fue creado como un instrumento de estudio, observación y análisis en el marco de la política de inmigración. La crisis económica derivada de la burbuja inmobiliaria comenzó a tener su impacto en Andorra a partir del 2009 lo que propició que este servicio público asumiera otras funciones, mediante Decreto de 1 de julio del 2010, de fomento de las políticas de ocupación¹⁰, destinadas a facilitar la contratación de aquellas personas que habían perdido su trabajo y manifestaban su voluntad de trabajar, pero no conseguían ninguna colocación. Una vez iniciada la recuperación económica hacia el año 2015, las cifras de desempleo podían considerarse estructurales hasta el estallido de la pandemia ocasionada por el nuevo coronavirus SARS-CoV-2, que ha situado la tasa de desempleo en un 4,89% (mayo 2021)¹¹. Actualmente hay registradas como demandantes de empleo, 1.356 personas (45,05% hombres 54,94% mujeres) y el paro juvenil registrado representa un 28,70%¹².

⁶ Departamento de Estadística. Salario medio de Andorra (mayo del 2021): https://www.estadistica.ad/serveiestudis/web/banc_dades4.asp?lang=1&codi_tema=14&codi_divisio=845&codi_subtemes=123 (último acceso 30.08.2021)

⁷ Decreto del 21 de octubre del 2020 de fijación del salario mínimo horario interprofesional para el año 2021. BOPA núm. 128, del 28 de octubre del 2020 (en catalán). https://www.bopa.ad/bopa/032128/Pagines/GD20201022_14_19_57.aspx

⁸ Departamento de Estadística. Salario medio por actividad (enero a mayo 2021) https://www.estadistica.ad/serveiestudis/web/banc_dades4.asp?lang=1&codi_tema=14&codi_divisio=846&codi_subtemes=123 (último acceso 30.08.2021)

⁹ Decreto de creación del Servicio de Empleo del Principado de Andorra del 31 de julio del 2002. BOPA núm. 14, del 14 de agosto <https://www.bopa.ad/bopa/014060/Pagines/291C6.aspx>

¹⁰ BOPA núm. 38, del 7 de julio del 2010 <https://www.bopa.ad/bopa/022038/Pagines/663E6.aspx>

¹¹ Departamento de Estadística del Gobierno de Andorra (mayo 2021): https://www.estadistica.ad/serveiestudis/web/banc_dades4.asp?lang=1&codi_tema=14&codi_divisio=926&codi_subtemes=130 (último acceso 30.08.2021)

¹² El Departamento de Estadística del Gobierno de Andorra desagrega los datos de paro por tramos de edad. Las referencias que se han tomado se refieren al tramo de edad comprendido entre 18-25 y 26-39 años (julio 2021). https://www.estadistica.ad/serveiestudis/web/banc_dades4.asp?bGrafic=&formules=inici&any1=01/03/2021&any2=01/07/2021&codi_divisio=930&lang=1&codi_subtemes=130&codi_tema=14&chkseries=56179|56180|56181|56182|56183|total (último acceso 30.08.21)

Por último, la *política de inmigración*, aprobada por el Gobierno se basa en un análisis de las necesidades cuantitativas y cualitativas de la economía y de la sociedad andorrana y de la situación del mercado laboral. A partir de este análisis, el Gobierno aprueba, mediante reglamento, las cuotas de inmigración con el objetivo básico e ineludible de favorecer la cohesión social. Por otro lado, también determina la conveniencia de dar entrada al territorio andorrano de personas extranjeras que, sin integrarse en el mercado de trabajo, se considera que el hecho que residan en el país representa un interés nacional, en función de las actividades que desarrollen o de su compromiso de invertir en activos andorranos.

2.2. ¿Cómo afectan estos condicionantes al derecho a la vivienda y a los procesos vinculados a la efectividad de este derecho?

La *orografía y la climatología* tienen un impacto directo en el proceso constructivo, encareciendo los costes, ya que el precio del suelo urbano y urbanizable es alto, debido a que es un bien escaso¹³. Andorra se enfrenta a una realidad fáctica: el terreno está limitado por un entorno natural montañoso con zona declaradas de riesgo y por espacios naturales protegidos y, por tanto, no urbanizables. Además, los procesos constructivos también se encarecen porque el terreno sobre el que se construye es rocoso y requieren de maquinaria muy específica y mano de obra cualificada y las exigencias en materia de eficiencia energética son altas¹⁴ no sólo por cuestiones climatológicas sino también como consecuencia de una política comprometida con la protección del medio ambiente¹⁵. Los materiales constructivos son importados lo que también contribuye al incremento de los precios del proceso constructivo y la mano de obra es cara, según declara la Asociación de Contratistas de Andorra. Todo ello, se traduce en una repercusión en el precio de

¹³ Las zonas urbanas y las infraestructuras ocupan solamente el 1,8% del territorio. *Informe voluntario sobre la implementación de los objetivos de desarrollo sostenible, 2018*. Disponible en francés: https://www.exteriors.ad/campanya_ods/VNR_2018_Andorra.pdf . Además, Andorra ha presentado su candidatura como reserva de la biosfera de la UNESCO, lo que comporta la adopción de un modelo territorial equilibrado entre el desarrollo y la sostenibilidad. Para más información, puede consultarse la página web oficial (en catalán): <https://andorrabiosfera.ad/> (último acceso 30.08.2021)

¹⁴ Decreto del 13 de mayo del 2020, de aprobación del Reglamento de Construcción. BOPA núm. 9, del 20 de mayo del 2020 https://www.bopa.ad/bopa/032069/Pagines/GR20200515_13_26_20.aspx

¹⁵ Ley 21/2018, del 13 de septiembre, de impulso de la transición energética y del cambio climático (Litecc) publicada en el BOPA núm. 57 del 3 de octubre del 2018 https://www.bopa.ad/bopa/030057/Documents/CGI.20180928_13_54_03.pdf

venta¹⁶ que también se ha trasladado, en los últimos años y de forma cíclica, al mercado de alquiler.

El *poder adquisitivo* de un sector de la población de Andorra no es suficiente para asumir el nivel de coste de la vida¹⁷. La falta de manufacturas propias se suple a través de procesos de importación que encarecen productos de primera necesidad. El salario mínimo interprofesional no alcanza para acceder a una vivienda en las condiciones que actualmente se ofrecen. Si tenemos en cuenta los salarios medios que cobran las personas con edades comprendidas entre los 18 y 39 años antes expuestas, para considerar una vivienda asequible, una persona debería destinar entre 450 € a 562 € para sufragar los gastos de vivienda y entre 600 y 750 euros si se incluyen los gastos relacionados con los suministros básicos de la vivienda.¹⁸ Sin embargo, los precios de acceso al mercado del alquiler actuales¹⁹ superan altamente estos límites generando una sobrecarga económica que puede impedir la cobertura de otras necesidades básicas como puede ser la alimentación, la educación o la asistencia sanitaria.

El *crecimiento económico constante* que Andorra ha estado viviendo desde mediados del siglo pasado con una tasa de desempleo casi residual ha creado una suerte de ilusión sobre una prosperidad económica ajena a los ciclos económicos internos y externos. Las crisis vividas en este siglo, provocadas por la burbuja inmobiliaria y ahora por la COVID-19, no han provocado una reflexión profunda sobre el impacto que tienen sobre el derecho al acceso y el mantenimiento de la vivienda. Ello explica que como veremos en el epígrafe siguiente, las políticas de vivienda se hayan centrado en ayudas directas para el pago del

¹⁶ El precio medio por metro cuadrado de los pisos se ha incrementado en un 13,6% respecto al primer trimestre del año 2020. Véase la nota de prensa publicada por el Departamento de Estadística del Gobierno de Andorra relativa a las transacciones inmobiliarias del primer trimestre del 2021: <https://www.estadistica.ad/serveiestudis/noticies/noticia5921cat.pdf> (30.08.2021)

¹⁷ Departamento de Estadística. Encuesta de Condiciones de Vida (2018). Un 3,5% de la población andorrana se encuentra en una situación de privación material severa, un 5,3% de la población no puede mantener la vivienda a una temperatura adecuada, un 40,7% de la población ha declarado que no puede responder a un gasto imprevisto de 950€ y un 12,9% declara que ha tenido retrasos en el pago de recibos relacionados con la vivienda habitual. Un 51,3% de la población ha declarado que llega a final de mes con dificultades. Para más información, véase: <https://www.estadistica.ad/serveiestudis/publicacions/Publicacions/Enquesta%20de%20condicions%20de%20vida.pdf> (Último acceso 30.08.21)

¹⁸ Se considera que una vivienda es asequible si un hogar destina menos del 30% de su ingreso a gastos asociados a la vivienda (ONU, 2018)

¹⁹ Publicación del Diari d'Andorra del 29-11-2018: "El precio medio de una vivienda de alquiler en el mercado es de 950 euros". https://www.diariandorra.ad/noticies/nacional/2018/11/29/el_preu_mitja_dels_nous_lloguers_950_euros_138710_1125.html (Último acceso 30.08.21)

alquiler, la suspensión de la actualización de las rentas de alquiler o la prórroga forzosa de los contratos de arrendamiento de vivienda y no en la construcción de un parque público de vivienda que pudiese dar la respuesta necesaria a la demanda residencial y que permitiese hacer frente a los efectos negativos de los ciclos económicos en recesión.

La *política de inmigración* tiene un impacto directo en el mercado de la vivienda. La llegada de personas inmigrantes, a través de las cuotas de inmigración temporal, que responden a las necesidades del mercado de trabajo de temporada, provocan graves tensiones en el mercado de arrendamiento ya que incrementan la demanda de vivienda, aunque sea de carácter temporal, y provocan un incremento de los precios. Así, durante la crisis provocada por la COVID-19, ante el cierre de las fronteras de los países de origen – fundamentalmente de Sudamérica- el Gobierno adoptó una serie de medidas para garantizar la seguridad de las personas y evitar la transmisión del virus y pudo tener conocimiento de ciertas prácticas inmobiliarias abusivas como el cobro adelantado del alquiler de toda la temporada, lo que hace más atractivo para la propiedad alquilar a favor de personas temporeras que a favor de personas residentes de forma permanente.

La política de inversión extranjera, vinculada también a la política de inmigración ya que supone una puerta para la obtención de la residencia pasiva, tiene un impacto negativo en el mercado residencial. En efecto, la inversión inmobiliaria es uno de los atractivos para la población extranjera y los beneficios no siempre repercuten sobre la población residente. Si bien, durante el año 2020, y con motivo de la crisis sanitaria hubo un descenso en la inversión extranjera, durante el año 2021, ha habido un incremento notable en vivienda. Así, durante el primer semestre del año 2021, se ha duplicado la inversión realizada en el año 2019.²⁰ La adquisición de estos inmuebles, en un principio para personas no residentes y que no gozan de autorización administrativa para llevar a cabo una actividad comercial (el arrendamiento de vivienda está clasificado como tal) deja fuera del mercado un número no despreciable de inmuebles y encarece el producto final al incrementar la demanda de compra, lo que finalmente, se traslada al mercado de alquiler.²¹

²⁰ Ministerio de Presidencia, Economía y Empresa. Gobierno de Andorra. Presentación del balance de los datos de inversión extranjera 2019-2021. Véase (incluye una presentación) <https://www.govern.ad/presidencia-economia-i-empresa/item/13011-gallardo-explica-que-la-inversio-estrangera-que-no-es-va-poder-realitzar-el-2020-s-ha-acabat-traslladant-al-2021>

²¹ A diferencia de los estados vecinos, el régimen de tenencia más representativo es el alquiler alcanzando un 61% del total. Observatorio Social de Andorra. Encuesta 2021: https://www.iea.ad/images/cres/Observatori/2021/Observatori_1r_2021.pdf

3. El marco competencial y jurídico andorrano en materia de vivienda. Las políticas de vivienda. De dónde venimos y a dónde vamos.

3.1. La delimitación competencial en materia de vivienda

Como ya hemos avanzado, la Constitución de Andorra es reciente y se inspira en las regulaciones constitucionales de sus Estados vecinos, pero introduce peculiaridades propias derivadas de las instituciones históricas. En particular, a la hora de analizar la regulación constitucional en materia de vivienda, debemos distinguir dos perspectivas:

1. la delimitación competencial ligada a la estructura territorial de Andorra y,
2. la regulación sustantiva del derecho a la vivienda

Por lo que se refiere a la *primera perspectiva*, la división administrativa es la parroquia y los *Comuns*, sus órganos de representación y administración.²² Se trata de corporaciones públicas con personalidad jurídica y potestad normativa local, sometida a la ley, en forma de ordenaciones, reglamentos y decretos. Los *Comuns*, dentro del ámbito de sus competencias, ejercidas de acuerdo con la Constitución, las leyes y la tradición, funcionan bajo el principio de autogobierno, reconocido y garantizado por la Constitución.²³

La delimitación competencial, regulada en el artículo 80 de la Constitución, determina que los *Comuns*, como mínimo, y por lo que se refiere a la vivienda, tienen atribuidas las competencias siguientes: comercio, industria y actividades profesionales, la delimitación del territorio comunal, los bienes propios y de dominio público comunal, los recursos naturales, el catastro, el urbanismo y los servicios públicos comunales. A ello, se ha de añadir, además, que entre las materias que están sometidas a la potestad tributaria de los *Comuns*, se incluyen las tasas relativas a las actividades comerciales, industriales y profesionales y la propiedad inmobiliaria. El artículo 80 de la Constitución fue desarrollado mediante Ley de delimitación de competencias de los *Comuns* del 4 de noviembre de 1993²⁴. Posteriormente, fue modificada mediante la Ley 6/2007, del 22 de marzo, calificada de modificación del apartado 9 del artículo 9 de la Ley de delimitación

²² Artículo 1, apartado 5 de la Constitución: Andorra está integrada por las parroquias de Canillo, Encamp, Ordino, La Massana, Andorra la Vella, Sant Julià de Lòria y Escaldes-Engordany.

²³ El principio de autogobierno comunal es semejante al principio de autonomía local reconocido en la Constitución Española si bien desde un punto de vista del ejercicio de las competencias, su estatus estaría más cerca de las autonomías.

²⁴ BOPA núm. 54 del 29 de noviembre de 1993. <https://www.bopa.ad/bopa/005064/Pagines/9686.aspx>

de competencias de los *Comuns* de 4 de noviembre de 1993²⁵ siendo la legislación vigente en esta materia la Ley 19/2017, del 20 de octubre, calificada de modificación de la Ley calificada de delimitación de competencias de los *Comuns*²⁶ (en adelante, LQDC).

La afectación de la crisis económica del 2007 y la experiencia acumulada durante los 25 años de vigencia de la Ley de delimitación de competencias de los *Comuns* obligaba a revisar esta legislación desde la óptica de la racionalización de la actuación de las administraciones públicas y mejorar, en consecuencia, su eficiencia. En este sentido, resulta necesario destacar algunas competencias establecidas en la LQDC por su impacto directo en el sistema de vivienda de Andorra en general y en el derecho a la vivienda en particular. Los *Comuns* tienen competencia en el término de la respectiva parroquia en las materias siguientes:

- La elaboración del catastro de la parroquia, de acuerdo con la legislación nacional. El catastro tiene que coordinarse con el Registro de la Propiedad.
- La definición de la política urbanística de la parroquia dentro del marco de la general del Estado, y la gestión, fijación y aplicación de los planos generales y parciales de urbanización, las condiciones de edificabilidad y habitabilidad, las infraestructuras viarias y de servicios, y los equipamientos comunales colectivos.
- La administración, la gestión y el gobierno, en general, de los bienes de dominio público comunal y de los bienes de dominio público o patrimoniales que hayan adquirido, incluso el aprovechamiento y la explotación de los recursos naturales que se encuentren, como los bosques, los campos de nieve, las aguas termales y aguas y minerales.

²⁵ BOPA núm. 36 del 25 de abril del 2007. <https://www.bopa.ad/bopa/019036/Pagines/4B1A2.aspx>

²⁶ BOPA núm. 73 del 15 de noviembre del 2017:

https://www.bopa.ad/bopa/029073/Pagines/CGL20171114_09_56_05.aspx Como la propia Exposición de motivos recoge, esta Ley es el fruto de un trabajo institucional entre el Parlamento, el Gobierno central y los *Comuns* que, bajo el Acuerdo institucional del 28 de abril del 2014, se ha llegado a un consenso en materia de competencias y del régimen de transferencias económicas al que están vinculadas.

- La organización de cualesquiera actividades y la prestación de otros servicios públicos que sean adecuados para la satisfacción de las necesidades y los intereses de la comunidad parroquial.

3.2. El marco constitucional en materia de vivienda.

En relación con la *segunda perspectiva* mencionada, es decir, la regulación sustantiva del derecho a la vivienda, la Constitución también reconoce diferentes derechos que afectan a la vivienda. En efecto, dentro del Capítulo V, denominado “*De los derechos y principios económicos, sociales y culturales*”, la Constitución reconoce en su artículo 27 el derecho a la propiedad privada en los términos siguientes:

“Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia, sin otras limitaciones que las derivadas de la función social de la propiedad.

Nadie puede ser privado de sus bienes o derechos, si no es por causa justificada de interés público, mediante la justa indemnización y de acuerdo con el procedimiento establecido por la ley.”

He aquí una de las peculiaridades históricas de Andorra. El concepto de derecho privado andorrano se encuentra en un proceso de codificación complejo, muy reclamado por los operadores jurídicos, pero todavía en una fase sectorial, por el hecho que buena parte del contenido regulador del derecho privado andorrano, al margen de algunas materias reguladas por leyes especiales, está formado aún por las normas del *ius commune* romano y canónico, aunque la costumbre y, especialmente, la jurisprudencia las han ido adaptando de acuerdo con la Constitución y los cambios familiares, sociales y económicos que ha experimentado el país en los últimos años. No en vano una de las frases del himno de Andorra “*El Gran Carlemany*” dice: “*Princesa nasquí i pubilla, entre dos nacions, neutral; sols resto l’única filla, de l’imperi Carlemany*”²⁷. Dejando al margen el apunte anecdótico, con anterioridad a la Constitución (1993), el derecho a la propiedad no tenía la función social que hoy se encuentra reconocida, y, por tanto, las facultades dominicales de este derecho se entendían en el concepto romano más puro. En derecho romano, se

²⁷ Traducción no oficial de la autora: “*Princesa nació y primogénita, entre dos naciones, neutra, solo quedo como única hija, del imperio de Carlomagno*”.

decía que el derecho a la propiedad no tenía límite alguno y se expresaba bajo el axioma latino: *usque ad caelum et usque ad inferos*²⁸.

El reconocimiento constitucional de la función social de la propiedad y, sobre todo, la aprobación de la Ley general de ordenación del territorio y del urbanismo del 29 de diciembre del 2000²⁹ (en adelante, LGTOU) supusieron un punto de inflexión tanto por lo que se refiere a la actividad urbanística como al contenido de la propiedad. En efecto, de una parte, y hasta la aprobación de la LGTOU, Andorra se caracterizaba por la poca intervención de la Administración en las políticas urbanísticas, la presencia de un fuerte liberalismo en el ejercicio del derecho a la propiedad sin apenas un marco normativo que modulase su alcance y por una preocupación de la sociedad civil por el crecimiento económico y la economía de mercado, olvidándose de las cuestiones urbanísticas y medioambientales³⁰ y de otra, tras su aprobación, se regula por primera vez el contenido urbanístico de la propiedad como consecuencia directa de la planificación y queda integrado por la adquisición sucesiva, o en determinados supuestos y condiciones, simultánea, del derecho a urbanizar y del derecho a edificar.

La actividad de ordenación del territorio está ligada con otro principio constitucional. En efecto, el artículo 31 de la Constitución establece que *"es función del estado velar por la utilización del suelo y de todos los recursos naturales, con la finalidad de garantizar a todas las personas una calidad de vida digna y de restablecer y mantener para las generaciones futuras un equilibrio ecológico racional en la atmósfera, el agua y la tierra y defender la flora y la fauna autóctonas"*. Y, así, el artículo 4 de la LGTOU dispone en relación con el régimen del suelo, la función de velar por la utilización racional del suelo en congruencia con el interés público y la función social de la propiedad, con vistas al mantenimiento de una densidad y unas condiciones de vivienda que sean compatibles con el bienestar general e imponer entre los propietarios afectados la distribución justa de los beneficios y cargas derivados de la planificación. Sin embargo, y de acuerdo con CASADEVALL y CASAJOANA, *la LGTOU no consagra este principio directamente en un artículo único como un postulado nuclear, sino (...) que, pese que una utilización*

²⁸ Traducción: Hasta el cielo y hasta el infierno.

²⁹ BOPA núm. 57, del 26 de junio del 2019. La LGTOU ha sido modificada en sucesivas ocasiones. En el año 2019, se aprobó por el Gobierno el Decreto legislativo de 19 de junio del 2019, que publicaba el texto refundido de la LGTOU. https://www.bopa.ad/bopa/031057/Pagines/GL20190621_14_47_41.aspx

³⁰ CASADEVALL PALLÉ, E. y CASAJOANA GARRIGÓS, J. 1ª ed. (2015). *Introducció al dret de l'urbanisme d'Andorra*. pp. 50

*racional del suelo destinada a respetar la continuidad y el futuro de la Tierra sea un concepto en teoría suficientemente comprensible, su interpretación práctica sale fácilmente del ámbito jurídico y se sumerge sensiblemente en medio del inestable terreno político.*³¹

Finalmente, el artículo 33 de la Constitución reconoce que *“los poderes públicos tienen que promover las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho de todas las personas a disfrutar de una vivienda digna.* Sin embargo, y hasta la fecha, Andorra no ha regulado, mediante ley, el derecho a la vivienda. En este sentido, llama la atención, que pese a que, en numerosas ocasiones, el Gobierno ha declarado que la vivienda constituye uno de los cuatro pilares básicos del estado del bienestar junto con la educación, la sanidad y el trabajo, sea el único ámbito que no ha sido objeto de regulación por el legislador.

3.3. El derecho constitucional a la vivienda

¿Acaso el derecho a la vivienda está huérfano de contenido en Andorra? La respuesta no es sencilla. Por un lado, el artículo 5 de la Constitución, reconoce la vigencia en Andorra de la Declaración Universal de Derechos Humanos y regula expresamente su posición ante el derecho internacional público. Así, el artículo 3, apartado 3, de la Constitución establece que Andorra incorpora a su ordenamiento los principios de derecho internacional público universalmente reconocidos y el apartado 4 del mismo artículo señala que los tratados y acuerdos internacionales se integran en el ordenamiento jurídico a partir de su publicación en el Boletín Oficial del Principado de Andorra y no pueden ser modificados o derogados por las leyes.³² En consecuencia, podríamos afirmar que, pese a que Andorra no ha ratificado el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales³³, de acuerdo con la Observación General núm. 4 el derecho a la vivienda

³¹ Ídem ut supra.

³² Traducción no oficial de la autora:

Artículo 5: La Declaración Universal de los Derechos Humanos es vigente en Andorra.

Artículo 3:

(...)

3. Andorra incorpora en su ordenamiento los principios de derecho internacional público universalmente reconocidos.

4. Los tratados y acuerdos internacionales se integran en el ordenamiento jurídico a partir de su publicación en el Boletín Oficial del Principado de Andorra, y no pueden ser modificados o derogados por las leyes.

³³ Andorra ha manifestado públicamente su voluntad de ratificar el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales durante el tercer ciclo del Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas que tuvo lugar el 5 de noviembre del 2020. Véase: <https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/UPR/Pages/ADIndex.aspx> . El proceso de ratificación está sujeto a

digna ha de entenderse bajo el prisma de la seguridad de la tenencia, la disponibilidad de los servicios materiales, instalaciones e infraestructuras que garanticen el acceso a suministros básicos, la asequibilidad, la habitabilidad, la accesibilidad, la ubicación y la adecuación cultural³⁴ por tratarse de normas internacionales universalmente reconocidas. Por otro lado, el Tribunal Constitucional de Andorra ha podido pronunciarse sobre el artículo 33 de la Constitución y si bien, se ha referido a la *opinio iuris* internacional de forma general sin entrar en el detalle de su alcance, sí que ha vivido una evolución destacable que puede activar algunas palancas necesarias, sobre todo, el ámbito del papel que deben desempeñar tanto el Gobierno central como los *Comuns*.

Así, con ocasión de un conflicto de competencias entre el Gobierno y el *Comú* de Andorra la Vella, el Tribunal Constitucional se pronuncia sobre el derecho a la vivienda digna³⁵ afirmando que (1) el derecho a la vivienda digna sólo es posible en el marco de un urbanismo adecuado y que además el derecho a la vivienda digna constituye una de las finalidades del urbanismo y está íntimamente ligado a la dignidad de la persona que la Constitución declara como fundamento de todo el ordenamiento jurídico y también el competencial y (2) que todos los poderes públicos y también los *Comuns* deben promover, por imperativo constitucional expreso, las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho de todas las personas a gozar de una vivienda digna.

Sin embargo, con posterioridad, el Tribunal Constitucional, con ocasión de un proceso incidental de inconstitucionalidad manifestó en su sentencia del 15 de diciembre del 2014³⁶ lo siguiente sobre el derecho a la vivienda digna:

la Ley calificada reguladora de la actividad del Estado en materia de tratados, del 19 de diciembre de 1996, BOPA núm. 5 del 15 de enero de 1997.

³⁴ Observación General núm. 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1991).

Véase: <https://www.ohchr.org/SP/Issues/Housing/toolkit/Pages/RighttoAdequateHousingToolkit.aspx>

³⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional del 14 de mayo del 2003 publicada en el BOPA núm. 40 del 14 de mayo del 2003 (disponible en catalán): <https://www.bopa.ad/bopa/015040/Pagines/2DDB6.aspx>. El conflicto de competencias tiene lugar porque al aprobar el Gobierno un decreto por el que ordenaba el cese de las actividades de combustión del horno incinerador de *la Comella*, delimitando cuatro zonas geográficas en función de los niveles de contaminación de dioxinas de cada zona y con la finalidad de proteger convenientemente la salud pública y la salud animal y establecía diversas medidas dependiendo del hecho que la zona tuviese más o menos riesgo de contaminación. Por su parte, el *Comú* de Andorra la Vella aprobó un decreto por el que exigía que, para obtener autorizaciones de urbanización y construcción en las citadas zonas, bajo los números 4 y 3, la persona interesada debería presentar un certificado del Gobierno que estableciese que el terreno objeto de la petición no presentaba un grado de contaminación de naturaleza tal que no pusiera en peligro la vida o salud humanas. El conflicto de competencias fue desestimado por el Tribunal Constitucional.

³⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional del 15 de diciembre del 2014 publicada en el BOPA núm. 71 del 24 de diciembre del 2014 (disponible en catalán): <https://www.bopa.ad/bopa/026071/Pagines/ls26071001.aspx> Se planteaba ante el Tribunal Constitucional

“Tampoco debemos olvidar que el artículo 33 de la Constitución obliga a los poderes públicos a promover las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho de todas las personas a gozar de una vivienda digna. Y, aunque esta formulación como derecho es más un principio de carácter social, sin protección formal mediante un recurso de amparo, no hay duda que sitúa la vivienda ocupada por una persona y su familia en un plano más elevado, como interés protegido, que no ha de cerrar con carácter previo el acceso a la apelación, por falta de pago previo o de consignación judicial, cuando preexiste una declaración judicial de pobreza en relación con una persona física, más allá de una mera situación de penuria o insolvencia de una sociedad o empresa”.

Y, por último, con ocasión de un recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 15/2020, del 26 de noviembre, de medidas urgentes en materia de arrendamientos de fincas urbanas y para mejorar el poder adquisitivo³⁷, por supuesta vulneración del artículo 27 de la Constitución (derecho a la propiedad) y el artículo 33 (derecho a la vivienda digna)³⁸, el Tribunal Constitucional ha declarado en su sentencia de 19 de abril del 2021³⁹, por lo que se refiere al primero de ellos:

“(…) Lejos de infringir las finalidades del artículo 27 de la Constitución, el legislador ha definido unas condiciones de ejercicio del derecho a la propiedad que permitan facilitar el acceso de más personas al mercado de la vivienda de alquiler y ha satisfecho de esta manera, de acuerdo con los apartados primero y segundo del artículo 27 mencionado, la función social y el interés general”

Y respecto del artículo 33 de la Constitución, manifiesta:

“(…), el constituyente andorrano no sólo encomendó a los poderes públicos que asegurasen las condiciones necesarias para permitir a todas las personas gozar de una vivienda, sino que precisó que esta vivienda debía de ser digna, dando de esta manera,

la constitucionalidad de la exigencia de la consignación de las rentas impagadas en un contrato de arrendamiento para poder interponer recurso de apelación cuando se había reconocido el beneficio de justicia gratuita, previa declaración de insolvencia, y se consideraba que se vulneraba el derecho a la jurisdicción reconocido en el artículo 10 de la Constitución.

³⁷ BOPA núm. 149 del 16 de diciembre del 2020

https://www.bopa.ad/bopa/032149/Pagines/CGL20201211_12_22_24.aspx

³⁸ Los grupos parlamentarios que interpusieron el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 15/2020 consideraban que las medidas consistentes en la reducción potestativa de la cesión obligatoria y gratuita en suelo urbano consolidado hasta el 0% por parte de los *Comuns* y la exención temporal de diversos requisitos de habitabilidad para facilitar la incorporación de viviendas al mercado de alquiler vulneraban los artículos 27 y 33 de la Constitución.

³⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional del 19 de abril del 2021 publicada en el BOPA núm. 48, del 28 de abril del 2021 https://www.bopa.ad/bopa/033048/Pagines/TS20210420_14_51_41.aspx

en materia de vivienda, todo su alcance a la intangibilidad de la dignidad humana, reconocida en el artículo 4 de la Constitución.”

La jurisprudencia constitucional, aunque no profundiza sobre el alcance del derecho a la vivienda ya que queda aún lejos de los postulados internacionales, sí que constituye un pilar sobre el cual, los poderes públicos pueden construir una cultura favorable al derecho a la vivienda y el papel que la función social del derecho a la propiedad representa para su efectividad. De una parte, la vinculación del derecho a la vivienda y la dignidad humana, valor superior del ordenamiento jurídico junto a la obligación de todos los poderes públicos de promover las condiciones necesarias para que todas las personas puedan disfrutar de una vivienda digna como un imperativo constitucional y, de otra, el vínculo estrecho existente entre el urbanismo y el derecho a la vivienda. En efecto, la falta de una cultura real sobre el derecho a la vivienda y sobre la función social de la propiedad tiene su máxima expresión en la inexistencia de un parque de vivienda público. Apenas algunas experiencias que podrían considerarse hasta anecdóticas en comparación al contexto internacional; una de ellas será analizada en el capítulo siguiente.

Es necesario mencionar, por su íntima relación con la dimensión de la seguridad en la tenencia del derecho a la vivienda, la aprobación de la Ley de arrendamientos de fincas urbanas (en adelante, LAFU), aprobada inicialmente el 3 de septiembre de 1993⁴⁰ y derogada mediante la LAFU del 30 de junio de 1999⁴¹. Desde entonces, la LAFU ha sido objeto de diversas modificaciones que han tenido impactos, no sólo en el ámbito del mercado de alquiler residencial sino también en el ámbito de los locales de negocio. En

⁴⁰ Muestra de la importancia que tenía la actualización de la legislación hasta esa fecha vigente (Decreto sobre arrendamientos urbanos, del 30 de mayo de 1968 -la publicación en el BOPA sólo está disponible a partir de 1989. La normativa anterior a esa fecha está custodiada por el Consell General -Parlamento- y puede ser objeto de demanda expresa por cualquier persona) es que la LAFU fue aprobada tan sólo cinco meses después de aprobarse la Constitución.

⁴¹ Decreto legislativo del 30 de mayo del 2018, de publicación del texto refundido de la Ley de Arrendamientos de fincas urbanas del 30 de junio de 1999. BOPA núm. 35 del 6 de junio del 2018 https://www.bopa.ad/bopa/030035/Pagines/GL20180531_10_37_30.aspx y modificaciones sucesivas operadas por la Ley 3/2019, del 17 de enero, de medidas urgentes en materia de arrendamientos de vivienda, publicada en el BOPA núm. 13 de 13 de febrero del 2019 https://www.bopa.ad/bopa/031013/Pagines/CGL20190207_09_50_01.aspx, por la Ley 23/2019, del 12 de diciembre, de medidas urgentes en materia de arrendamientos de vivienda y para mejorar el poder adquisitivo, publicada en el BOPA núm. 111, de 30 de diciembre del 2019 https://www.bopa.ad/bopa/031111/Pagines/CGL20191223_10_13_53.aspx, la Ley 15/2020, del 26 de noviembre, de medidas urgentes en materia de arrendamientos de fincas urbanas y de mejora del poder adquisitivo, publicada en el BOPA núm. 149, del 16 de diciembre del 2020 https://www.bopa.ad/bopa/032149/Pagines/CGL20201211_12_22_24.aspx y la Ley 15/2021, del 17 de junio, de creación del Instituto Nacional de la Vivienda, publicada en el BOPA núm. 76, del 7 de julio del 2021.

este sentido, los cambios operados en la legislación en relación con el preaviso para la renuncia unilateral del contrato de local de negocio y la limitación de la indemnización comportó una desconfianza en el sector que desincentivó la inversión en este mercado de alquiler.⁴² A continuación, se recoge el contenido esencial de esta legislación dado que las políticas públicas de vivienda se han centrado en la prohibición de la actualización de las rentas o la suspensión de la revisión al alza de la renta, como principales acciones para proteger a las personas.

La LAFU regula el *régimen jurídico* de los contratos de arrendamiento de fincas urbanas, tanto las destinadas a vivienda, como aquellas que se destinan al ejercicio de una actividad de comercio, industria, profesional, de enseñanza o de cualquier otra clase y los contratos de arrendamientos de terrenos. Quedan fuera de su ámbito de aplicación el uso de viviendas por porteros, guardianes, vigilantes, personas asalariadas y funcionarios que las ocupen por razón del cargo que desarrollan o de los servicios que presten, los contratos de arrendamiento de una finca con casa o vivienda en el que la finalidad principal del contrato sea el aprovechamiento agrícola, pecuario o forestal de la finca y los contratos de arrendamiento de industria o negocio.

En la **Tabla 1** se establecen las características fundamentales del contrato de arrendamiento de vivienda de uso residencial y permanente.

Tabla 1. Características fundamentales del contrato de arrendamiento de vivienda para residencia habitual y permanente

Características de la vivienda	Certificado de habitabilidad vigente (número de personas que pueden residir en ella no puede superar el umbral de ocupación que consta en el certificado) ⁴³
--------------------------------	---

⁴² Tradicionalmente en Andorra, la construcción ha tenido diferentes fórmulas de financiación. Ante un proyecto de obras mixto (por ejemplo, un bloque residencial con locales comerciales), el precontrato de arrendamiento del local comercial servía como garantía ante las entidades bancarias para la concesión de préstamos. Las modificaciones legislativas que permitían la rescisión unilateral de los contratos, y obviamente, de los precontratos generó cierta inseguridad jurídica para el sector inmobiliario.

⁴³ He aquí una muestra más de una incorrecta técnica legislativa. Pese al tenor literal de la LAFU, la realidad es que los certificados de habitabilidad no recogen este dato (umbral de ocupación) y, por lo tanto, una medida que podría considerarse eficaz para detectar casos de hacinamiento no es aplicable. Sin embargo, la creación de una plataforma informática, mediante la LINV, para recoger todos los datos esenciales de los contratos de arrendamientos vigentes permitirá disponer de esta información de forma conjunta. Asimismo, la LINV encomienda al Gobierno la modificación del Reglamento de construcción vigente para crear un registro informático que incluya diferentes datos, entre ellos, el umbral de ocupación. Ambos registros deberán estar interconectados para una óptima explotación de los datos.

Definición de arrendamiento de vivienda	Tiene por objeto una edificación habitable cuyo destino principal es servir de residencia permanente y habitual de la parte arrendataria, su cónyuge, sus hijos y otros familiares, en un período superior a 183 días por año civil. Aplicable también al mobiliario, trasteros, plazas de garaje y cualquier otra dependencia vinculada al contrato ⁴⁴
Forma	La forma escrita es obligatoria ⁴⁵ . Designación obligatoria de un domicilio a efectos de notificaciones y citaciones que debe ser en territorio andorrano ⁴⁶ .
Descripción de la vivienda y condiciones económicas	la localización – dirección y parroquia- la superficie construida, el número de estancias por tipo, el número de baños, el tipo de energía y el año de construcción. Si la vivienda dispone de aparcamiento o trastero, se debe indicar también la superficie junto a las condiciones económicas. ⁴⁷
Fianzas	Dos mensualidades de renta o aval bancario o cualquier otra garantía aceptada por las partes ⁴⁸ . No existe registro administrativo de fianzas. La fianza queda en posesión de la parte arrendadora, el intermediario o el representante. ⁴⁹
Duración mínima del contrato	Plazo de cinco años y pueden ser objeto de prórroga tácita cada año salvo que una parte manifieste lo contrario con una antelación mínima de tres meses. En caso de personas extranjeras con una autorización de residencia temporal, la duración del contrato se extiende como máximo hasta la fecha de expiración de la autorización de residencia.

⁴⁴ Esta aplicación se hizo efectiva mediante modificación de la LAFU, operada por la Ley 1/2014, del 23 de enero, de modificación de la LAFU del 30 de junio de 1999. BOPA núm. 10 del 12 de febrero del 2014 <https://www.bopa.ad/bopa/026010/Pagines/845BE.aspx>

⁴⁵ Esta exigencia fue introducida mediante la Ley 3/2019, del 17 de enero, de medidas urgentes en materia de arrendamiento de vivienda. Con anterioridad, el contrato verbal era válido pero podía ser formalizado por escrito, si alguna de las partes lo solicitaba.

⁴⁶ También introducida por la Ley 3/2019. La finalidad es ofrecer seguridad jurídica a ambas partes. Fundamentalmente a la parte arrendataria cuando la parte arrendadora es una persona extranjera no residente.

⁴⁷ Introducido mediante la LINV. La finalidad es múltiple. La libertad de pactos ha comportado que cada contrato sea distinto y la vivienda esté más o menos identificada y de esta manera, se pretende ofrecer mayor seguridad jurídica y transparencia. La necesidad pública de tener un conocimiento sobre el parque inmobiliario, al menos el de alquiler, sus características y el precio de renta han motivado esta modificación que está vinculada a la creación de la plataforma informática sobre los datos de los contratos de arrendamientos de vivienda. Véase nota a pie de página 43.

⁴⁸ Introducida por Ley 3/2019, del 17 de enero, de medidas urgentes en materia de arrendamiento de vivienda. Pese a que el límite de dos mensualidades está vigente desde 1999, la realidad es que en algunos casos se han detectado prácticas abusivas en las que se solicitan una fianza superior. La novedad ha sido introducir la posibilidad de utilizar un aval bancario o cualquier otra garantía aceptada por las partes.

⁴⁹ Durante la elaboración de la LINV, hubo cierto recelo en el sector inmobiliario sobre la posibilidad que el Instituto Nacional de la Vivienda pudiera gestionar las fianzas. Finalmente, esta competencia no ha sido atribuida al Instituto.

Renuncia unilateral de la parte arrendataria	Preaviso de un mes. No se exige un plazo mínimo para su ejercicio. En caso de incumplimiento del preaviso, debe indemnizar con una cantidad equivalente a una mensualidad de renta por cada año que quede por cumplir ⁵⁰⁵¹ .
Renta	Libertad de pactos. Pacto escrito sobre período de carencia en caso de asumirse por la arrendataria gastos de reforma u otras inversiones en la vivienda ⁵² .
Cantidades asimiladas	Obligación de pago a la arrendadora o la suministradora correspondiente los gastos derivados de los servicios de los que disfruta siempre que sean consumos individuales claramente identificables como la portería, los suministros de agua, electricidad, gas, calefacción, aire acondicionado, teléfono y otros análogos ⁵³

⁵⁰ Modificación introducida mediante Ley 23/2019, del 12 de diciembre, de medidas urgentes en materia de arrendamientos de vivienda y para mejorar el poder adquisitivo. Con anterioridad, el plazo era un mes por cada año o fracción de año que restaba por cumplir. La aplicación de la autonomía de la voluntad puede permitir el pacto de una indemnización, aunque se de cumplimiento al preaviso (véase nota 53)

⁵¹ La existencia de esta disparidad de plazos (tres meses para la prórroga tácita y un mes para la renuncia unilateral) ha generado cierta litigiosidad judicial. El Tribunal Superior de Justicia ha diferenciado claramente las dos instituciones por lo que, al menos, desde un punto de vista judicial, la posición es pacífica. Sin embargo, en la práctica, todavía pueden observarse contratos de arrendamiento que incluyen cláusulas con fórmulas legales derogadas. En el supuesto de discutirse ante los Tribunales, podría hacerse valer el principio de autonomía de la voluntad y de libertad de pactos ya que la LAFU considera nulo un pacto diferente al que dispone la propia LAFU a diferencia de las normas relativas a los arrendamientos de vivienda. El artículo 19 de la LAFU que regula la renuncia unilateral está ubicado en el capítulo quinto del Título II denominado “*Del contrato de arrendamiento en general*” y el artículo 47, ubicado en el capítulo I del Título III denominado “*Del arrendamiento de viviendas*”, sanciona con la nulidad y se consideran no establecidos los pactos que modifiquen en perjuicio de la parte arrendataria las normas de dicho capítulo. Al no haberse regulado una disposición similar para el capítulo quinto del Título II puede admitirse la validez del pacto en contrario.

⁵² El período de carencia fue introducido por la ya citada Ley 3/2019, con la finalidad de poder incrementar la disponibilidad de viviendas que estaban fuera del mercado porque debían reformarse.

⁵³ En este sentido, vale la pena avanzar que, la Ley 12/2004, del 30 de junio, de propiedad horizontal no ha podido resolver una de las grandes problemáticas existentes en las comunidades de propietarios y que afectan, especialmente, a las personas que residen en régimen de alquiler: la imputación de los gastos de calefacción y agua, si bien es cierto que, recientemente, se ha aprobado el Decreto 29 de julio del 2020, de aprobación del Reglamento relativo al reparto de los costes en las instalaciones térmicas centralizadas que dan servicio a más de un usuario, publicado en el BOPA núm. 98 del 5 de agosto del 2020 https://www.bopa.ad/bopa/032098/Pagines/GR20200730_14_46_05.aspx que ha venido a determinar la imputación de estos costes aunque con un alcance limitado (no afecta, por ejemplo, a las viviendas con calefacción eléctrica) y aún existen contratos antiguos en los que el alta está a nombre de la propiedad y al no existir, en algunos casos, contadores individuales, se producen situaciones que podrían calificarse de abusivas y que escapan al control de la Administración). Tradicionalmente, se ha permitido y de hecho la legislación vigente así lo recoge (artículo 23.3 de la LAFU), que el contrato de arrendamiento establezca un precio en concepto de renta y una cantidad mensual a cuenta de los gastos derivados de los suministros (los más comunes, calefacción y agua), y que al final del año, se regularizaba a favor o en contra de la parte arrendataria en función del consumo. Esta práctica ha dado lugar a situaciones muy gravosas para las personas arrendatarias que se encontraban a final del año con una factura en concepto de suministros que a veces triplicaba la renta mensual.

Decreto legislativo del 25 de mayo del 2016, de publicación del texto refundido de la Ley 12/2004, del 30 de junio, de propiedad horizontal, publicado en el BOPA núm. 33 del 1 de junio del 2016 https://www.bopa.ad/bopa/028033/Pagines/GL20160526_12_37_24.aspx, modificada por la Ley 27/2017,

Servicios centrales de calefacción y agua caliente	El contrato debe especificar el período del año e incluso las horas del día en que debe prestarse este servicio ⁵⁴
Actualización de la renta	Sólo puede practicarse una vez cada año contractual y de acuerdo con el IPC.
Suspensión del contrato de arrendamiento	Ejecución de obras que impidan que la vivienda continúe ocupada (por orden de la autoridad competente). La LAFU no ha previsto ninguna solución habitacional para este supuesto. ⁵⁵
Extinción del contrato	- Expiración del plazo pactado - Pérdida o destrucción de la vivienda - Venta siempre que haya expirado el plazo de duración mínima. En caso contrario, subrogación en la posición arrendadora. - Declaración de ruina o expropiación forzosa
Resolución del contrato a instancia de la arrendadora	- Falta de pago de la renta, incrementos o cuantías asimiladas. - Subarriendo sin autorización - Incumplimiento de las condiciones esenciales del contrato - Daños con dolo o imprudencia temeraria - Obras sin consentimiento de la propiedad - Actividades inmorales, peligrosas, incómodas o insalubres

del 30 de noviembre, de medidas urgentes para la aplicación del Convenio relativo a los derechos de las personas con discapacidad, hecho en Nueva York el 13 de diciembre del 2006, publicada en el BOPA núm. 81, del 29 de diciembre, https://www.bopa.ad/bopa/029081/Pagines/CGL20171227_09_31_06.aspx y la Ley 24/2018, del 18 de octubre, del Código de Procedimiento Civil publicada en el BOPA núm. 67, del 14 de noviembre https://www.bopa.ad/bopa/030067/Pagines/CGL20181112_09_46_29.aspx

⁵⁴ El artículo 24 de la LAFU regula el régimen subsidiario en caso de que el contrato de arrendamiento no establezca nada sobre esta cuestión. El servicio de agua caliente se presta durante todo el año y las 24 horas del día mientras que el servicio de calefacción, entre el 1 de noviembre y el 30 de abril si la vivienda se encuentra en una cota inferior a 1.200 metros y entre el 15 de octubre y el 15 de mayo si se encuentra entre las cotas 1.200 a 1.400 y entre el 1 de octubre y el 31 de mayo si se encuentra en una cota superior a los 1.400 metros y desde las 6 a.m. hasta las 24 horas. No se trata de una cuestión baladí. Las temperaturas en el invierno pueden alcanzar varios grados bajo cero en función de la parroquia y en algunas ocasiones, los hogares han debido calentarse con radiadores eléctricos hasta que se han activado las instalaciones centrales térmicas, con el incremento en el coste del recibo de energía eléctrica durante ese período.

⁵⁵ En estos casos, si la parte arrendataria no encuentra una nueva vivienda, los servicios sociales de atención primaria pueden ofrecer soluciones temporales habitacionales (hostales o pensiones, dado que no existe un parque de vivienda público) y acompañamiento, si es necesario, en la búsqueda de una nueva vivienda. Los costes del alojamiento temporal son asumidos por la persona interesada salvo que se encuentre en una situación de precariedad, de acuerdo con el baremo económico y patrimonial establecido en el Decreto legislativo de 30 de mayo del 2018, de publicación del texto refundido de la Ley 6/2014, del 24 de abril, de servicios sociales y sociosanitarios publicado en el BOPA núm. 35 del 6 de junio del 2018 https://www.bopa.ad/bopa/030035/Pagines/GL20180531_08_43_29.aspx y el Decreto del 7 de octubre del 2020, de aprobación del Reglamento de prestaciones económicas de los servicios sociales y sociosanitarios, publicado en el BOPA núm. 121, del 14 de octubre del 2020 https://www.bopa.ad/bopa/032121/Pagines/GR20201009_12_08_44.aspx

Rescisión del contrato a instancia de la arrendataria	- Incumplimiento de las condiciones esenciales - Perturbaciones de hecho o de derecho - Falta de ejecución de las reparaciones necesarias a cargo de la arrendadora - Falta de prestación de los servicios contratados - Realización de actividades inmorales, peligrosas, incómoda o insalubres por parte del ocupante de otra vivienda.
---	---

Fuente: elaboración propia

Finalmente, la LAFU también prohíbe cualquier discriminación en la negociación del contrato de arrendamiento y expresamente se declara que constituye discriminación en el acceso a la vivienda cualquier acción u omisión que tenga el propósito o el efecto de dificultar o impedir el alquiler de una vivienda por razón de edad, género, discapacidad, nacimiento, nacionalidad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social. Y, además, se determina que las administraciones públicas tienen que adoptar las medidas de acción positiva a favor de los colectivos de personas vulnerables a la hora de acceder a la vivienda y deben velar por evitar las conductas discriminatorias en el alquiler de las viviendas.⁵⁶

3.4. Evolución de las políticas de vivienda en Andorra

¿Cuáles han sido los esfuerzos que han hecho los poderes públicos para promover el derecho de todas las personas a disfrutar de una vivienda digna? Dicho con otras palabras, ¿cuáles han sido las políticas de vivienda adoptadas para facilitar el ejercicio y goce de este derecho? A continuación, pasaremos a exponer las políticas de vivienda adoptadas por el Gobierno distinguiendo las que fueron adoptadas con anterioridad y posterioridad a la crisis inmobiliaria del 2007 y las que se adoptaron como consecuencia de la recuperación económica del 2015.

3.4.1. Políticas de vivienda adoptadas por el Gobierno con anterioridad a la crisis inmobiliaria del 2007.

Tras la aprobación de la Constitución y el inicio de la primera legislatura constitucional (1994-1997), el Gobierno apostó por las *ayudas directas* a las personas para facilitar el

⁵⁶ Introducido mediante la Ley 3/2019. Las acciones en defensa del derecho a la igualdad de trato y la no discriminación están reguladas en la Ley 13/2019, del 15 de febrero, para la igualdad de trato y la no discriminación, publicada en el BOPA núm. 27, del 20 de marzo https://www.bopa.ad/bopa/031027/Pagines/CGL20190312_14_02_03.aspx. La Ley 13/2019 introduce la inversión de la carga de la prueba en el supuesto de acreditarse indicios de discriminación por parte de la persona interesada.

acceso a la vivienda. En primer lugar, se aprobó el Decreto del 22 de agosto del 1994 de calificación de interés nacional y social de un programa destinado al financiamiento privilegiado de vivienda⁵⁷ y modificaciones sucesivas del programa⁵⁸⁵⁹⁶⁰⁶¹. El programa, dotado de 8.000.000.000 pesetas estaba destinado a facilitar el acceso a la propiedad de una primera y única vivienda, que debía estar situada en el Principado de Andorra y constituir el domicilio habitual de la persona beneficiaria y de sus familiares a cargo, se articulaba a través de operaciones de crédito otorgadas por las entidades bancarias⁶² y estaba abierto a todas las personas físicas, mayores de edad que residiesen de forma efectiva y exclusiva en el Principado por un período ininterrumpido de al menos 10 años con anterioridad a la fecha de la solicitud y no podían ser propietarias de ninguna otra vivienda en el Principado de Andorra. Sin embargo, el acceso al financiamiento privilegiado estaba sujeto a la concesión de la correspondiente operación de crédito por parte de una entidad bancaria. El programa estaba limitado a la adquisición de una vivienda que tuviera un importe inferior a 25.000.000 pesetas y podía ampliarse hasta 30.000.000 pesetas si se trataba de una familia que contase con cinco miembros y que la superficie útil fuese superior a 125m². Se admitía también la adquisición de una plaza de aparcamiento destinada exclusivamente al servicio de la vivienda objeto de financiamiento privilegiado y adquirida de forma simultánea siempre que su precio no superase las 2.500.000 pesetas.

La financiación privilegiada consistía en (1) el otorgamiento de un 80% del coste total de la vivienda y en su caso, la plaza de aparcamiento pero podía ser un porcentaje inferior si así lo solicitaba la persona beneficiaria, (2) un tipo de interés anual del 6%, libre de comisiones y pagaderos a períodos vencidos, (3) la duración y los plazos de amortización debían pactarse de mutuo acuerdo entre la entidad bancaria y la persona solicitante del crédito (la única limitación que se establecía es que no podía ser inferior a la duración de los créditos otorgados al margen del programa) y (4) el crédito podía ser cancelable

⁵⁷ BOPA núm. 55 del 25 de agosto de 1994 <https://www.bopa.ad/bopa/006055/Pagines/3566.aspx>

⁵⁸ BOPA núm. 61 del 5 de octubre de 1994 <https://www.bopa.ad/bopa/006061/Pagines/C46E.aspx>

⁵⁹ BOPA núm. 27 del 11 de mayo de 1995 <https://www.bopa.ad/bopa/007027/Pagines/3112.aspx>

⁶⁰ BOPA núm. 32 del 7 de junio de 1995 <https://www.bopa.ad/bopa/007032/Pagines/8F7E.aspx>

⁶¹ BOPA núm. 32 de 8 de mayo de 1996 <https://www.bopa.ad/bopa/008032/Pagines/34DE.aspx>

⁶² Estas operaciones de crédito computaban como fondos públicos a los efectos del cumplimiento del coeficiente de inversiones obligatorias por parte de las entidades bancarias del país. Ley de regulación del coeficiente de inversiones obligatorias, del 30 de junio de 1994 publicada en el BOPA núm. 50 del 27 de julio de 1994 <https://www.bopa.ad/bopa/006050/Pagines/B502.aspx>

anticipadamente en cualquier momento sin ninguna clase de penalización a demanda de la persona interesada.

Las facultades de dominio sobre la vivienda estaban limitadas durante la vigencia del crédito ya que sólo podía ser transmitida a favor de ascendientes o descendientes en línea recta o colaterales hasta segundo grado y a título “*mortis causa*” y siempre que cumpliesen con los requisitos y obligaciones establecidos para acceder al programa. En cambio, sí que se posibilitaba la facultad de venderlo o cederlo para adquirir otra vivienda siempre que se dieran cumplimiento a las obligaciones del programa.

El programa tuvo una duración de tres años desde su aprobación.

Desde una *perspectiva social*, el Plan Nacional de Servicios Sociales de 25 de septiembre de 1995 reconocía que la cuestión de la vivienda estaba afectada por la existencia de precios altos de alquiler y por la dificultad de acceder a la vivienda en propiedad. Dado que el Gobierno ya había aprobado el programa de financiamiento privilegiado para acceder a la vivienda en propiedad, aprobó el Decreto de 20 de noviembre de 1996⁶³, de prestaciones de asistencia social que recogía una *ayuda para colaborar en el pago de la vivienda* con el objeto de ayudar a las familias que acreditasen que, por causas justificadas y puntuales, no podían hacer frente al pago de la vivienda. Este Decreto estuvo vigente hasta la aprobación del Plan Nacional de Atención Social (2008-2011) aprobado mediante Decreto del 18 de junio del 2008⁶⁴.

Las personas beneficiarias de estas ayudas sociales debían ser de nacionalidad andorrana o bien extranjera si el país de origen tenía firmado un convenio con Andorra relativo a la cobertura de este tipo de prestaciones y el resto de las personas extranjeras debían acreditar al menos tres años de residencia legal y efectiva en el país o el mínimo que se estableciese para cada ayuda social. En todo caso, las personas beneficiarias debían residir de forma efectiva y permanente en Andorra.

Entre las condiciones que se establecían, destaca la obligación de devolver el importe de las ayudas recibidas si la persona beneficiaria venía a mejor fortuna. La ayuda consistía en el pago de una cantidad máxima de 180.000 pesetas y tenía una duración máxima de 6 meses.

⁶³ BOPA núm. 80 del 11 de diciembre de 1996 <https://www.bopa.ad/bopa/008080/Pagines/9EB2.aspx>

⁶⁴ BOPA núm. 88 del 10 de diciembre del 2008 <https://www.bopa.ad/bopa/020088/Pagines/5807A.aspx>

Asimismo, estaba prevista una ayuda denominada “*ayuda puntual para indigentes*” que consistía en una ayuda económica para hacer frente a situaciones urgentes y singulares de personas con dificultades para sobrevivir. La cantidad máxima era el pago de la pensión completa en una residencia y el pago de media pensión en una residencia con una duración máxima de tres meses en cada supuesto. No obstante, se establecía como condiciones específicas que la persona tuviese una actividad laboral y que el período de residencia legal y efectiva fuese de cinco años en el país y que el lugar de alojamiento fuese aceptado por los servicios sociales.

Finalmente, la Ley 1/2005, del 21 de febrero, del presupuesto para el ejercicio 2005⁶⁵, reguló por primera vez, *las ayudas para el acceso a la vivienda y las ayudas para la eliminación de los obstáculos para la emancipación*. Para ambas modalidades de ayudas, las partidas del Departamento de Vivienda se otorgaban en base a los criterios y baremos establecidos en el correspondiente reglamento que debía tener en cuenta de manera prioritaria la situación económica del hogar de la que era beneficiaria. El presupuesto del año 2005 había previsto una partida en políticas de vivienda de 1.150.057,62 euros y en cumplimiento de este mandato legal, el Gobierno aprobó el Decreto del 30 de marzo del 2005⁶⁶ y en la propia exposición de motivos menciona que *la expansión del mercado inmobiliario de los últimos años ha comportado un aumento de los precios de las viviendas del mercado de la propiedad que progresivamente se ha trasladado al mercado del arrendamiento*.⁶⁷

El Decreto del 30-3-2005 creó dos programas: los créditos para la emancipación y las subvenciones periódicas para la vivienda de alquiler. Por lo que se refiere a los primeros, los *créditos a la emancipación* estaban destinados exclusivamente a jóvenes, considerados como ayudas económicas con el carácter de retornables, sin intereses y que tenían por objetivo colaborar en el esfuerzo económico que representaba el inicio de un nuevo proyecto de vida. En cuanto a las segundas, las *subvenciones periódicas* eran ayudas que facilitaban una colaboración económica para aquellos hogares que

⁶⁵ BOPA núm. 17 del 31 de marzo del 2005 <https://www.bopa.ad/bopa/017024/Pagines/3BCB6.aspx>

⁶⁶ BOPA núm. 30, del 6 de abril del 2005 <https://www.bopa.ad/bopa/017030/Pagines/3C18E.aspx>

⁶⁷ Como podemos observar, no se trataba de nada nuevo, ya en la primera legislatura, se habían observado dificultades en el acceso a la financiación para adquirir una primera vivienda y las conclusiones del proceso participativo para la elaboración del Plan Nacional de Servicios Sociales del 1995 ya reconocía que los precios de alquiler eran altos. Habían transcurrido 10 años desde entonces y la solución pasó nuevamente por la creación de ayudas directas económicas a favor de grupos vulnerables económicamente.

presentaban situaciones económicas desfavorables, atendiendo de forma específica, a jóvenes, personas de edad avanzada, familias monoparentales y las personas con discapacidad. En este sentido, el propio Decreto realiza una afirmación que ya nos adelanta una cierta posición acerca del sistema de vivienda del país: *“Este Reglamento define un procedimiento que responde a las necesidades reales, que quiere evitar la generalización o la sistematización de las ayudas para centrar los recursos con más intensidad hacia los hogares que más lo necesiten. Este hecho se materializa en el baremo económico de ingresos que se ha establecido teniendo en cuenta la información sobre el consumo medio de las unidades familiares que nos aporta la encuesta de presupuestos familiares”*.

Los dos programas de ayudas estaban sometidos a un régimen de incompatibilidades. Si bien, los créditos a la emancipación eran compatibles con las subvenciones económicas otorgadas por los *Comuns*, se estableció un límite para las subvenciones periódicas para la vivienda de alquiler: la suma de la subvención periódica y la que podría haberse otorgado por el *Comú* no podía superar el 35% del importe mensual del alquiler y cuando la suma superaba este porcentaje, la ayuda estatal era subsidiaria de la que otorgaba el *Comú* (descontando de la ayuda estatal, el importe recibido por el *Comú*).

El importe del préstamo era de un máximo de 3.000 euros por persona en caso de emanciparse sólo y de 2.100 euros por persona que reunía los requisitos en caso de hacerlo con otras personas. El plazo de para devolver el préstamo era de 30 meses y se podía optar por establecer un período de carencia para el inicio de la devolución de 12 meses, de acuerdo con la forma de devolución pactada en el contrato de préstamo que debía firmarse. Se establecía una norma específica para personas extranjeras, titulares de una autorización de residencia y trabajo, expedida por el Servicio de Inmigración, de manera que, si esta autorización tenía una caducidad inferior a 30 meses, el plazo de devolución del préstamo era equivalente al período de vigencia restante de la autorización de residencia y trabajo.

El Reglamento también establecía las condiciones de devolución del préstamo y las consecuencias en caso de incumplimiento. Así se generaba un recargo del 10% anual sobre el importe total que quedase pendiente de devolver y si el incumplimiento era

reiterado generaba la reclamación de los pagos por vía judicial⁶⁸. Sin embargo, también estaba prevista la posibilidad, en el caso que la persona beneficiaria presentase dificultades económicas puntuales que impidiesen la devolución del préstamo, de acordar excepcionalmente la renegociación de las condiciones de devolución, ya fuese ampliar el plazo o pactar una carencia y repartir el importe pendiente de devolución en las mensualidades siguientes.

En cambio, las subvenciones periódicas para la vivienda de alquiler para los jóvenes consistían en una ayuda económica destinada a colaborar en el pago del importe mensual de alquiler de aquellos hogares formados por jóvenes que cumplieran con los requisitos establecidos para las subvenciones periódicas para la vivienda de alquiler aprobadas para el resto de la población, con la única excepción que el plazo de residencia mínima exigida para personas extranjeras se reducía a 5 años.

En efecto, bajo el título ayudas en el arrendamiento, el Reglamento regula la subvención general periódica para la vivienda de alquiler que consistía igualmente en una ayuda económica para colaborar en el pago mensual del alquiler de aquellas unidades familiares que cumplieran los requisitos establecidos. Las personas beneficiarias debían (1) ser mayores de 18 años, (2) tener nacionalidad andorrana con residencia efectiva en el país, (3) ser extranjera y acreditar un período de residencia mínimo legal, permanente y continuada en el país de 7 años y aquellas personas extranjeras pensionadas mayores de 59 años debían haber acreditado un período mínimo de 7 años en el país antes de haber cumplido los 60 años, (4) no disponer de otra vivienda de propiedad en pleno dominio, ni derecho real de uso, (5) acreditar unos ingresos en el hogar iguales o inferiores de acuerdo con el baremo económico de ingresos máximos⁶⁹ y el resto de los requisitos eran idénticos a los ya señalados para los créditos para la emancipación de jóvenes.

⁶⁸ La devolución de los créditos para la emancipación otorgados desde el 2005 hasta el 2015 fue un fracaso. La mayoría de las personas beneficiarias de este programa no devolvieron el préstamo concedido pese al inicio de las acciones judiciales correspondientes (insolvencia de la persona demandada, falta de localización, etc.)

⁶⁹ El baremo económico de ingresos máximos anuales aplicable a las ayudas de subvención periódica para la vivienda de alquiler son:

Programa de ayudas para la eliminación de los obstáculos en la emancipación (subvenciones periódicas para la vivienda de alquiler de jóvenes)	Ayudas en el arrendamiento (subvenciones periódicas para la vivienda de alquiler en general)
---	---

El importe de la ayuda corresponde con una cantidad económica mensual fija, de acuerdo con el porcentaje de colaboración en el importe mensual de alquiler de la vivienda que el Gobierno establece para cada tipo de solicitantes⁷⁰.

La regulación de estas ayudas fue modificada cada año adaptándose a las experiencias de las convocatorias pasadas con la finalidad de flexibilizar los requisitos, incluir colectivos prioritarios o introducir cuestiones de orden procedimental para garantizar la eficiencia del procedimiento administrativo. En este sentido, podemos destacar el otorgamiento de un plazo de 8 meses hasta el cierre de la convocatoria para aportar la cédula o certificado de habitabilidad en el supuesto que la persona interesada no lo tuviese en el momento de la solicitud⁷¹, la introducción de las familias numerosas como colectivo prioritario, la disminución de los años de residencia efectiva en el país para solicitar la ayuda (de 7 a 5 años), el incremento de los porcentajes de ayuda de todos los colectivos (el porcentaje pasa a ser un 35% para los colectivos prioritarios y un 30% para otras situaciones) y el

Unitat familiar	Ingrés màxim anual
1 membre	11.164,32
2 membres	18.979,34
3 membres	26.794,37
4 membres	34.609,39
5 membres	42.424,42
6 membres	50.239,44
7 membres	58.054,46
8 membres	65.869,49
9 membres	73.684,51
10 membres	81.499,54

Unitat familiar	Ingrés màxim anual
1 membre	9.095,63
2 membres	12.127,50
3 membres	16.675,32
4 membres	21.223,13
5 membres	25.770,94
6 membres	30.318,76
7 membres	34.866,57
8 membres	39.414,38
9 membres	43.962,20
10 membres	48.510,01

⁷⁰ La tabla de porcentajes de colaboración e importes máximos de las subvenciones periódicas en la vivienda de alquiler según la situación del hogar en relación al titular de la solicitud son:

1. Programa d'ajuts a l'eliminació d'obstacles a l'emancipació

Situació del sol·licitant	Percentatge de col·laboració en l'import mensual del lloguer	Import mensual màxim de l'ajut
Jove	35%	175,00 euros/mensuals

2. Programa d'ajuts a l'arrendament

Situació del sol·licitant	Percentatge de col·laboració en l'import mensual del lloguer	Import mensual màxim de l'ajut
Persona gran	30%	150,00 euros/mensuals
Família monoparental	30%	150,00 euros/mensuals
Persona amb discapacitat	30%	150,00 euros/mensuals
Altres situacions	25%	125,00 euros/mensuals

⁷¹ Decreto del 26 de octubre del 2005, de modificación del Reglamento de ayudas para la vivienda de alquiler. BOPA núm. 91 del 27 de octubre del 2005
<https://www.bopa.ad/bopa/017091/Pagines/40C26.aspx>

incremento de los baremos de ingresos máximos y el importe máximo de ayuda mensual⁷² (de 150 € a 196 € en los colectivos prioritarios y de 125 € a 168 € para otras situaciones).

Tabla 2. Cuadro resumen de las ayudas directas vigentes hasta la crisis del 2007

Fecha de aprobación	Acción pública	Política de vivienda	Vigencia
1994-1995	Financiamiento privilegiado para la adquisición de una primera vivienda en propiedad	Concesión de un préstamo bancario a un tipo fijo del 6%. Cantidad máxima: 25.000.000 pesetas o 30.000.000 pesetas en caso de familia numerosa	Duración del programa 3 años
1996	Ayudas de asistencia social	a) Colaboración en el pago del alquiler a favor de personas y familias vulnerables en una cuantía máxima de 180.000 pesetas y con una duración máxima de 6 meses. b) Ayuda puntual para gente sin hogar consistente en el pago de pensión completa en residencia durante 3 meses y de media pensión en residencia durante 3 meses.	Vigencia de las ayudas hasta la aprobación del Decreto 19 de noviembre de 2008 (Plan Nacional de Atención Social 2008-2011)
2005	Ayudas para la vivienda de alquiler	a) Ayudas para la eliminación de los obstáculos para la emancipación: créditos para la emancipación y subvenciones periódicas para el pago del alquiler para jóvenes b) Ayudas en el arrendamiento: subvenciones periódicas para la vivienda de alquiler	2005-2016

Fuente: elaboración propia

Desde la perspectiva de la *gobernanza*, la cuestión de la vivienda fue en un inicio liderada por el Ministerio de Finanzas en cuanto al programa de financiamiento privilegiado y por parte del Ministerio responsable de los servicios sociales en cuanto a la atención de las personas y familias en situación de vulnerabilidad y riesgo de exclusión social. El Gobierno no se dotó de una estructura administrativa, centrada en la vivienda, que estudiase las necesidades de la población y el comportamiento del mercado de vivienda, especialmente el mercado de alquiler hasta la creación del Departamento de Vivienda y la Comisión Interministerial de Vivienda mediante Decreto del 16 de junio del 2004⁷³. El Departamento de Vivienda nació con unas competencias muy limitadas ya que se reducían a aspectos vinculados con la información en materia de vivienda y tan solo destacaba la función relativa a la elaboración de propuestas de medidas adaptadas al

⁷² Decreto del 3 de mayo del 2006, de modificación del Reglamento de ayudas para la vivienda de alquiler. BOPA núm. 38, del 10 de mayo del 2006

<https://www.bopa.ad/bopa/018038/Pagines/4426A.aspx>

⁷³ BOPA núm. 16, del 23 de junio del 2004 <https://www.bopa.ad/bopa/016038/Pagines/36692.aspx>

mercado andorrano en materia de vivienda y en especial, para mejorar el acceso a la vivienda de los colectivos más vulnerables junto con la gestión ejecutiva de las políticas de vivienda y la Comisión Interministerial de Vivienda estaba integrada por diversos servicios de la Administración que tenían implicación en las políticas de vivienda y pese a que la voluntad era que el tratamiento de la vivienda fuese transversal, el objetivo no fue conseguido.

Pese a las funciones atribuidas tanto al Departamento de Vivienda como a la Comisión Interministerial, los trabajos realizados no se tradujeron en una transformación de las políticas públicas y por tanto, la actividad del Departamento de Vivienda se limitaba a gestionar los programas de ayudas directas que habían sido aprobados para facilitar el acceso a la vivienda pero sin dar un paso más para cuestionar otros ámbitos de actuación como por ejemplo, la colaboración estrecha con los *Comuns* en la elaboración final de los respectivos planes de ordenación y urbanismo parroquiales para estudiar conjuntamente las necesidades de vivienda que requería la población y la previsión de crecimiento demográfico o las reservas de suelo para la construcción de vivienda de protección pública. Y si bien, el Gobierno no había dado ningún paso para crear un parque de vivienda público, sí que promovió la creación de una *Bolsa de Vivienda* mediante Decreto de 10 de mayo del 2006⁷⁴, que pretendía que las viviendas de titularidad privada que se encontrasen desocupadas dentro del país, fuesen puestas a disposición del mercado de la vivienda de alquiler, mediante la cesión voluntaria de uso y disfrute y/o administración de las viviendas por parte de su titular y a favor del Gobierno por cualquier título válido jurídicamente y por un plazo no inferior a cinco años.

Nuevamente, la exposición de motivos de este Reglamento nos invita a reflexionar sobre el papel que los poderes públicos de Andorra adoptan de cara a hacer efectivo el derecho de todas las personas a una vivienda digna y el sistema de vivienda por el cuál, ha optado. Así, se dice que, *sin entrar en competencia directa con el sector inmobiliario, se pretende poner al mercado de alquiler pisos que actualmente están fuera de él. Para hacerlo, el ministerio encargado de la vivienda realizará, a partir de la Bolsa de Vivienda, las acciones necesarias para conciliar la oferta y la demanda de vivienda de alquiler.*

El programa regulaba tres aspectos clave: (1) los requisitos de las viviendas, (2) los precios de alquiler y (3) los beneficios para el propietario.

⁷⁴ BOPA núm. 39, del 17 de mayo del 2006. <https://www.bopa.ad/bopa/018039/Pagines/44556.aspx>

En cuanto a las viviendas, debían disponer de cédula de habitabilidad o estar en proceso de obtenerla y previa inspección de ésta y del estado físico y conservación de la vivienda pasaban a formar a parte de la Bolsa de Vivienda tras la firma del contrato de cesión correspondiente siempre que hubiesen estado desocupados en los últimos seis meses y no estuviesen pendientes de ninguna causa judicial.⁷⁵

Por lo que se refiere al precio de alquiler, el ministerio de vivienda pactaba con los propietarios que habían cedido las viviendas el precio de alquiler mensual, tomando como referencia los precios medios establecidos reglamentariamente. Para su cálculo se había considerado la ubicación geográfica de la vivienda, la parroquia, el pueblo, la zona, los servicios de la zona, así como los precios de las viviendas de la zona y sobre el resultado se aplicaba una reducción del 20%. El precio final podía ser modulado en función de las características específicas de la vivienda.

Y, finalmente, los beneficios para los propietarios que cedían el uso y/o la administración⁷⁶ recibían (1) una renta periódica inferior a los estándares de mercado, según el precio pactado, (2) un seguro a cargo de la Administración que cubría los desperfectos que la persona arrendataria hubiese ocasionado en la vivienda y que no fuesen consecuencia del deterioro causado por el tiempo o derivados de un uso normal de la vivienda y en caso de impago de las mensualidades, (3) el propietario continuaría cobrando la renta durante un período de 12 meses, contados desde el primer impago, (4) la tramitación, gestión y redacción de contratos y documentos pertinentes y (5) la posibilidad de recuperar la vivienda si en el plazo de seis meses desde la firma de la cesión no había sido alquilada.

Las personas beneficiarias de este programa eran idénticos a los exigidos para las subvenciones periódicas para la vivienda de alquiler, aunque el baremo de ingresos máximos era ligeramente superior, pero se establecía un baremo de ingresos mínimo para poder acceder al programa⁷⁷ y, además, se exigía que la persona solicitante no hubiese

⁷⁵ Como se puede observar, no se establece ningún requisito en cuanto a la tipología de vivienda ni se realizaba ninguna conexión con la demanda residencial existente en aquella fecha.

⁷⁶ El Reglamento establece que el ministerio encargado de la vivienda podía firmar un convenio de colaboración con la Asociación de Gestores Inmobiliarios de Andorra para llevar a cabo la gestión de las viviendas que formaban parte de la Bolsa y que no estaban gestionadas directamente por los propietarios.

⁷⁷ Los baremos aprobados por el Decreto del 10 de mayo del 2006 son:

Ingresos máximos	Ingresos mínimos
------------------	------------------

sido demandada en ningún procedimiento civil relativo a la LAFU salvo que hubiese recaído sentencia firme.

La gestión, tal y como se establecía en el propio Reglamento, se adjudicó a la Asociación de Gestores Inmobiliarios de Andorra por un importe de 9.600 euros con un plazo de ejecución de seis meses. Sin embargo, muchas funciones eran asumidas por el Departamento de Vivienda, como las visitas a las viviendas susceptibles de entrar en la Bolsa de Vivienda, el cálculo de las rentas de alquiler correspondientes o la formalización de los contratos de arrendamientos.

La Bolsa de Vivienda estuvo vigente hasta que fue derogada mediante Decreto del 27 de enero del 2016, de estructuración del Ministerio de Servicios Sociales, Justicia e Interior⁷⁸

Y, por último, el Gobierno aprobó un *programa de ayudas para la rehabilitación de viviendas* mediante el Decreto 29 de noviembre del 2006⁷⁹ que tenía por objetivo que todas las viviendas tuviesen la cédula o el certificado de habitabilidad vigente y se concebía como una primera fase de la creación y del desarrollo de acciones y programas posteriores orientados al aprovechamiento del parque inmobiliario siguiendo criterios de sostenibilidad, mejora de la seguridad y ahorro de la energía.

Estas ayudas consistían en un préstamo personal, sin intereses, destinado exclusivamente para financiar el coste que generaban las actuaciones de mejora que se debían realizar en una vivienda con el objetivo de obtener la cédula o el certificado de habitabilidad. Esto era posible gracias a la colaboración de las entidades bancarias del país que previamente habían firmado un convenio de colaboración con el ministerio de vivienda y que el Gobierno asumía el pago de los intereses correspondientes hasta el límite del importe presupuestario.

Composició de la llar	Ingrés màxim anual	Composició de la llar	Ingrés mínim anual
1 membre	24.000,00 euros	1 membre	5.984,92 euros
2 membres	40.800,00 euros	2 membres	11.370,51 euros
3 membres	52.800,00 euros	3 membres	13.166,84 euros
4 membres	64.800,00 euros	4 membres	16.757,79 euros
5 membres	76.800,00 euros	5 membres	20.348,74 euros
6 membres	88.800,00 euros	6 membres	23.939,70 euros
7 membres	100.800,00 euros	7 membres	27.530,65 euros
8 membres	112.800,00 euros	8 membres	31.121,60 euros
9 membres	124.800,00 euros	9 membres	34.712,56 euros
10 membres	136.800,00 euros	10 membres	38.303,51 euros

⁷⁸ BOPA núm. 10 del 3 de febrero del 2016

https://www.bopa.ad/bopa/028010/Pagines/GD20160129_10_46_15.aspx

⁷⁹ BOPA núm. 89, del 6 de diciembre del 2006 <https://www.bopa.ad/bopa/018089/Pagines/4895A.aspx>

El importe de la ayuda era el coste de la financiación con un máximo de 6.000 euros por vivienda y una vez la persona había solicitado la ayuda y se la había otorgado, debía formalizar el contrato de préstamo con la entidad bancaria que hubiese escogido.

Este programa estuvo vigente hasta la aprobación del Decreto del 13 de marzo del 2013, de ayudas a la rehabilitación de viviendas y para la rehabilitación de edificios de uso de viviendas⁸⁰ y se le ha dado continuidad mediante la Ley 21/2013, del 10 de octubre, para el fomento de la rehabilitación del parque inmobiliario, la mejora de la eficiencia energética de los edificios y el uso de las energías renovables⁸¹ cambiando su naturaleza jurídica de préstamo personal a subvención.

3.4.2. Políticas de vivienda adoptadas por el Gobierno durante la crisis inmobiliaria del 2007.

Durante el período comprendido entre los años 2008 y 2016, Andorra acusó los efectos de la crisis inmobiliaria del 2007 y adoptó diversas *medidas de orden legislativo* dentro de las políticas de vivienda para proteger a las personas. Para ello, aprobó la Ley 31/2008, del 18 de diciembre, de medidas de reactivación económica⁸² que acordó la suspensión, hasta el final del ejercicio 2009, de la actualización o la revisión de la renta de todos los pactos de contratos de arrendamientos de fincas urbanas, tanto las destinadas a vivienda como aquellas que se destinaban al ejercicio de una actividad de comercio, industria, profesional o de enseñanza o de cualquier otra clase. Una vez finalizado dicho período, sólo era posible la actualización de las rentas de alquiler de acuerdo con el índice de precios al consumo. Además, tal y como hemos avanzado en el capítulo dedicado al marco jurídico y competencial, se suprimió la indemnización a cargo de la parte arrendataria por la resolución anticipada del contrato de arrendamiento y se redujo el plazo de preaviso, en todos los casos, a un mes. También se adoptó una medida de carácter fiscal para facilitar la ejecución de obras de rehabilitación de edificios, de manera que quedaban exentos de pagar de tasas e impuestos comunales que gravaban el arrendamiento.

⁸⁰ BOPA núm. 14, del 20 de marzo del 2013 <https://www.bopa.ad/bopa/025014/Pagines/7D8DA.aspx> Actualmente vigente, el Decreto del 19 de febrero del 2020, por el cuál se aprueba el Reglamento del programa de ayudas para la mejora del parque inmobiliario nacional, la mejora de la eficiencia energética de los edificios y el uso de las energías renovables.

⁸¹ BOPA núm. 51 del 30 de octubre del 2013 <https://www.bopa.ad/bopa/025051/Pagines/8212A.aspx>

⁸² BOPA núm. 4 del 21 de enero del 2009 <https://www.bopa.ad/bopa/021004/Pagines/58AC2.aspx>

La Ley 93/2010, de 16 de diciembre, de medidas de promoción de la actividad económica y social, y de racionalización y de optimización de los recursos de la Administración (en adelante, Ley 93/2010) dio continuidad a la medida relativa a la suspensión de la actualización de las rentas de alquiler para el ejercicio 2011. Finalmente, el legislador adoptó la decisión de modificar la LAFU, mediante la Ley 21/2011, de 15 de diciembre, de modificación de la Ley de arrendamientos de fincas urbanas, del 30 de junio de 1999, e introdujo una disposición transitoria por la cual, desde la entrada en vigor de la citada Ley y hasta la entrada en vigor de la Ley de presupuesto del año 2013 quedaba en suspenso la actualización o la revisión al alza, de la renta de todos los contratos de arrendamiento. Y, además, se posibilitó que, mediante Ley de presupuesto de cada año, se valorase la necesidad de suspender la actualización o la revisión al alza de las rentas de alquiler.

Esta medida se mantuvo hasta el año 2016⁸³. Los IPC acumulados y no imputados a la renta de alquiler, de acuerdo con el Departamento de Estadística, ascendieron a un 5,2%⁸⁴.

En el marco de las *ayudas directas*, además de las que estaban vigentes, se introdujeron, mediante Decreto del 11 de marzo del 2009, de modificación del Reglamento de ayudas para la vivienda de alquiler, los *créditos para acceder a una vivienda de alquiler*⁸⁵. Se trataba de un préstamo, sin intereses, que permitía a las personas o los hogares que firmaban su primer contrato de alquiler o bien se cambiaban de vivienda hacer frente a los gastos que generaba esta operación y respondía a las demandas realizadas por la población que se encontraba en una situación económica desventajosa. El importe máximo era de 2.800 euros y debía devolverse en el plazo máximo de doce meses, de acuerdo con la forma establecida en el contrato de préstamo. Posteriormente, la principal modificación fue realizada mediante Decreto del 9 de junio del 2010⁸⁶ que introdujo el concepto de alquiler máximo de manera que sólo tenían acceso a las ayudas para el alquiler aquellas personas que tenían una renta de alquiler que no superaba el límite establecido en el propio Reglamento (de 600 € si era 1 miembro a 900 € si eran 10

⁸³ Ley 7/2015, del 15 de enero, del presupuesto para el ejercicio del 2015. BPA núm. 11 del 5 de febrero del 2015 <https://www.bopa.ad/bopa/027011/Pagines/lo27011001.aspx>

⁸⁴ Departamento de Estadística. <https://www.estadistica.ad/serveiestudis/web/index.asp>

⁸⁵ BOPA núm. 23 del 18 de marzo del 2009, <https://www.bopa.ad/bopa/021023/Pagines/5A132.aspx>

⁸⁶ BOPA núm. 33 del 16 de junio del 2010 <https://www.bopa.ad/bopa/022033/Pagines/65BFE.aspx>

miembros). Este régimen de ayudas directas permaneció vigente hasta el año 2016 en que se acordó prolongar las ayudas otorgadas durante el año 2015 en dos ocasiones⁸⁷.

En cuanto al *parque inmobiliario*, la Ley 93/2010 recupera el programa de rehabilitación como una acción para incentivar la economía y amplia su objeto con la finalidad de promover la modernización del parque inmobiliario existente en cuanto a la habitabilidad, la seguridad industrial, la accesibilidad, la eficiencia o ahorro energético y la mejora de las fachadas. Este programa incluía subvenciones y créditos preferentes avalados por el Gobierno en función de las actuaciones de rehabilitación que se hiciesen y para ello, el Gobierno aprobó mediante Decreto del 16 de marzo del 2013⁸⁸ el citado programa dotándolo de 24.000.000 euros y mediante Decreto del 13 de marzo del 2013⁸⁹ aprobó la modificación de las ayudas a la rehabilitación de viviendas y edificios dedicados a uso residencial para finalmente, como hemos avanzado en el epígrafe anterior, aprobar la Ley 21/2013, del 10 de octubre, para el fomento de la rehabilitación del parque inmobiliario, la mejora de la eficiencia energética de los edificios y el uso de las energías renovables ampliando el programa a otras actuaciones protegibles, conocido como el Plan Renova.

Desde la perspectiva de la *gobernanza*, no se adoptaron nuevas medidas.

Tabla 3. Cuadro resumen de las ayudas directas vigentes durante la crisis del 2007

Fecha de aprobación	Acción pública	Política de vivienda	Vigencia
2005	Ayudas para la vivienda de alquiler	c) Ayudas para la eliminación de los obstáculos para la emancipación: créditos para la emancipación y subvenciones periódicas para el pago del alquiler para jóvenes d) Ayudas en el arrendamiento: créditos para acceder a la vivienda de alquiler y subvenciones periódicas para la vivienda de alquiler	2005-2016

⁸⁷ Edicto del 17 de agosto del 2016 por el cual, se acuerda prolongar un trimestre la convocatoria de ayudas para la vivienda de alquiler del ejercicio 2015, otorgados en la convocatoria del 22 de abril del 2015, publicado en el BOPA núm. 48 del 24 de agosto del 2016 https://www.bopa.ad/bopa/028048/Pagines/GB20160818_12_20_44.aspx y Edicto del 30 de noviembre del 2016 por el cual, se acuerda prologar un trimestre la convocatoria de las ayudas para la vivienda de alquiler del ejercicio 2015, otorgados en la convocatoria del 22 de abril del 2015, publicado en el BOPA núm. 73 del 7 de diciembre del 2016 https://www.bopa.ad/bopa/028073/Pagines/GB20161201_11_32_51.aspx

⁸⁸ BOPA núm. 17 del 23 de marzo del 2011 <https://www.bopa.ad/bopa/023017/Pagines/6C512.aspx>

⁸⁹ BOPA núm. 14 del 20 de marzo del 2013 <https://www.bopa.ad/bopa/025014/Pagines/7D8DA.aspx>

2008	Ley 31/2008, Ley 93/2010 y Ley 21/2011	Suspensión de la actualización de las rentas de alquiler y revisión al alza de las rentas	2016
2013	Plan Renova	Ayudas para la rehabilitación de edificios	Vigente

Fuente: elaboración propia

3.4.3. Políticas de vivienda adoptadas por el Gobierno con posterioridad a la recuperación económica (2015-actualidad)

La recuperación económica comenzó a experimentarse a partir del 2015 y en aquel momento, las políticas de vivienda que realmente estaban activas eran las subvenciones periódicas para el pago de las viviendas de alquiler y el programa Renova y como consecuencia de ello, el Gobierno adoptó una importante medida desde el punto de vista de la gobernanza y la racionalización de los recursos públicos: la eliminación del Departamento de Vivienda y la Bolsa de Vivienda. Esta decisión coincidió con una reestructuración del Gobierno⁹⁰ de manera que la gestión de las subvenciones periódicas se atribuyó al área de gestión de prestaciones del Departamento de Servicios Sociales y dado que el Plan Renova ya estaba siendo gestionado por el Ministerio de Medio Ambiente, la gestión de una única ayuda no justificaba la existencia de un Departamento.

A partir del año 2016, se dejó de intervenir el mercado mediante la prohibición de la actualización de las rentas y la revisión al alza de los contratos y comenzó a observarse una tendencia alcista en los precios de alquiler coincidiendo además con el hecho que numerosos contratos de alquiler expiraban. A ello, había que sumar otras circunstancias que influían en el mercado de alquiler como la absorción del exceso de construcción previa a la crisis por el sector de los alojamientos turísticos y los efectos negativos que se derivaron de los compromisos adquiridos por Andorra en materia de doble imposición e intercambio de información fiscal, que mantenían – y mantienen- fuera del mercado un número indeterminado de viviendas adquiridas por personas no residentes que no han regularizado su situación fiscal con la autoridad tributaria de su país de origen o residencia lo que contribuía y contribuye a una falta de vivienda disponible en el mercado de alquiler.

⁹⁰ Decreto del 27 de enero del 2016, de estructuración del Ministerio de Servicios Sociales, Justicia e Interior publicado en el BOPA núm. 10 del 3 de febrero del 2016 https://www.bopa.ad/bopa/028010/Pagines/GD20160129_10_46_15.aspx

En este contexto, el Gobierno aprobó el Decreto del 25 de enero del 2017⁹¹ por el que introduce las *ayudas para la vivienda de alquiler* en el marco de las prestaciones económicas de los servicios sociales y sociosanitarios. Estas ayudas siguen la lógica de la regulación de las anteriores subvenciones periódicas, pero se adaptan al nuevo sistema de servicios sociales y sociosanitarios aprobado por la Ley 6/2014, del 24 de abril, de servicios sociales y sociosanitarios⁹². Actualmente, las ayudas para la vivienda para el alquiler están reguladas en el Decreto del 7 de octubre del 2020⁹³, de prestaciones económicas de los servicios sociales y sociosanitarios en los que se elimina el alquiler máximo para acceder a la ayuda, ya que dicha medida se reveló como una penalización a aquellas personas y familias que, pese a que cumplían con los requisitos económicos exigidos, no podían beneficiarse de la ayuda y, además, tenían un alquiler más alto. No obstante, y para evitar contribuir a la subida de los precios de alquiler, las ayudas son calculadas conforme al límite establecido de alquiler según la composición de la unidad familiar.

Desde la *perspectiva social*, existen dos ayudas en materia de vivienda. Una de ellas destinada a facilitar el acceso y el mantenimiento en la vivienda y consiste en una ayuda económica para el pago del depósito y las cuotas de alquiler y otra destinada a cubrir gastos derivados del uso de la vivienda (suministros básicos, equipamiento de mobiliario o menaje básico del hogar), previa valoración social de una situación de precariedad.

La última ayuda económica aprobada ha sido un programa para facilitar la emancipación de jóvenes, mediante Decreto del 25 de noviembre del 2020⁹⁴, destinado a personas con edad comprendida entre los 22 a 30 años y con ingresos superiores al umbral económico de cohesión social e inferiores a 24.000 euros al año. La subvención económica cubre los dos meses de fianza que establece la LAFU y el mes corriente. Además, también se establece una subvención para el transporte público para favorecer la descentralización de la población hacia parroquias altas.

⁹¹ BOPA núm. 8 del 1 de febrero del 2017

https://www.bopa.ad/bopa/029008/Pagines/GR20170126_10_37_01.aspx

⁹² Decreto legislativo del 30 de mayo del 2018, de publicación del texto refundido de la Ley 6/2014, del 24 de abril, de servicios sociales y sociosanitarios, publicado en el BOPA núm. 35 del 6 de junio del 2018

https://www.bopa.ad/bopa/030035/Pagines/GL20180531_08_43_29.aspx

⁹³ BOPA núm. 121 del 14 de octubre del 2020

https://www.bopa.ad/bopa/032121/Pagines/GR20201009_12_08_44.aspx

⁹⁴ BOPA núm. 141, del 2 de diciembre del 2020

https://www.bopa.ad/bopa/032141/Pagines/GR20201127_09_25_49.aspx

Asimismo, y *de orden legislativo*, la Ley 18/2019, del 15 de febrero, de presupuesto para el ejercicio 2019⁹⁵ aprobó la prórroga forzosa de los contratos de arrendamiento de vivienda que finalizaban ese año y cualquiera de sus prórrogas, de manera que, salvo acuerdo entre las partes, la parte arrendataria podía exigir la prórroga del contrato durante un año más y la renta sólo podía actualizarse conforme al IPC. Esta medida fue de nuevo aprobada para los contratos que expiraban en el año 2020 y 2021, por dos leyes: la Ley 23/2019, del 12 de diciembre, de medidas urgentes en materia de arrendamientos de vivienda y para mejorar del poder adquisitivo⁹⁶ (en adelante, Ley 23/2019) y la Ley 15/2020, del 26 de noviembre, de medidas urgentes en materia de arrendamientos de fincas urbanas y de mejora el poder adquisitivo⁹⁷ (en adelante, Ley 15/2020), si bien introduciendo en cada ocasión, algunas excepciones para considerar otros intereses dignos de protección.

Por primera vez, se introducen medidas urbanísticas y tributarias como políticas de vivienda. Así, y también *de orden legislativo*, se aprobó la Ley 3/2019, del 17 de enero, de medidas urgentes en materia de arrendamientos de vivienda⁹⁸ que introdujo modificaciones en la LAFU que han sido destacadas en el epígrafe 3, y también (1) el aplazamiento del pago de la cesión obligatoria y gratuita en caso de construcción de edificios plurifamiliares destinados al alquiler residencial, (2) la bonificación del tipo de gravamen estatal (1%) en el impuesto de transmisiones patrimoniales cuando se trata de viviendas que sean destinadas al mercado de alquiler facultando además para que los *Comuns* puedan también reducir el tipo de gravamen comunal, (3) la inclusión de las viviendas de uso turístico como actividades sujetas al impuesto de radicación de actividades comerciales, empresariales y profesionales, (4) la aplicación del tipo superreducido del 0% del impuesto general indirecto a los contratos de arrendamientos de edificios o viviendas de alquiler, (5) la creación del impuesto de viviendas vacías y (6) la necesidad de autorización previa para las viviendas de uso turístico.

⁹⁵ BOPA núm. 27 del 20 de marzo del 2019

https://www.bopa.ad/bopa/031027/Pagines/CGL20190312_14_09_40.aspx

⁹⁶ BOPA núm. 111 del 30 de diciembre del 2019

https://www.bopa.ad/bopa/031111/Pagines/CGL20191223_10_13_53.aspx

⁹⁷ BOPA núm. 149 del 16 de diciembre del 2020

https://www.bopa.ad/bopa/032149/Pagines/CGL20201211_12_22_24.aspx

⁹⁸ BOPA núm. 13, del 13 de febrero del 2019

https://www.bopa.ad/bopa/031013/Pagines/CGL20190207_09_50_01.aspx

En cuanto a las medidas para incrementar *el parque inmobiliario*, la Ley 23/2019 aprobó una bonificación específica en el marco del Plan Renova incrementando en 10 puntos el porcentaje de subvención si las viviendas objeto de rehabilitación se destinaban al mercado de alquiler. Esta medida se modificó con la Ley 15/2020 de manera que se incrementó en 5 puntos más. Asimismo, y como hemos podido avanzar al hablar del derecho a la vivienda, la Ley 15/2020 aprobó una medida consistente en facultar a los *Comuns* para que pudiesen reducir la cesión obligatoria y gratuita en suelo urbano consolidado hasta el 0% y promover de esta manera la construcción de vivienda de alquiler y recuperó una medida, ya adoptada por la Ley 3/2019 de forma transitoria, consistente en la exención de diversos requisitos de habitabilidad de manera que los propietarios de edificios pudiesen rehabilitar o reformar sus propiedades de acuerdo a la normativa del año de construcción si estos edificios se destinaban al mercado de alquiler. Estas dos últimas medidas tienen carácter transitorio (20 meses desde la entrada en vigor de la Ley 15/2020).

Tabla 4. Cuadro resumen de las ayudas directas vigentes a partir de la recuperación económica

Fecha de aprobación	Acción pública	Política de vivienda	Vigencia
2019	Ley 18/2019, Ley 23/2019 y Ley 15/2020	Prórroga forzosa de los contratos de arrendamiento de viviendas	Vigente
2020	Ayudas para la vivienda de alquiler	Ayuda económica para colaborar en el pago de una vivienda de alquiler	Vigente
2020	Ayudas económicas ocasionales	Ayuda para el acceso y mantenimiento de la vivienda Ayuda para cubrir gastos derivados del uso de la vivienda	Vigente
2020	Subvención emancipación jóvenes	Subvención para el pago de la fianza y el mes corriente de alquiler Subvención para el transporte público	Vigente
2019-2020	Plan Renova Bonificación extra del 15%	Ayudas para la rehabilitación de edificios	Vigente

Fuente: elaboración propia

Desde el punto de vista de *la gobernanza*, en octubre del 2018 y en atención a la situación del mercado, el Gobierno decidió constituir la Comisión Nacional de la Vivienda para poder plantear las posibles acciones en materia de vivienda que permitieran aumentar la

oferta y bajar los precios. Dicha Comisión dio lugar a la Mesa Nacional de Vivienda⁹⁹, como órgano consultivo y de participación sobre las políticas de vivienda y compuesta por miembros del Gobierno, representantes de los *Comuns*, el Defensor del Pueblo, y representantes de entidades como la banca, la construcción, el turismo, el sector inmobiliario, Caritas y el Colegio Oficial de Arquitectos. No obstante, el paso más decisivo hasta el momento en esta área, ha sido la creación del Instituto Nacional de la Vivienda, mediante la LINV, como un organismo autónomo con personalidad jurídica propia, plena capacidad de obrar y patrimonio propio, con independencia de la Administración general para desarrollar las funciones que le son atribuidas legalmente y que tiene como objetivos la ejecución y gestión de las políticas de vivienda de acuerdo con la propia LINV para identificar las disfunciones existentes y mejorar la eficiencia del mercado inmobiliario.

En cuanto a su impacto en las futuras políticas de vivienda, debemos detenernos brevemente sobre dos cuestiones innovadoras introducidas por la LINV. Por un lado, la definición de las viviendas de protección pública y las viviendas de precio asequible y, por otro lado, la creación del Fondo de Vivienda. En cuanto a las definiciones, y siguiendo el modelo francés que distingue entre *longement social* y *longement très social*, la LINV define las viviendas de protección oficial como aquellas viviendas construidas sobre terrenos de titularidad pública o privada destinados únicamente al alquiler y adjudicados en función de las necesidades sociales detectadas y las viviendas de precio asequible como aquellas viviendas resultado de actuaciones de promoción pública o rehabilitación y destinados al alquiler con un precio inferior al precio de mercado, con la finalidad de facilitar el acceso a la vivienda a las personas y familias con una capacidad económica limitada pero superior al umbral económico de cohesión social que coincide con el salario mínimo interprofesional y se incrementa en función del número de miembros de la unidad familiar. Y por lo que se refiere al Fondo de Vivienda, se trata de un organismo de inversión colectivo público-privado promovido por el Instituto y destinado a la promoción de vivienda de precio asequible.

⁹⁹ Decreto del 10 de julio del 2019, por el que se aprueba el reglamento regulador de la Mesa Nacional de la Vivienda publicado en el BOPA núm. 62 del 17 de julio del 2019 https://www.bopa.ad/bopa/031062/Pagines/GD20190712_13_52_02.aspx y modificado por el Decreto 50/2021, del 17 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de la Mesa Nacional de Vivienda, publicado en el BOPA núm. 25 del 24 de febrero del 2021, para incorporar a la Asociación de Consumidores y Usuarios y al Forum Nacional de la Juventud

3.4.4. Retos en la gestión de la vivienda de protección oficial

Hasta el momento, las políticas públicas de vivienda adoptadas por el Gobierno de Andorra se han enmarcado en una economía de mercado de corte liberal y se han limitado a las ayudas directas a las personas ya sea para colaborar en el pago del alquiler ya sea para la rehabilitación o reforma de las viviendas e intentar incentivar la colaboración privada para facilitar la vivienda a aquellas personas o familias que no podían acceder en el mercado ordinario. Los pasos que ha realizado en el ámbito de la gestión del parque público o privado han sido siempre salvaguardando los intereses del sector inmobiliario y la única acción directa que les ha afectado ha sido la modificación de la LAFU al impedir la actualización de las rentas o la revisión al alza de los contratos.

Por ello, la creación del Instituto Nacional de la Vivienda con atribuciones específicas en el ámbito de la vivienda de protección oficial y la constitución del Fondo de Vivienda con el objetivo de promover, inicialmente desde el ámbito público y posteriormente desde la colaboración público-privada, la construcción o rehabilitación de viviendas para destinarlas a precio asequible constituye un cambio de paradigma dentro del sistema de vivienda.

Por ello, los siguientes apartados tienen como objetivo analizar el modelo de gestión de vivienda de protección pública (vivienda social) más adecuado para Andorra en atención al grado de integración en los poderes públicos del alcance del derecho a la vivienda, los sectores afectados y la sociedad andorrana a partir del análisis del modelo de gestión consolidado sobre la *Residencia Jovial* y el proyecto preliminar relativo a la *Casa Aristot Mora*.

4. Primera experiencia de gestión de viviendas sociales en Andorra: *La Residencia Jovial*.

4.1. Origen del proyecto de la Residencia Jovial.

El proyecto de vivienda social “Jovial” nació de una iniciativa de colaboración público-privada como consecuencia de un conjunto de circunstancias coyunturales que se dieron al inicio del siglo XXI. Entre estas circunstancias, cabe citar la redacción del primer plan de ordenación y urbanismo parroquial como consecuencia de la aprobación de la LGTOU, la situación económica y social derivada de la burbuja inmobiliaria y la posterior crisis económica, las oportunidades políticas que surgieron fruto de los colores políticos diversos del Gobierno central (de corte liberal) y del Gobierno local – Comú de Andorra la Vella- (de carácter progresista), y la posibilidad de contar con la colaboración privada de la Fundación Carles Maestre Pal que tenía la voluntad de llevar a cabo proyectos sociales, especialmente, dirigidos a la juventud.

En efecto, el Comú de Andorra la Vella encargó los trabajos de redacción del Plan de Ordenación y Urbanismo parroquial (POUP en adelante) el 12 de septiembre de 2001 y el 17 de julio de 2003 se sometió a información pública la aprobación provisional del Plan, para finalmente ser aprobado de forma definitiva el 27 de julio de 2007. Durante la elaboración del POUP, se iniciaron las conversaciones necesarias para el desarrollo de la unidad de actuación Terravella¹⁰⁰, que se encontraba junto a una de las arterias principales de acceso a la parroquia (Avenida de Salou y Avenida de Tarragona) y limitaba con el *Rec de l’Obac* -un camino de montaña-, cuya propietaria era la Sra. Maria Maestre i Pal. La Sra. Maestre era propietaria de numerosos terrenos urbanizables en el país y había constituido una fundación privada denominada Carles Maestre Pal que gestionaba parte de su patrimonio con fines sociales. Dichas conversaciones culminaron el 13 de diciembre del 2004 con la constitución, a favor del Comú de Andorra la Vella y por un período de 40 años, de un derecho de superficie sobre un terreno situado en la Roureda de Terravella para que el Comú de Andorra la Vella pudiese construir un edificio de viviendas destinadas al alquiler para jóvenes.

¹⁰⁰ Actualmente, es una zona urbana con acceso próximo a la estación nacional de autobuses (salidas nacionales e internacionales), a los edificios administrativos tanto del Gobierno como del *Comú* y a los centros de atención primaria. Por lo que se refiere a la movilidad dentro de la parroquia, podríamos decir que Andorra la Vella es una ciudad a 15 minutos lo que permite una mayor calidad de vida.

4.2. Coste económico del proyecto

El *Comú* de Andorra la Vella constituyó la sociedad pública Jovial, S.A. (posteriormente, JOVES I VIVENDA ALTERNATIVA, S.L.U.) y aprobó, mediante Ordenación del 6-2-2006, un crédito extraordinario por un importe de 30.300 euros para poder hacer frente a los gastos derivados de la suscripción de las acciones de la sociedad ya que no había partida presupuestaria asignada en el presupuesto del año 2005 y 2006 y fue financiado mediante endeudamiento.¹⁰¹

La construcción del conjunto residencial fue posible gracias a la solicitud de una póliza de crédito y, una vez finalizadas las obras, Jovial solicitó un préstamo bancario que ha sido amortizado con cargo al presupuesto de la propia sociedad y a la aprobación de créditos extraordinarios por parte del *Comú* cuando ha sido necesario por insuficiencia de partida presupuestaria.

4.3. Personas beneficiarias.

La *Residencia Jovial* es un conjunto de cuatro bloques con 80 viviendas destinadas a facilitar la emancipación de jóvenes de la parroquia de Andorra la Vella, si bien, ocho viviendas han sido cedidas al Gobierno para la ejecución de servicios sociales.¹⁰²

El 22 de octubre del 2009, el Consejo de Administración de JOVES I VIVENDA ALTERNATIVA, S.L.U. acordó las bases reguladoras del procedimiento de adjudicación de las viviendas para los jóvenes, pero fueron modificadas en el año 2019, si bien manteniendo las condiciones esenciales para el acceso a la vivienda como las franjas de edad, los requisitos de renta mínima para el acceso y las diferentes franjas de renta que dan derecho a las ayudas otorgadas por el *Comú* de Andorra la Vella. El principal cambio que destacar es la eliminación del sorteo previsto inicialmente para la adjudicación de las viviendas, atendiendo a la voluntad del Consejo de Administración de prevalecer el criterio temporal de la inscripción en la lista de espera por encima del azar, dando prioridad a la solicitud autorizada de acceso a la vivienda más antigua.

¹⁰¹ BOPA núm. 13, del 15-2-2006. <https://www.bopa.ad/bopa/018013/Documents/42B36.pdf>

¹⁰² El Gobierno, mediante el Ministerio responsable de los servicios sociales, ejecuta en estas viviendas los proyectos vinculados a los servicios de vivienda tutelados destinado a jóvenes tutelados o ex tutelados por el Gobierno y el programa Vida independiente destinado a personas con discapacidad.

El Reglamento del 14 de enero del 2019¹⁰³, con entrada en vigor el 1 de enero del 2020, no está publicado en el BOPA, sino que está disponible para conocimiento general en la página web del Comú de Andorra la Vella. Curiosamente, las modificaciones efectuadas en relación con el acceso de las personas con movilidad reducida sí que han sido publicadas en el BOPA¹⁰⁴. Entre los requisitos exigidos, las personas beneficiarias han de (1) tener una edad comprendida entre 18 y 35 años en la fecha de presentación de la solicitud (aunque para las personas con movilidad reducida, no se tiene en cuenta el criterio de la edad), (2) tener nacionalidad andorrana o autorización de residencia y trabajo en vigor, (3) estar empadronado en la parroquia de Andorra la Vella con una antigüedad mínima de 3 años a la fecha de la presentación de la solicitud (las personas con movilidad reducida no están sujetos a este requisito si acreditan una residencia efectiva en el país de 3 años), (4) no tener deudas con la Administración comunal una vez transcurrido el período voluntario de pago, (5) no ser titular de pleno dominio o de un derecho real de uso o disfrute sobre alguna vivienda, (6) disponer de unos ingresos mínimos relativos a los doce meses precedentes a la presentación de la solicitud y en función de los cuáles, la solicitud se incluye en la lista A (lista preferente) o en la lista B¹⁰⁵.

El Reglamento también ha previsto un procedimiento de control y verificación de los datos de manera que JOVES I VIVENDA ALTERNATIVA, S.L.J. solicita anualmente a la persona arrendataria y tomando como referencia la fecha de la firma del contrato las actualizaciones de los puntos de la Caja Andorrana de la Seguridad Social (en adelante,

¹⁰³ https://www.andorralavella.ad/joventut/sites/default/files/reglament_regulador_del_procediment_dadju_dicacio_dels_habitatges_jovial_2020.pdf (último acceso 30.08.2021)

¹⁰⁴ Aviso del 7 de octubre del 2010 por el cual se modifican los requisitos necesarios para acceder a las viviendas adaptadas de JOVIAL para personas con movilidad reducida publicado en el BOPA núm. 60 del 20 de octubre del 2020 <https://www.bopa.ad/bopa/022060/Pagines/687AA.aspx> y Aviso del 5 de julio del 2011 por el cual se modifican los requisitos necesarios para acceder a las viviendas adaptadas de JOVIAL para personas con movilidad reducida publicado en el BOPA núm. 44 del 13 de junio del 2011 <https://www.bopa.ad/bopa/023044/Pagines/6E602.aspx>

¹⁰⁵ El baremo económico establecido en el Reglamento es:

	Unitat familiar d'un membre major d'edat	Unitat familiar de dos membres majors d'edat
Llista A	Entre 8.856€ i 23.940€	Entre 11.513€ i 31.122€
Llista B	Superiors a 23.940€	Superiors a 31.122€

CASS)¹⁰⁶ y verifica en el censo parroquial la composición de la unidad familiar para ajustar, si es necesario, las subvenciones a los ingresos realmente percibidos.

Los precios de alquiler constan igualmente publicados en el Reglamento¹⁰⁷. Se han establecido por tipología de vivienda y nivel de renta. El precio puede ser actualizado de conformidad con el índice de precios al consumo publicado por el Gobierno y no incluye los impuestos, tasas, arbitrios, contribuciones u otras cargas que deba asumir la parte arrendataria como tasas comunales vinculadas a la vivienda (tasa de higiene o de iluminación) y tampoco están incluidos los gastos derivados de los suministros de electricidad, agua caliente, calefacción, teléfono, etc. que son a cargo de la parte arrendataria.

El Comú de Andorra la Vella además asume parte del precio de alquiler de acuerdo con el porcentaje establecido en el Reglamento y en función de la situación económica de la parte arrendataria y del tipo de unidad familiar, tal y como muestra la Tabla 5.

Tabla 5. Baremo de rentas y porcentajes de acceso a la *Residencia Jovial*

Baremos de rentas de la unidad familiar (1 miembro mayor de edad)			Baremos de rentas de la unidad familiar (2 miembros mayor de edad)		
1	De 8.856 € a 12.626 € máximo anual bruto	50%	1	De 11.513 € a 18.048 € máximo anual bruto	50%
2	Superior a 12.626 € hasta 16.397 € máximo anual bruto	40%	2	Superior a 18.049 € hasta 24.584 € máximo anual bruto	40%
3	Superior a 16.397 € hasta 23.939 € máximo anual bruto	30%	3	Superior a 24.585 € hasta 31.121 € máximo anual bruto	30%
4	Superior a 23.939 €	0%	4	Superior a 31.121 €	0%

Fuente: Reglamento regulador del procedimiento de adjudicación de las viviendas para jóvenes de la *Residencia Jovial* de Andorra la Vella

En el caso que la unidad familiar esté compuesta por uno o dos hijos menores de edad a cargo, se otorga una ayuda complementaria (de 5% o 7% respectivamente).

¹⁰⁶ El extracto de puntos de la CASS sería el equivalente al informe de vida laboral de la Tesorería General de la Seguridad Social.

¹⁰⁷ Véase Anexo I: Reglamento y precios de la *Residencia Jovial*.

4.4. Procedimiento de adjudicación

El procedimiento de adjudicación requiere la previa inscripción de la persona interesada mediante un formulario oficial disponible en diversos puntos informativos de la parroquia y también se puede descargar en la página web del Comú¹⁰⁸. Dicha solicitud junto con la documentación debe ser presentada en el Registro del Comú de Andorra la Vella.

De conformidad con las bases originales, se procedió a la publicación de un aviso en el BOPA¹⁰⁹ para que las personas interesadas presentasen la solicitud correspondiente y se procedió a publicar la lista de personas admitidas mediante Aviso del 21 de diciembre del 2009¹¹⁰ y finalmente, se publicó mediante Aviso del 7 de enero del 2010 la lista de personas adjudicatarias mediante sorteo celebrado ante notario¹¹¹. Dado que los contratos de arrendamiento tenían una duración máxima de cinco años – de conformidad con la LAFU-, una vez expiraba el plazo, se realizaba un nuevo sorteo en el que se adjudicaba la vivienda que había quedado desocupada hasta que el Consejo de Administración, como hemos avanzado, decidió adjudicar las viviendas por orden de antigüedad entre aquellas personas que reunían los requisitos establecidos.

Actualmente, la persona interesada presenta la solicitud y una vez validada, si existe una vivienda disponible, JOVIAL la ofrece y si la acepta, se formaliza el contrato de arrendamiento, pero no es posible elegir una vivienda si eventualmente hubiese varias disponibles. Si no existe vivienda disponible, la persona solicitante pasa a incluirse en una lista de espera que está formada por tres grupos en función del tipo de vivienda al que aspiran: Las rentas 1, 2 y 3 se incluyen en la lista A de carácter preferente, la renta 4 en la lista B y las personas solicitantes a las que en el pasado se les adjudicó una vivienda pasan a formar parte de una lista C.

Las personas candidatas de la lista de espera A tienen preferencia sobre las integrantes de la lista de espera B y las de la lista B sobre las de la lista C. El orden de acceso a las

¹⁰⁸ Solicitud para acceder al procedimiento de adjudicación de las viviendas para jóvenes de la Residencia Jovial de Andorra la Vella https://www.andorralavella.ad/joventut/sites/default/files/jovial_sollicitud.pdf (último acceso 30.08.2021)

¹⁰⁹ Aviso del 12 de noviembre del 2009 por el cual, se ha acordado establecer un plazo único para la presentación de las solicitudes para participar en el proceso de adjudicación de las viviendas para jóvenes de la Residencia Jovial de Andorra la Vella publicado en el BOPA núm. 84 del 18 de noviembre del 2009 <https://www.bopa.ad/bopa/021084/Pagines/5F856.aspx>

¹¹⁰ BOPA núm. 92 del 30 de diciembre de 2009 <https://www.bopa.ad/bopa/021092/Pagines/60662.aspx>

¹¹¹ BOPA núm. 3 del 20 de enero del 2010 <https://www.bopa.ad/bopa/022003/Pagines/609C2.aspx>

viviendas de entre las personas candidatas que se encuentran en la misma lista de espera se establece por fecha de presentación de la solicitud.¹¹²

Las personas solicitantes que se incluyen en la lista de espera han de reunir los requisitos establecidos en el Reglamento a la hora de optar a la vivienda y por ello, aquellas personas que han cumplido la edad de 35 años en el período de espera son eliminadas de la lista.

4.5. Gestión de la Residencia Jovial.

La gestión de la Residencia Jovial ha incluido tradicionalmente sólo dos abordajes:

- a. la gestión económica de la Residencia
- b. el mantenimiento y rehabilitación de las viviendas y elementos comunes

Inicialmente, el *Comú* de Andorra la Vella optó por una gestión indirecta total, mediante la convocatoria de un concurso público para la administración del inmueble. Esta adjudicación recayó sobre inmobiliarias privadas¹¹³. No obstante, los incumplimientos de los contratos, fundamentalmente el impago de las rentas fue encomendado a un despacho legal privado¹¹⁴. Sin embargo, el segundo semestre del año 2020, el *Comú* de Andorra la Vella tomó la decisión de gestionar de forma directa todo el procedimiento de adjudicación, la gestión del cobro de los alquileres, la formalización de los contratos de arrendamientos y el trato directo con las personas adjudicatarias en todos aquellos temas relativos al estado de la vivienda o de convivencia¹¹⁵, de manera que la inmobiliaria tan sólo se limita a la función de revisar el estado del inmueble para informar de las obras necesarias para su mantenimiento y conservación/rehabilitación y de contactar con las empresas necesarias para llevar a cabo los trabajos correspondientes. Inicialmente, el *Comú* de Andorra la Vella licitó una plaza de consejería que sólo estuvo en

¹¹² Actualmente, existe una lista de espera de aproximadamente 50 personas, de las cuáles, la mayoría se encuentran en la lista A y la tipología de vivienda más solicitada es la de dos habitaciones y 1 habitación.

¹¹³ BOPA núm. 84 del 18-11-2009 <https://www.bopa.ad/bopa/021084/Pagines/5F89A.aspx> y <https://www.bopa.ad/bopa/021092/Pagines/6064E.aspx>
BOPA núm. 66 del 19-11-2014 <https://www.bopa.ad/bopa/026066/Pagines/aa26066001.aspx> y <https://www.bopa.ad/bopa/027008/Pagines/aa27008001.aspx>

¹¹⁴ La tasa de morosidad no está determinada.

¹¹⁵ JOVIAL no dispone de personal propio que se dedique a la gestión del proyecto, sino que las funciones son asumidas por personal del *Comú* de Andorra la Vella. En este sentido, siempre ha existido una persona que ha asumido la comunicación con las inmobiliarias adjudicatarias de la gestión y administración de la Residencia Jovial hasta que, por decisión del consejero de Juventud, se atribuyó algunas de las funciones que hasta ahora estaban adjudicadas a las inmobiliarias a una técnica administrativa del Departamento de Juventud.

funcionamiento los primeros años ya que finalmente sus funciones fueron absorbidas por las inmobiliarias.

En la **Tabla 6**, se incluye un cuadro resumen sobre las características principales relativas a la *Residencial Jovial*:

Tabla 6. Características principales de la *Residencia Jovial*

Origen del proyecto	Colaboración público-privada sin planificación previa sobre las necesidades residenciales
Coste económico	Constitución de una sociedad pública y necesidad de financiamiento mediante endeudamiento y préstamos bancarios
Personas beneficiarias	Jóvenes de edad comprendida entre los 18 y 35 años con rentas limitadas divididas en dos niveles
Gestión de la <i>Residencia Jovial</i>	Gestión mixta: - Económica: JOVES I VIVENDAS ALTERNATIVA, S.L.U. - Mantenimiento: Inmobiliarias - Social: No está prevista

Fuente: Elaboración propia

4.6. Algunas consideraciones sobre el funcionamiento de la *Residencia Jovial*.

La evaluación del proyecto de la *Residencia Jovial* es compleja por diversos motivos. No existe una **cultura de la evaluación de las políticas públicas** más allá del control que ejerce el Parlamento sobre la acción del Gobierno o la presentación de las políticas y acciones públicas ante los medios de comunicación. Además, la *Residencia Jovial* pertenece a una sociedad de responsabilidad limitada unipersonal y pese a que su único

accionista es el *Comú* de Andorra la Vella, no le es de aplicación el Código de la Administración¹¹⁶ al no tratarse de una administración pública en sentido estricto.

Durante la investigación realizada para la elaboración de este trabajo, se ha podido comprobar que no existen memorias de actividad de la *Residencia Jovial* ni siquiera como consecuencia de la adjudicación de la gestión total a favor de las inmobiliarias. Actualmente, existe una voluntad de sistematizar los procesos y de recogida de la información más relevante de cara a la presentación de las actividades ante el Consejo de Administración de JOVES I VIVENDA ALTERNATIVA S.L.U. pero hasta ahora, no existe un registro de la actividad llevada a cabo y tampoco se ha previsto dotar de mayor publicidad a los procesos¹¹⁷.

Como habíamos anticipado, el proyecto de la *Residencia Jovial* no nace de un ejercicio de planificación en sentido estricto sino de la suma de circunstancias coyunturales. No ha existido un estudio sobre las necesidades de vivienda de la demanda residencial excluida, sino que se ha aprovechado la oportunidad que brindó el hecho de elevarse al debate público las necesidades concretas de un colectivo (la juventud) en un momento socioeconómico concreto (la burbuja inmobiliaria y la posterior crisis económica) y la rivalidad ideológica y política del Gobierno central y comunal junto a los intereses propios de una Fundación.

Esta **falta de planificación** también se debe a la **inexistencia de una profesionalización en la gestión de la política de vivienda** y concretamente, en la gestión de vivienda social. En efecto, ni el *Comú* de Andorra la Vella ni JOVES I VIVENDA ALTERNATIVA, S.L.U. han destinado recursos específicos, ni humanos ni materiales, a la gestión del inmueble. La externalización de los servicios no es suficiente ya que se ha realizado a favor de inmobiliarias, cuya actividad no está especializada precisamente en la gestión de la vivienda social sino en la mercantilización del mercado inmobiliario. Es necesaria una programación que sustente el proyecto y que permita dar la respuesta habitacional que la población requiere. Así el Departamento de Juventud del *Comú* de Andorra la Vella se ha

¹¹⁶ Decreto legislativo del 3 de julio del 2019, de publicación del texto refundido del Código de la Administración, del 29 de marzo de 1989 publicado en el BOPA núm. 61 del 10 de julio del 2019 https://www.bopa.ad/bopa/031061/Pagines/GL20190704_16_29_19.aspx

¹¹⁷ La modificación del proceso de adjudicación ha comportado que no se proceda a la publicación de las adjudicaciones al BOPA, sino que el procedimiento se resuelve de forma interna de acuerdo con lo dispuesto a tal efecto en el Reglamento.

planteado la realización de algún tipo de acompañamiento a las personas usuarias de la *Residencia Jovial*, pero, hasta la fecha, no se ha definido ni presupuestado.

Asimismo, podemos afirmar que el objetivo del proyecto, es decir, facilitar la emancipación de jóvenes, ha quedado desvirtuado desde el momento en que no se reclama el ejercicio de un verdadero acto de emancipación entendido como el proceso por el cuál la persona joven abandona el hogar familiar para iniciar un proyecto de vida independiente. Por un lado, la edad máxima para optar a una vivienda social es elevada (35 años)¹¹⁸ y, por otro lado, se ha podido observar que, existen personas usuarias que sin ser adjudicatarias directas de una vivienda sí que están residiendo allí lo que ha generado un debate en la comunidad sobre si las viviendas están siendo adjudicadas respetando el espíritu del proyecto (p.e. la persona solicitante reúne los requisitos y es quien presenta la solicitud de manera formal pero su pareja no cumple la edad) y por último, se da la posibilidad a personas que ya han ocupado la vivienda con anterioridad a optar a una nueva vivienda.

En relación con la **gestión integral** de la *Residencia Jovial*, no se ha promovido una cultura del cumplimiento de las obligaciones derivadas de la asunción de la responsabilidad que comporta la emancipación: desde el necesario pago del alquiler hasta el respeto a las zonas comunes. Como decíamos, no existe hasta la fecha, un proyecto de acompañamiento vinculado a la emancipación, que atienda las diversas necesidades de las personas usuarias de estas viviendas y que pueda prever una solución habitacional, una vez, ha expirado el contrato de arrendamiento que no es objeto de prórroga.¹¹⁹

La normativa que rige el proceso de adjudicación es un reglamento aprobado por el Consejo de Administración de JOVES I VIVENDA ALTERNATIVA, S.L.U. y, por tanto, no tiene carácter normativo, y, en consecuencia, adolece de **falta de seguridad jurídica**. No obstante, de acuerdo con lo que dispone el propio Reglamento, el proceso de selección y las condiciones bajo las cuáles las personas solicitantes pueden ser

¹¹⁸ Observatorio de la Juventud. Centro de Investigación Sociológica. 2020.: En el año 2019, el 19% de la juventud entre 16 y 29 años estaba emancipada: 0,9% entre 16 a 20 años, 18,5% entre 21 a 25 años y 52,3% entre 26 a 29 años. La tasa de emancipación ha descendido del 2017 (23,8%) al 2019 (19,3%). https://www.joventut.ad/images/stories/ObservatoriJoventut/2_LLARS_EMANCIPACIO.pdf (último acceso 30.08.2021)

¹¹⁹ La aprobación de las prórrogas forzosas de los contratos de arrendamiento que finalizaron durante los años 2019, 2020 y 2021 ha determinado que el *Comú* de Andorra la Vella se sometiese a dicha medida para evitar el coste político que comportaba la finalización de los contratos de arrendamiento que se habían formalizado en el año 2014 y 2015 en un contexto en que no había suficiente oferta de vivienda y los precios de alquiler estaban altos.

candidatas a una vivienda están sometidas al derecho administrativo, y en su caso, a la jurisdicción administrativa. En este sentido, y de acuerdo con los principios de transparencia y gobernanza, sería conveniente que, como mínimo, la normativa vigente fuese publicada en el BOPA.

Otra de las cuestiones determinantes que se han de considerar es la **viabilidad económica** del proyecto. Efectivamente, el Comú de Andorra la Vella avaló las operaciones financieras necesarias para la consecución de los fines de JOVES I VIVENDA ALTERNATIVA, S.L.U. hasta un importe máximo de 9.500.000 euros. La construcción del edificio, a cargo del Comú de Andorra la Vella, ha supuesto un esfuerzo financiero importante para las arcas públicas teniendo en cuenta que el convenio con la Fundación Carles Maestre Pal se refiere a un derecho de superficie por un período de 40 años, que como hemos señalado está regulado de acuerdo con el *ius commune*. Una vez haya expirado el plazo de cesión, el propio convenio prevé la posibilidad de una renovación, pero no se han concretado las condiciones.

Finalmente, cabe destacar otro factor económico importante: el **mantenimiento del edificio y su eficiencia energética**. Efectivamente, el inmueble requiere de un mantenimiento continuado con un alto coste económico. En este sentido, conviene señalar que el edificio está situado en una zona próxima a desprendimientos de rocas de la montaña, lo que ha provocado daños materiales de consideración en alguna vivienda. Asimismo, el edificio está ubicado en una zona umbría lo que tiene un impacto directo sobre las personas beneficiarias. Las viviendas cuentan con calefacción eléctrica y durante los meses de invierno, los costes de energía son muy elevados ya que es necesario un consumo importante para poder mantener a una temperatura adecuada la vivienda. En este sentido, cabe añadir que se han detectado humedades en diversas viviendas por falta de aislamiento en la construcción. Si bien, los gastos derivados del mantenimiento del edificio son asumidos por el Comú de Andorra la Vella en el presupuesto de Jovial, los consumos energéticos son a cargo de las personas beneficiarias que cuentan, en su mayoría, con rentas limitadas, circunstancia que no ha sido considerada por JOVES I VIVENDA ALTERNATIVA S.L.U. como una cuestión que afecta directamente al derecho a la vivienda digna, adecuada y asequible. Por ello, hubiese sido deseable que las medidas de protección para evitar los desprendimientos hubiesen sido máximas para contener los posibles desprendimientos y garantizar la seguridad de la zona y, además, haberse previsto un sistema de calefacción más adecuado para la zona en la que está

ubicada la *Residencia Jovial* como podría ser un sistema con instalaciones térmicas centralizadas.

5. Una nueva visión sobre la gestión de la vivienda social: *la Casa Aristot Mora*

5.1. Origen del proyecto de la Casa Aristot Mora.

El proyecto *Casa Aristot Mora* tiene en común con la *Residencia Jovial* la participación decisiva de un agente privado que ha dado el impulso necesario para que la construcción de un nuevo edificio dedicado a vivienda social sea una realidad. La iniciativa surge de la sociedad Armor, S.A. como propietaria de un terreno situado en la calle Ciutat de Valls 69 de la parroquia de Andorra la Vella. Se trata de una zona urbana consolidada ubicada en uno de los ejes principales de la parroquia, próximo a zonas de servicios administrativos, equipamientos colectivos y transporte público.

La sociedad Armor, S.A. acordó mediante Junta General extraordinaria del 19 de junio de 2018 ceder este terreno a favor de la Fundación Privada Armor por un período de 50 años con el fin de dar cumplimiento a la finalidad siguiente: *“La realización y ejecución de proyectos de ayuda a las personas físicas desvalidas económicamente o con riesgo de exclusión social que sean residentes en el Principado de Andorra”*. La Fundación Privada Armor, en cumplimiento de esta finalidad, proyectó la construcción del citado edificio aprovechando la diferencia de cotas entre la calle Ciutat de Valls y la Avenida Princep Benlloch con nueve alturas y veintidós viviendas, así como una zona polivalente, inicialmente, pensada para ubicar entidades sociales que lleven a cabo actividades vinculadas con la atención a las personas en riesgo de exclusión social que sería conocido como *Casa Aristot Mora*.

La Fundación Privada Armor presentó el proyecto de construcción al Ministerio de Servicios Sociales que había asumido las competencias en materia de vivienda tal y como hemos expuesto en el capítulo 3 de este trabajo, y con fecha de 12 de julio del 2018, el Gobierno de Andorra y la Fundación Privada Armor subscribieron un convenio para la cesión del uso del edificio *Casa Aristot Mora*. Los pactos de esta cesión más destacables se refieren a (1) la entrada en vigor y la duración de la cesión de uso¹²⁰ que tiene lugar el día en que se produce el acto formal de entrega de la posesión del edificio – una vez, obtenida la cédula de habitabilidad- y tiene una duración inicial de cinco años renovables, previo acuerdo del Gobierno, por períodos sucesivos de cinco años (los contratos de

¹²⁰ La naturaleza jurídica de la cesión de uso sería la del derecho de usufructo temporal y de carácter oneroso, en el que el usufructuario goza de la posesión del bien y tiene la obligación de cuidar del bien como si fuese suyo, utilizándolo bajo las condiciones establecidas, haciendo suyos los posibles rendimientos que genere.

arrendamiento y cesión a favor de las personas beneficiarias finales deben tener una duración idéntica a la del convenio de cesión a favor del Gobierno), (2) las personas beneficiarias de las viviendas deben estar en riesgo de exclusión, (3) se establece una contraprestación a favor de la Fundación Privada Armor cargo del Gobierno por un importe de 40.000 euros a abonar como máximo el día 30 de enero de cada año, revisable de acuerdo con la variación que haya experimentado el IPC y (4) el Gobierno asume todos los gastos derivados de la contratación de los suministros, las obligaciones tributarias, el mantenimiento y reparación así como la limpieza del edificio, el mobiliario y equipamientos para las viviendas y todas las licencias, autorizaciones, seguros y otros compromisos o contratos que sean necesarios.

El convenio de cesión de uso a favor del Gobierno introduce una cláusula específica dentro del pacto relativo a las causas de extinción, por la cual, la Fundación Privada Armor se reserva la posibilidad de destinar las viviendas, una vez finalizada la cesión, a las mismas finalidades que llevaba a cabo el Gobierno siempre que la Fundación Privada Armor cumpla con la normativa vigente y a este efecto, el ministerio de servicios sociales debe hacer las gestiones que estén a su alcance, especialmente en el ámbito del otorgamiento de las autorizaciones administrativas pertinentes para que la Fundación pueda hacerlo tal y como lo hacía el ministerio con anterioridad¹²¹.

Actualmente, el proceso de construcción cumple con los plazos inicialmente previstos y se están haciendo los ajustes de obra necesarios de conformidad entre las partes. Así, está previsto que la entrega formal del edificio se efectúe durante el primer trimestre del año 2022.

5.2. Coste económico del proyecto.

La cesión del uso, además de la contraprestación anual establecida por importe de 40.000 euros, conlleva la asunción de todos los costes relativos al mantenimiento y reparación del edificio.¹²² Como hemos podido mencionar con ocasión de las políticas de vivienda

¹²¹ La introducción de esta cláusula parece estar inspirada en las autorizaciones administrativas a favor de las entidades colaboradoras para la ejecución de las prestaciones técnicas y tecnológicas de la cartera de servicios sociales y sociosanitarios, de acuerdo con el Decreto del 7 de junio del 2017, de aprobación del Reglamento regulador de las prestaciones técnicas y tecnológicas de servicios sociales y sociosanitarios, publicado en el BOPA núm. 39 del 14 de junio del 2017 https://www.bopa.ad/bopa/029039/Pagines/GR20170608_13_04_08.aspx. Actualmente, están autorizadas para llevar a cabo prestaciones técnicas de residencia o centros de día la Fundación Privada Nuestra Señora de Meritxell y la Cruz Roja Andorrana.

¹²² Conviene llamar la atención sobre la falta de regulación de la edificación más allá de los parámetros establecidos en el Reglamento de la Construcción aprobado mediante Decreto del 13 de mayo del 2020

adoptadas en materia de gobernanza durante la última legislatura, el Instituto Nacional de la Vivienda tiene atribuida la función de promover, tanto de manera directa como principalmente mediante la gestión indirecta, las viviendas de protección pública, entendidas como viviendas sociales. Para ello, el Instituto tiene como recursos las asignaciones a cargo de los presupuestos del Estado y actualmente, se está elaborando el presupuesto para el ejercicio del año 2022. Dicho presupuesto incluye las partidas necesarias para hacer frente a todos los gastos de consumos y mantenimiento (energía eléctrica, seguros, limpieza, gastos financieros, etc.).

Dado que la *Casa Aristot Mora* está compuesta por viviendas reducidas¹²³ compuestas por un baño y una sala de estar con cocina abierta y con una superficie que no supera los 40 metros cuadrados, se ha considerado necesario realizar un concurso de ideas para amueblar las viviendas con la finalidad de optimizar el espacio y dividir la estancia para los diferentes usos distinguiendo la zona de vida de la zona de descanso, buscando siempre que sea posible un diseño universal. Para ello, se ha previsto la correspondiente partida presupuestaria junto con una dotación para la adquisición del mobiliario necesario y los electrodomésticos.

El edificio, además, cuenta con una zona de lavandería colectiva. La adquisición de estos electrodomésticos también es a cargo del Gobierno y se han incluido en la partida correspondiente.

Una vez, aprobado el presupuesto, se efectuará una transferencia corriente a favor del Instituto Nacional de la Vivienda para poder llevar a cabo la función que tiene encomendada.

5.3. Personas beneficiarias

La redacción y la propuesta al Gobierno de los criterios de acceso y selección a las viviendas de protección pública es una función atribuida al Instituto Nacional de la

publicado en el BOPA núm. 69 del 20 de mayo del 2020 https://www.bopa.ad/bopa/032069/Pagines/GR20200515_13_26_20.aspx y por tanto, Andorra carece de una regulación específica sobre la responsabilidad profesional en el ámbito de la construcción, más allá, de las normas del *ius commune* que resulten aplicables. En la actualidad, la ley de ordenación de la edificación es una reclamación del sector de la construcción y el Gobierno ha aceptado estudiar su viabilidad.

¹²³ Artículo 46 del Reglamento de Construcción (ut supra): Una vivienda se considera reducida cuando está compuesta por un baño y una sala de estar, sin disponer de otras dependencias independientes.

Vivienda. Sin embargo, a la fecha de este trabajo, el Instituto no se ha constituido formalmente.¹²⁴

No obstante, la Disposición Adicional Segunda de la Ley 15/2020, del 26 de noviembre, de medidas urgentes en materia de arrendamientos de fincas urbanas y para mejorar el poder adquisitivo encomendó al Gobierno que adoptase las medidas oportunas para la planificación de las políticas públicas de vivienda incluida la elaboración de planes estratégicos. En cumplimiento de este mandato legislativo, el Gobierno adoptó la decisión de adjudicar los trabajos al Centro de Investigación Sociológica. El encargo incluye el estudio y análisis de la demanda residencial excluida, así como un proceso participativo que, de acuerdo con los resultados, establezca unas conclusiones sobre el derecho a la vivienda y unas prioridades de acción a ejecutar en un período de 4-6 años. Esta metodología de trabajo es una adaptación del procedimiento establecido en la Guía metodológica para la redacción de planes locales de vivienda¹²⁵

De acuerdo con los resultados preliminares, podemos concluir que el sector de población que se encuentra más excluido desde un punto de vista residencial pero también social es la gente que se encuentra alojada en pensiones y hostales. Ciertamente, hay personas que residen de forma voluntaria en estos alojamientos del país. Normalmente, se trata de personas que vienen a hacer una temporada o que acaban de llegar al país y se trata de un alojamiento temporal hasta que encuentran una vivienda que se adapta a sus necesidades. Sin embargo, existe un núcleo de población que está en seguimiento por el Área de Atención Primaria, ya que no tienen suficientes recursos para cubrir sus necesidades básicas y que presentan problemáticas sociales y de salud asociadas y como consecuencia, no son capaces por sí mismas de acceder a una vivienda en el mercado ordinario (por falta de recursos propios, por estigma social, por un estado de salud deteriorado, etc.).

Si bien, debemos esperar a la puesta en marcha del Instituto Nacional de la Vivienda, la voluntad actual del Gobierno es destinar estas viviendas a cubrir las necesidades de

¹²⁴ De acuerdo con el artículo 9 de la LINV, el Comité director es el órgano directivo colegiado del Instituto. Está integrado por tres miembros. Dos elegidos por el Gobierno y el tercero por los siete *Comuns*. El Parlamento nombra los miembros del Instituto previa propuesta conjunta del Gobierno y de los *Comuns*. La aprobación de la LINV el 17 de junio y su publicación en el BOPA el 7 de julio del 2021 junto con la finalización del período de sesiones durante el período estival por parte del Parlamento han imposibilitado el nombramiento del Comité director.

¹²⁵ Guía metodológica para la redacción de planes locales de vivienda. Diputación de Barcelona. Área de Territorio y Sostenibilidad. Edición 2014. Disponible en https://llibreria.diba.cat/cat/libro/guia-metodologica-per-a-la-redaccio-de-plans-locales-d-habitatge-2014_54268 (último acceso 31.08.2021)

aquellas personas que reúnen una mayor vulnerabilidad y que dependen de ayudas sociales para cubrir sus necesidades básicas (alojamiento, manutención, cobertura sanitaria, etc.)

5.4. Procedimiento de adjudicación

El Instituto Nacional de la Vivienda tiene atribuida la función de tramitar, instruir y gestionar las adjudicaciones de las viviendas de protección pública. Actualmente, no se ha procedido a regular el procedimiento de adjudicación que será aprobado por el Gobierno, aunque las funciones sean ejercidas por el Instituto.

En el marco del convenio de cesión de uso con la Fundación Privada Armor, y valorando también las necesidades que el ministerio de servicios sociales tiene dentro del Servicio de Atención Inmediata¹²⁶, se ha valorado la posibilidad de reservar un par de pisos para situaciones de emergencia residencial (desahucios, siniestros derivados de incendios, etc.) El procedimiento de adjudicación requerirá la inscripción previa en un Registro de Personas Solicitantes de Vivienda de Protección Pública que gestionará el propio Instituto y para ello, se establecerá un protocolo de colaboración interno con el ministerio de servicios sociales a los efectos de facilitar la información a aquellas personas que, por sus condiciones personales o sociales, y especialmente, si están en seguimiento social, no tengan acceso regular a la información pública.

Finalmente, la voluntad del Gobierno es que las políticas de vivienda y las políticas sociales trabajen conjuntamente para buscar la mayor eficacia y optimización de los recursos. En este sentido, el procedimiento de adjudicación incorporará una comisión mixta formada por un representante del Instituto y responsables del ministerio de vivienda y del ministerio de servicios sociales y se velará que las personas beneficiarias tengan diferentes niveles de necesidad de atención para en un futuro, si así lo desean, aquellas personas que puedan adquirir un nivel de autonomía estándar puedan resultar referentes de otras personas beneficiarias.

La adjudicación de una vivienda comporta la firma de un contrato de cesión de uso de la vivienda en régimen administrativo con una duración máxima equivalente a la del

¹²⁶ El Servicio de Atención Inmediata es una unidad administrativa dentro del Área de Atención a las Personas y las Familias del Ministerio de Servicios Sociales que tiene como misión la atención de situaciones de urgencia personal o familiar.

Convenio de cesión de uso del edificio *Casa Aristot Mora* suscrito entre el Gobierno de Andorra y la Fundación Privada Armor.

5.5. Gestión de la Casa Aristot Mora

El modelo de gestión de *Casa Aristot Mora* apuesta por una intervención multidisciplinar que integre la gestión económica y social de las viviendas. El Instituto Nacional de la Vivienda asume la gestión directa económica del edificio: la gestión del cobro de los alquileres sociales establecidos reglamentariamente en función de los ingresos de las personas beneficiarias, así como los gastos derivados del mantenimiento y reparación del edificio. En cambio, se ha valorado de forma positiva que la gestión social se efectúe de manera indirecta y para ello, se aprobará un concurso público para la implementación adaptada del modelo *Communal Housing First* considerando los colectivos prioritarios que podrán beneficiarse de estas viviendas sociales.

El modelo *Housing First* está diseñado para personas que necesitan niveles significativos de ayuda para poder salir de la situación de sinhogarismo, especialmente personas sin hogar con enfermedad mental severa o problemas de salud mental, con consumos problemáticos de drogas y alcohol y/o con salud física delicada, enfermedades limitantes y discapacidades. El modelo *Housing First* utiliza la vivienda como punto de partida más que como un objetivo final¹²⁷. Por ello, en la *Casa Aristot Mora* se ofrecerá una vivienda permanente con apoyo y seguimiento socioeducativo a personas sin hogar y en situación de exclusión social grave, mediante la aplicación del modelo de intervención *communal housing first (CHF)* aunque se han realizado algunas adaptaciones.¹²⁸ Se trata, entonces, de proporcionar un hogar para favorecer un proceso de recuperación y mejorar la calidad de vida de la persona a fin que puedan permanecer en la vivienda o en otra, si consigue la suficiente autonomía, sin más ayuda que la red ordinaria de servicios sociales, si fuesen necesarios.

¹²⁷ Guía Housing First Europa. Ed. 2016.

<https://housingfirsteurope.eu/assets/files/2016/11/Gui%CC%81a-Housing-First-Europa.pdf> (último acceso 31.08.2021)

¹²⁸ Los modelos *Housing First* se basan en la utilización de viviendas dispersas en la comunidad y huyen de la utilización de un edificio para destinarlo a personas concretas para evitar la estigmatización social. Sin embargo, como recogemos en las conclusiones, consideramos que un modelo *communal housing first* adaptado en un edificio puede constituir una experiencia de éxito en Andorra en atención a diversos factores: una todavía débil cultura sobre el derecho a la propiedad y una relativa consciencia sobre la función social de la propiedad, entre otras.

El anteproyecto de presupuesto para el ejercicio del año 2022 ha previsto una dotación económica específica para este proyecto teniendo en cuenta una ratio de 1 profesional cada 20 personas usuarias de los ámbitos social y psicológico. No obstante, se ha considerado oportuno contar con la colaboración del ministerio de servicios sociales durante el primer año de puesta en marcha del proyecto con un doble objetivo: optimizar recursos y favorecer la creación de nuevos vínculos con los responsables del proyecto *Communal Housing First*.

Por último, durante la ejecución del proyecto, se valorará la incorporación del voluntariado en algunos aspectos como puede ser el acompañamiento para el aprendizaje de la lengua del país (el catalán) para aquellas personas que no se expresen en catalán y ello pueda constituir una barrera para el acceso al mercado laboral o incluso para la creación de redes en la comunidad.

A continuación, en la **tabla 7**, se describen las características principales de la *Casa Aristot Mora*.

Tabla 7. Características esenciales de la *Casa Aristot Mora*

Origen del proyecto	Colaboración público-privada con planificación posterior sobre las necesidades residenciales
Coste económico	A cargo de los presupuestos generales del Estado
Personas beneficiarias	Pisos reservados para emergencia residencial Atención a personas sin hogar con problemáticas sociales asociadas
Gestión de la <i>Casa Aristot Mora</i>	Gestión mixta: - Económica: Instituto Nacional de la Vivienda - Mantenimiento: Instituto Nacional de la Vivienda de forma directa o indirecta - Social: Entidades especializadas y Servicios Sociales

5.6. Algunas consideraciones sobre el futuro próximo de la *Casa Aristot Mora*.

El éxito del proyecto *Casa Aristot Mora* depende en buena medida del correcto funcionamiento del Instituto Nacional de la Vivienda, organismo que constituye el gran objetivo en materia de vivienda de esta legislatura. Tanto el Gobierno como los *Comuns* deberán aunar esfuerzos para que el Instituto Nacional de la Vivienda pueda llevar a cabo las funciones que tiene encomendadas y suponga un punto de inflexión en la concepción de las políticas públicas de vivienda.

Ciertamente, el nacimiento del proyecto se produce en un contexto de crisis socioeconómica derivada de la pandemia del COVID y en un momento en el que el Gobierno ha debido realizar grandes esfuerzos para evitar la pérdida de empleo por parte de la población activa del país¹²⁹. Por ello, será necesario crear colaboraciones con otros ministerios implicados, así como servicios comunitarios para llevar a cabo diversas funciones que, durante los primeros años, no podrán ser incorporadas en el proyecto (p.e. asistencia sanitaria).

Finalmente, el proyecto también se enfrenta al reto de encontrar empresas o entidades sociales dispuestas a asumir el desafío que representa la gestión de la primera experiencia de vivienda social liderada por el Gobierno lo que en una sociedad como la andorrana no es una cuestión despreciable.

¹²⁹ Andorra ha destinado más de 49 millones de euros para el pago de salarios de aquellas personas que han estado en situación de suspensión de contrato de trabajo en atención a la baja actividad del sector servicios y hostelería.

6. Análisis comparativo de los modelos de gestión de la *Residencia Jovial* y la *Casa Aristot Mora*.

Los tímidos pasos que Andorra ha dado hacia la vivienda social requieren una reflexión sobre el modelo de gestión más adecuado en atención al nivel de aceptación que el sector empresarial tiene sobre esta materia y la necesidad de vivienda que la población exige. Por ello, siendo conscientes de las limitaciones que comporta un modelo de vivienda no disperso sino concentrado en un edificio, y tras analizar el modelo de gestión de la *Residencia Jovial* y el proyecto preliminar de la *Casa Aristot Mora*, consideramos que el análisis sobre los modelos de gestión en Andorra ha de pivotar sobre las siguientes variables:

6.1. Análisis y atención de las necesidades residenciales prioritarias.

El Comú de Andorra la Vella resolvió la construcción de la *Residencia Jovial* sobre un conjunto de circunstancias que están muy lejos de un proceso planificador. El proyecto nació sin un estudio de las necesidades de la población. Tal es así, que en la revisión del POUP del 12 de octubre del 2017 por el cual se aprueba definitivamente la primera revisión del POUP se afirma que *el crecimiento derivado de la aceleración de la construcción que produjo la moratoria a raíz de la aprobación del LGOTU no se ha visto reflejado en un crecimiento de la población y las diferentes circunstancias de forma conjunta en el tiempo han provocado un descenso de más de 3.000 habitantes en los últimos ocho años. Así pues, la población en el año 2013 era de 13.859 habitantes, mientras que el POUP estimó 22.615 personas.*

Si bien, la falta de este estudio o la realización de un proceso participativo no deslegitima del todo el proyecto, ya que la atención de la población joven es una constante dentro de las políticas de vivienda y pese a que no ha existido ni existe una evaluación profunda del proyecto, la necesidad es evidente por: (1) la existencia de una lista de espera (un tiempo de espera medio de 5 años salvo renuncia o abandono para optar a una vivienda) y (2) la reclamación constante por parte de este colectivo de replicar el proyecto de la *Residencia Jovial* en otras parroquias para atender la demanda residencial¹³⁰.

Sin embargo, ¿existen en Andorra y particularmente en Andorra la Vella otros colectivos con necesidades de vivienda a cubrir? De acuerdo con los informes elaborados por el

¹³⁰ Resultados del Informe del Movimiento Joven <http://www.movimentjove.com/> (última visita 29.08.2021)

Departamento de Estadística del Gobierno de Andorra a partir de las prestaciones económicas otorgadas por el Ministerio responsable de los servicios sociales, las familias monoparentales y las personas de edad avanzada son los colectivos que requieren mayores ayudas para cubrir sus necesidades básicas¹³¹. Y aunque el Comú de Andorra la Vella creó y gestiona un proyecto sociosanitario que incluye la vivienda con acompañamiento a favor de las personas de edad avanzada¹³², se trata de un edificio de 15 viviendas que resulta insuficiente para atender la demanda residencial si tenemos en cuenta la demanda de servicios de residencia asistida o centros de día que existe en la actualidad.¹³³

En cambio, el Comú de Andorra la Vella no ha ofrecido soluciones en materia de vivienda a las familias monoparentales salvo que reúnan los requisitos para acceder a la *Residencia Jovial* o bien a través de exoneraciones en cuanto a los precios públicos relativos a los servicios públicos de ámbito comunal (escuelas infantiles, actividades extraescolares, impuestos locales, etc.)

La *Casa Aristot Mora* constituye una oportunidad para plantearse una reflexión sobre la atención de las necesidades residenciales prioritarias y se efectúa a partir de:

- Análisis de la demanda residencial excluida en el marco del Plan para el Derecho a la Vivienda. Como hemos señalado en el capítulo anterior, la Ley 15/2020 encomendaba la elaboración de una planificación estratégica para garantizar el derecho a la vivienda. Si bien, los resultados aún no han sido publicados, podemos avanzar que uno de los colectivos prioritarios a los que se ha de facilitar una vivienda son aquellos que carecen de una vivienda, residen en pensiones u hostales y carecen de recursos económicos propios.
- La utilización de instrumentos validados en el ámbito de la vivienda y ampliamente reconocidos como la clasificación ETHOS de FEANTSA¹³⁴ para

¹³¹ Departamento de Estadística. Estadística de las ayudas para el pago de las viviendas de alquiler.2020 <https://www.estadistica.ad/serveiestudis/noticies/noticia6029cat.pdf> (último acceso 31.08.2021) y Estadística sobre las ayudas económicas ocasionales 2020 <https://www.estadistica.ad/serveiestudis/noticies/noticia6034cat.pdf> (último acceso 31.08.2021)

¹³² Edificio Cal Calones. <https://www.andorralavella.ad/comu/?q=pisos-de-cal-calones> (última visita 29.08.2021)

¹³³ Actualmente, el Área de Recursos Sociosanitarios tiene una lista de espera de nueve personas para poder acceder a un recurso residencial pese a que este tipo de prestaciones deben estar garantizadas por el sistema. No obstante, el modelo de atención sociosanitaria de las personas de edad avanzada está siendo objeto de una revisión profunda con motivo de la crisis sanitaria derivada de la COVID-19.

¹³⁴ La clasificación ETHOS fue elaborada por la Federación Europea de las Organizaciones Nacionales que trabajan con las Personas sin Hogar que establece hasta 13 categorías: A. Sin techo: 1. Vivir en un espacio

establecer los grupos de población que requieren una intervención pública inmediata en el acceso a la vivienda social.

- Las viviendas sociales construidas respondan las necesidades habitacionales de los grupos que resultan excluidos.¹³⁵

6.2. La gestión mixta de la vivienda con una visión multidisciplinar.

El Comú de Andorra la Vella, a través de JOVES I VIVENDA ALTERNATIVA, S.L.U., S.A., ha optado por un modelo de gestión económica y administrativa puro de vivienda social que ha resultado del todo insuficiente vistas las incidencias que se han detectado en cuanto a impagos, conflictos de convivencia, nulas soluciones habitacionales con posterioridad a la expiración del contrato de arrendamiento, etc. La gestión de vivienda social constituye en sí mismo un proyecto de una envergadura tal que requiere un compromiso político claro que se traduce en la asignación de personal cualificado tanto en la gestión económica, como en el uso y mantenimiento del edificio y en la gestión social de la vivienda.

A la vista de la experiencia llevada a cabo con la *Residencia Jovial* y el impacto que otros proyectos específicos del ámbito social han tenido sobre la calidad de vida de las personas usuarias, así como el éxito en la consecución de los objetivos establecidos en cada programa (servicio de viviendas tuteladas o el programa de vida independiente destinado

público (sin domicilio), 2. Pernoctar en un albergue y/o forzado a pasar el resto del día en un espacio público; B. Sin vivienda: 3. Estancia en centros de servicios o refugios (hostales para sin techo que permiten diferentes modelos de estancia, 4. Vivir en refugios para mujeres, 5. Vivir en alojamientos temporales reservados a los inmigrantes y a los demandantes de asilo, 6. Vivir en instituciones como prisiones, centros de atención sanitaria, hospitales sin tener dónde ir, etc., 7. Vivir en alojamientos en apoyo (sin contrato de arrendamiento), C. Vivienda insegura: 8. Vivir en una vivienda sin título legal (vivir temporalmente con familiares o amigos de forma involuntaria, vivir en una vivienda sin contrato de arrendamiento – excluida la ocupación ilegal-, etc.), 9. Notificación legal de abandono de la vivienda, 10. Vivir bajo la amenaza de violencia por parte de la familia o de la pareja y D. Vivienda adecuada. 11. Vivir en una estructura temporal o chabola, 12. Vivir en una vivienda no apropiada según la legislación estatal y 13. Vivir en una vivienda masificada.

¹³⁵ Si bien es cierto que las familias monoparentales o las personas de edad avanzada son colectivos que pueden encontrar grandes dificultades para acceder a la vivienda y poder mantenerse en ella, existen otras políticas de orden social y sociosanitaria que colaboran de forma indirecta a aligerar el coste de mantenimiento de vivienda. Concretamente, el diseño de las viviendas de la *Casa Aristot Mora*, dado su reducida superficie, condiciona también la población a la que puede ser dirigida. Es por ello, que las personas acogidas en pensiones u hostales constituyen el colectivo prioritario de la *Casa Aristot Mora*, al tratarse de personas mayores de edad, sin cargas familiares, con necesidad de atención de alta necesidad, concurrencia de elementos sociales y sanitarios, etc.

a personas con discapacidad), entendemos que la gestión más adecuada para la sociedad andorrana es un modelo mixto que:

(1) garantice la rentabilidad económica de la vivienda social, adquiriendo cada vez más autonomía respecto al ministerio responsable de vivienda, lo que exige un análisis del coste y la correspondiente imputación a las rentas de alquiler, lo que no impide que las personas beneficiarias puedan acceder a ayudas ordinarias para el alquiler o bien la realización de proyectos paralelos vinculados al propio edificio de viviendas sociales y que comporten un incremento de los ingresos y que al tiempo, permitan dar respuesta a otras necesidades como actividades de ocio o la socialización junto a la creación de redes de apoyo¹³⁶;

(2) gestione de forma adecuada el mantenimiento y la rehabilitación del edificio desde una perspectiva doble: a) generando un proceso de sistematización del mantenimiento a través de una externalización o la asunción de esta función por parte del departamento de mantenimiento del patrimonio público y b) potenciando la corresponsabilidad entre el organismo gestor y la persona usuaria generando una cultura favorable de respeto a los bienes públicos;

(3) garantice las condiciones necesarias y óptimas para disfrutar del derecho a una vivienda digna, de cara también a su rentabilidad social y

(4) proporcione un acompañamiento en el acceso a la vivienda digna, un seguimiento de su situación personal con una visión holística que atienda las necesidades personales, socioeconómicas, sanitarias y que incluya procesos de socialización comunitaria, de acuerdo con un plan de intervención individualizado previamente pactado con la persona usuaria.

Una gestión adecuada también requiere rigurosidad ante los incumplimientos de las personas usuarias ante los impagos, el vandalismo, el respeto a la convivencia o la falta continuada de las obligaciones contraídas en el Plan de Intervención Individual.

¹³⁶ La *Casa Aristot Mora* dispone de un espacio diáfano que da al exterior en el que la propiedad y la dirección facultativa de la obra han considerado la posibilidad de explotar una cafetería mediante concesión. El uso de este espacio ha sido también cedido por lo que los rendimientos de su explotación pueden contribuir a mejorar la rentabilidad del proyecto. Además, un espacio de estas características puede generar sinergias positivas con la comunidad y evitar el estigma de un edificio dedicado a vivienda social.

La gestión necesita una planificación que integre la evaluación del programa de manera que podamos valorar si las necesidades detectadas han sido debidamente atendidas, si el programa responde a los objetivos establecidos y si es viable económicamente. Para ello, han de integrarse sistemas de auditoria internos y, si son necesarios, externos junto a la aprobación de sistemas de calidad.

6.3. Viabilidad económica

Andorra tiene unos recursos públicos limitados derivados de un modelo de baja tributación que constituye un valor añadido al que no se quiere renunciar y que, hasta la fecha, ha facilitado un crecimiento económico constante. La financiación pública exclusiva se ha revelado como insuficiente y por ello, las diversas fórmulas de colaboración público-privada se apuntan como el camino a seguir para la gestión y mantenimiento de un parque de vivienda público.

La adquisición de parque público, como un bien de dominio público, si bien tiene ventajas evidentes también presenta inconvenientes como la compleja regulación administrativa relativa a los bienes de dominio público, las exigencias contables derivadas de la amortización de los inmuebles o la atención a las obligaciones derivadas de operaciones financieras (préstamos) o endeudamiento público.

La participación privada puede venir a dar oxígeno a este ámbito y garantizar la rentabilidad del proyecto. La cesión de edificios, gratuita u onerosa, pero a precios inferiores a mercado, facilita la disminución de los gastos económicos y, además, proporciona un beneficio reputacional no despreciable en una sociedad como la andorrana. El desarrollo de actividades económicas compatibles con el uso del edificio, como puede ser una actividad de restauración que a la vez puede reportar una fuente de ingresos que ayude a la autofinanciación del propio edificio, total o parcial también es una opción a valorar para que el proyecto sea sostenible desde una perspectiva económica. Por último, el voluntariado puede complementar algunas funciones que sin sustituirlas pueden también contribuir a la cohesión social y un mayor grado de aceptación de aquellos modelos que atienden personas con alta necesidad de atención y acompañamiento.

6.4. Vivienda como motor para conseguir la autonomía de las personas beneficiarias.

La *Residencia Jovial* proporciona una vivienda digna a las personas beneficiarias durante un período de cinco años – de acuerdo con la duración mínima establecida en la LAFU-. Una vez expirado el plazo, las personas arrendatarias deben abandonar la vivienda adjudicada para dar paso a la siguiente persona que reuniendo los requisitos establecidos se encuentra en la lista de espera. Si las personas tienen o no capacidad de encontrar una vivienda en el mercado ordinario es una cuestión de la que no se ocupa JOVES I VIVENDA ALTERNATIVA, S.L.U. Por lo tanto, existe una auténtica separación de la atención socioeconómica de las personas beneficiarias pese a tratarse de viviendas sociales. Sin duda, si la persona afectada o su familia no encuentra una vivienda alternativa, la solución pasaría por el circuito ordinario de atención social primaria, quienes previa valoración social, podrían ofrecer alguna ayuda económica para cubrir las necesidades básicas – incluida el alojamiento- o la ayuda para el alquiler junto a una mediación en la búsqueda de una vivienda.

Por eso, un modelo que concibe la vivienda como primer paso para trabajar otros aspectos de la vida, se configura como una solución a largo plazo en el que la seguridad de la tenencia no está en juego más allá del incumplimiento de las normas básicas y que se consideran las mínimas necesarias para llevar a cabo el proyecto. El modelo de vivienda con acompañamiento social, basado en el *Communal Housing First*, no sólo tiene un efecto positivo sobre las personas beneficiarias, sino que busca contribuir a generar una pedagogía del derecho a la vivienda. Un derecho, en el que Andorra, todavía tiene mucho camino por recorrer.

7. Conclusiones

Durante la legislatura (2019-2023), Andorra ha tenido como objetivo sembrar las acciones necesarias para llevar a cabo un cambio conceptual en las políticas de vivienda que se han ido aprobando desde el inicio de su era constitucional. Sin duda, la creación de un Instituto Nacional de la Vivienda, homologable a otras estructuras semejantes de nuestro entorno geopolítico, constituye un paso determinante, pero, desde nuestro punto de vista, es necesario avanzar en ciertas áreas claves para transformar el sistema de vivienda actualmente vigente:

1. La introducción de dos modalidades de vivienda, como son la vivienda de protección oficial (vivienda social) y la vivienda de precio asequible, exige dotarse de una ley sobre el derecho a la vivienda, como paraguas que estructure las futuras acciones. Un paso que constituye una acción imprescindible para dotar de coherencia las políticas públicas de vivienda del futuro.
2. La implementación de modelos de gestión eficaz de las viviendas de protección oficial y de viviendas de precio asequible que genere confianza en el sector privado inmobiliario y en la población en general, y que, contribuya a la legitimidad de la existencia de estos modelos de vivienda. Tal y como se ha señalado a la hora de analizar los modelos de gestión de la *Residencia Jovial* y la *Casa Aristot Mora* es necesario integrar una perspectiva social en la gestión de la vivienda de protección pública para garantizar, no sólo una gestión eficaz del parque de vivienda público, sino también del derecho a la vivienda.
3. La puesta en marcha del Fondo de Vivienda para promover la construcción o rehabilitación de viviendas para destinarlas a precio asequible requiere también un sabio juego con todos los actores implicados, públicos y privados, de manera que este recurso sea visto como un actor más del mercado que venga a dinamizar las reglas de juego en el que todas las partes interesadas puedan participar y sentirse cómodas.
4. Asimismo, es necesario un compromiso político por una gobernanza cohesionada en el marco de una organización territorial descentralizada. El necesario marco regulatorio del derecho a la vivienda y la colaboración y lealtad institucional a la que el Gobierno y los *Comuns* están sometidos requiere despolitizar la vivienda para trabajar conjuntamente por un proyecto de país que resuelva un área que afecta de forma significativa a otras como la diversificación económica.

5. Y, por último, la regulación, en el marco del derecho a la vivienda, de la necesaria planificación para dar respuesta a las necesidades de la población en cada momento, introduciendo las metodologías necesarias y así como la evaluación de los resultados.

8. Referencias bibliográficas

Cambra de Comerç, Indústria i Serveis d'Andorra, Actua i Departament d'Estadística. (2020) Andorra en Xifres

Bosch, J, y Trilla, C. (2018). El parque público y protegido de viviendas en España: un análisis desde el contexto europeo. Documentos de Trabajo. 197/2018

Casadevall Pallé, E. y Casajuana Garrigós J. (2014) Introducció al dret de l'urbanisme d'Andorra, Universitat d'Andorra y Fundació Crèdit Andorrà

Cohabitac, Taula d'entitats del Tercer Sector Social de Catalunya, (2020), Reptes i limitacions de la promoció i la gestió d'habitatges de lloguer social, a Catalunya

Constitución del Principado de Andorra del 28 de abril del 1993

Decreto del 22 de agosto del 1994 de calificación de interés nacional y social de un programa destinado al financiamiento privilegiado de vivienda

Decreto de 20 de noviembre de 1996, de aprobación del Reglamento de prestaciones de asistencia social

Decreto de creación del Servicio de Empleo del Principado de Andorra del 31 de julio del 2002

Decreto del 30 de marzo del 2005, de aprobación del Reglamento de ayudas para las viviendas de alquiler

Decreto del 16 de junio del 2004, de creación del Departamento de Vivienda

Decreto del 10 de mayo del 2006, de creación y funcionamiento de la Bolsa de Vivienda de Andorra

Decreto del 29 de noviembre del 2006, de aprobación del Reglamento de ayudas a la rehabilitación de viviendas de Andorra

Decreto del 18 de junio del 2008, de aprobación del Plan Nacional de Atención Social (2008-2011)

Decreto del 11 de marzo del 2009, de modificación del Reglamento de ayudas para la vivienda de alquiler

Decreto del 9 de junio del 2010, por el cuál se aprueba la modificación del Reglamento de ayudas para la vivienda de alquiler

Decreto del 16 de marzo del 2011, de cualificación de interés nacional y social de un programa destinado al financiamiento privilegiado para la rehabilitación de viviendas y para la rehabilitación de edificios de uso de vivienda

Decreto del 13 de marzo del 2013, de ayudas a la rehabilitación de viviendas y para la rehabilitación de edificios de uso de viviendas

Decreto del 27 de enero del 2016, de estructuración del Ministerio de Servicios Sociales, Justicia e Interior

Decreto del 25 de enero del 2017, de modificación del Reglamento de prestaciones económicas de los servicios sociales y sociosanitarios, del 18 de mayo del 2016

Decreto del 7 de junio del 2017, de aprobación del Reglamento regulador de las prestaciones técnicas y tecnológicas de servicios sociales y sociosanitarios

Decreto del 10 de julio del 2019, por el que se aprueba el reglamento regulador de la Mesa Nacional de la Vivienda

Decreto del 13 de mayo del 2020, de aprobación del Reglamento de Construcción. BOPA núm. 9, del 20 de mayo del 2020

Decreto del 7 de octubre del 2020, de aprobación del Reglamento de prestaciones económicas de servicios sociales y sociosanitarios

Decreto del 21 de octubre del 2020 de fijación del salario mínimo horario interprofesional para el año 2021

Decreto del 25 de noviembre del 2020, de aprobación del Reglamento de medidas económicas para la emancipación de jóvenes

Decreto 50/2021, del 17 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de la Mesa Nacional de Vivienda

Decreto legislativo del 25 de mayo del 2016, de publicación del texto refundido de la Ley 12/2004, del 30 de junio, de propiedad horizontal,

Decreto legislativo del 30 de mayo del 2018, de publicación del texto refundido de la Ley de arrendamientos de fincas urbanas, del 30 de junio de 1999

Decreto legislativo del 30 de mayo del 2018, de publicación del texto refundido de la Ley 6/2014, del 24 de abril, de servicios sociales y sociosanitarios

Decreto legislativo del 19 de junio del 2019, de publicación del texto refundido de la Ley general de ordenación del territorio y del urbanismo, del 29 de diciembre del 2000

Decreto legislativo del 3 de julio del 2019, de publicación del texto refundido del Código de la Administración, del 29 de marzo de 1989

Decreto 29 de julio del 2020, de aprobación del Reglamento relativo al reparto de los costes en las instalaciones térmicas centralizadas que dan servicio a más de un usuario,

Departamento de Estadística del Gobierno de Andorra. (2018) Encuesta de Condiciones de Vida

Departamento de Estadística (2021), Nota de prensa relativa a las transacciones inmobiliarias

Diputación Provincial de Barcelona (2014), Guía metodológica para la redacción de planes locales de vivienda.

Micó J.R. (2021), Observatorio Social de Andorra. Resultado de la Encuesta del 1º trimestre del 2021

Fernández, C, Batalla, J y Micó J.R. L’emancipació dels joves a Andorra.

Fernández Rodríguez J.F, (2019) Gestión híbrida de la vivienda social en España. Hacia modelos colaborativos de provisión pública al margen de lucro, Estudios de progreso de Fundación Alternativas

Ley de delimitación de competencias de los *Comuns*, calificada, del 3 de noviembre del 1993

Ley de regulación del coeficiente de inversiones obligatorias, del 30 de junio de 1994

Ley 1/2005, del 21 de febrero, del presupuesto para el ejercicio 2005

Ley 6/2007, del 22 de marzo, calificada de modificación del apartado 9 del artículo 9 de la Ley de delimitación de competencias de los *Comuns* de 4 de noviembre de 1993

Ley 31/2008, del 18 de diciembre, de medidas de reactivación económica

Ley 93/2010, de 16 de diciembre, de medidas de promoción de la actividad económica y social, y de racionalización y de optimización de los recursos de la Administración

Ley 21/2011, de 15 de diciembre, de modificación de la Ley de arrendamientos de fincas urbanas, del 30 de junio de 1999

Ley 21/2013, del 10 de octubre, para el fomento de la rehabilitación del parque inmobiliario, la mejora de la eficiencia energética de los edificios y el uso de las energías renovables

Ley 19/2017, del 20 de octubre, calificada de modificación de la Ley calificada de delimitación de competencias de los *Comuns*

Ley 27/2017, del 30 de noviembre, de medidas urgentes para la aplicación del Convenio relativo a los derechos de las personas con discapacidad, hecho en Nueva York el 13 de diciembre del 2006

Ley 21/2018, del 13 de septiembre, de impulso de la transición energética y del cambio climático (Litecc)

Ley 24/2018, del 18 de octubre, del Código de Procedimiento Civil

Ley 3/2019, del 17 de enero, de medidas urgentes en materia de arrendamientos de viviendas

Ley 13/2019, del 15 de febrero, para la igualdad de trato y la no-discriminación

Ley 18/2019, del 15 de febrero, del presupuesto para el ejercicio del año 2019

Ley 23/2019, del 12 de diciembre, de medidas urgentes en materia de arrendamientos de vivienda y de mejora del poder adquisitivo

Ley 15/2020, del 26 de noviembre, de medidas urgentes en materia de arrendamientos de fincas urbanas y para mejorar el poder adquisitivo

Ley 15/2021, del 17 de junio, de creación del Instituto Nacional de la Vivienda

López Oller, J (2019), La accesibilidad económica de las personas jóvenes al mercado de la vivienda en España: Una aproximación cuantitativa. Metamofosis.

Nasarre-Aznar, S. (coord.) (2021), Concrete actions for social and affordable housing in the EU. FEPS, Bruselas

Observación General núm. 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1991).

Pigot A., Les fonts del dret andorrà, Andorra, 2016

Pleace N. Guia Housing First Europe, 2016

Pleace N. Housing First European Observatory on homelessness

Priemus, H. (2012) Managing Social Housing. Dins D. F. Clapham, W.A.V. Clark i K. Gibb (Ed.), The SAGE Handbook of Housing Studies (pp. 461-483). SAGE.

Puig I Ferriol, L. (coord). Fonaments del dret privat andorrà V.4, Sant Julià de Lòria, 2005

Sanz Cintora, A. (coord). Diagnóstico 2012. La gestión de la vivienda de alquiler, Zaragoza, 2012