

C. La vivienda social en España

M.^a Asunción Casabona Berberana

acasabona@aragon.es

Doctora en Derecho. Master en Derecho de la Administración Pública

Funcionaria del Cuerpo de Administradores Superiores

del Gobierno de Aragón

Secretaria General Técnica del Departamento de Fomento, Vivienda,

Logística y Cohesión Territorial del Gobierno de Aragón

Resumen: *En la actualidad, por diversas circunstancias socio económicas, nos encontramos en España en un escenario de graves dificultades de acceso a la vivienda, que obligan a intervenir a la Administración, más allá de la tradicional figura de la vivienda protegida. La consolidación de un parque de vivienda social, de titularidad de la Administración, puede contribuir a la solución del problema, siempre y cuando su diseño teórico se materialice, y llegue a configurarse como una garantía de vivienda para aquellos segmentos de población más desfavorecidos.*

Palabras clave: *Vivienda social, vivienda protegida, suelo público.*

Abstract: *Currently, due to various socio-economic circumstances, we find ourselves in Spain in a scenario of serious difficulties in accessing housing, which forces the Administration to intervene beyond the traditional figure of protected housing. The consolidation of a social housing park, owned by the*



Administration, can contribute to the solution of the problem, provided that its theoretical design materializes, and becomes configured as a guarantee of housing for those segments of the population that are most disadvantaged.

Keywords: *Social housing, protected housing, public land.*

Sumario: 1. Introducción. 2. Concepto de vivienda social. 2.1 Revisión histórica. 2.2 Régimen jurídico de la vivienda social. 3. Situación del mercado de la vivienda. 3.1 Problemas en el sistema de vivienda protegida. 3.2 Problemas socio-económicos para el acceso a la vivienda. 4. El suelo para vivienda social. 4.1 Reserva de suelo para vivienda protegida. 4.2 Patrimonio Público de Suelo. 4.3 Suelos dotacionales. 5. Construcción de vivienda social en suelo público. 5.1 Fórmulas de colaboración público-privada. 5.2 Gestión pública del parque de vivienda social. Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

Desde el reconocimiento en el artículo 47 de la Constitución (CE) del derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, el derecho a la vivienda se concibe como un derecho social de carácter prestacional, que exige una acción por parte del Estado para su cumplimiento, como el derecho a la educación, a la protección de la salud, al trabajo, o a la seguridad social.

El derecho a la vivienda no está incluido en la categoría de derechos fundamentales, por no estar recogido entre los artículos 14 a 38 CE⁽¹⁾, pero, al igual que aquéllos, debe ser debidamente respetado. En el reconocimiento del artículo 47 CE, podemos ver, a su vez, el de dos derechos: un derecho subjetivo de los españoles a una vivienda digna y adecuada, que puede tutelarse a través de mecanismos muy diversos; y un mandato dirigido a los poderes públicos, con carácter objetivo, indicando cuáles son algunas de las acciones más directamente vinculadas con la consecución de esa finalidad de realización efectiva del derecho a la vivienda.⁽²⁾

(1) El Tribunal Constitucional, en Sentencia 79/2024, de 21 de mayo (FJ 3), señala: «... hemos afirmado reiteradamente que el artículo 47 CE no reconoce un derecho fundamental a la vivienda, ni constituye un título competencial autónomo en favor del Estado, “sino que enuncia, [como consecuencia de su ubicación constitucional] ‘un mandato o directriz constitucional que ha de informar la actuación de todos los poderes públicos’ (art. 53.3 CE) en el ejercicio de sus respectivas competencias” (STC 32/2019 de 28 de febrero, FJ 6, con cita de otras muchas)».

(2) GARCÍA RUBIO, F., 2023, p. 9.



El desarrollo de estos derechos está condicionado por la situación social y económica, a partir del «boom inmobiliario», a finales de los años 90 y primeros 2000, cuando la vivienda libre en propiedad se encareció de tal manera que aumentaron considerablemente las dificultades para acceder a ella entre las clases media y baja.

En este contexto, cuando cada vez más ciudadanos tienen graves problemas para acceder a una vivienda libre, por su elevado precio, y por las dificultades de acceso a la financiación, se revela como absolutamente necesaria la intervención de la Administración, para la efectividad del derecho a una vivienda digna y adecuada, que, en su consideración de derecho subjetivo, como apunta López Ramón⁽³⁾, podría llegar a ser objeto de acción judicial para su exigencia:

Las medidas administrativas para facilitar el acceso a la vivienda en España se remontan a los primeros años del siglo xx, y han girado en torno al concepto de vivienda protegida. En este momento, manteniéndose esa figura, la sociedad está demandando una mayor implicación de los poderes públicos, y es en este contexto donde el concepto de vivienda social asume un nuevo protagonismo.

En este trabajo, de los múltiples aspectos que pueden abordarse al tratar un tema tan amplio, nos centraremos en los antecedentes del actual modelo, en la obtención de suelo idóneo para ese fin, y en los títulos jurídicos a constituir para su construcción.

2. CONCEPTO DE VIVIENDA SOCIAL

2.1 Revisión histórica

El planteamiento de la vivienda como una necesidad social, que requiere la intervención del Estado no es reciente, y así, podemos ver la *Ley de 12 de junio de 1911, de Casas Baratas*, fruto de los primeros momentos de la revolución industrial, en los que ya se detectó en las principales ciudades la necesidad de dotar de una estructura habitacional a los trabajadores, anticipando medidas que ahora resultan avanzadas, como la previsión de que las Administraciones Públicas cedieran gratuitamente suelo para construir este tipo de viviendas, o importantes beneficios fiscales⁽⁴⁾.

(3) LOPEZ RAMÓN, F., 2014: p. 62: «Estamos ante un derecho subjetivo que puede ser calificado de constitucional al haberse garantizado en la Constitución, pero no de fundamental con el significado que a esta última categoría se da en la misma Constitución (arts. 53.2, 81.1 y 168.1); su efecto esencial, propio de todo derecho subjetivo garantizado en el ordenamiento jurídico, consiste en proporcionar al titular una acción judicial para el reconocimiento del mismo derecho frente a quien –Administración o particular– lo desconozca».

(4) Artículos 2, 10, 12 y 19 Ley 12 junio 1911.



Según se reconoce en la Exposición de Motivos de la *Ley de 19 de abril de 1939, estableciendo un régimen de protección a la vivienda de renta reducida y creando el Instituto Nacional de la Vivienda, encargado de su aplicación*, la Ley de 1911 promovió, en la práctica, que se constituyeran cooperativas de construcción, que tenían como móvil principal la realización de un negocio, olvidando su fin social, lo que provocó que el Estado gastase cuantiosas sumas en construcciones de muy baja calidad.

Para rectificar esa situación, se pretendió dar facilidades para que determinadas entidades, tanto públicas, como privadas, pudieran encontrar el capital preciso para acometer en gran escala la construcción de viviendas, que se calificarán de «*viviendas protegidas*», introduciendo este concepto, que llega hasta nuestros días, en el ordenamiento jurídico español.

De acuerdo con el artículo Primero de la Ley de 1939, se trataba de establecer un régimen de protección en favor de las entidades y particulares que construyesen «*viviendas higiénicas, de renta reducida*», que recibirían el nombre de «*viviendas protegidas*» y su uso y aprovechamiento se sujetaría, asimismo, a los preceptos de esa Ley y de su Reglamento.

La Ley de 1939 fue derogada por la *Ley de Viviendas de Renta Limitada de 15 de julio de 1954*, que pretendió sistematizar el régimen de ayudas oficiales en materia de vivienda, centrada, como la anterior, en ayudas a promotores.

El fenómeno social de la emigración desde las zonas rurales a las grandes ciudades, donde la necesidad de vivienda era cada vez más acuciante propició que se dictaran nuevas leyes, como la *Ley 84/1961, de 23 de diciembre sobre el Plan Nacional de la Vivienda para el periodo 1961-1976*, a partir de la cual se incrementó el número de viviendas, pero la mayoría de ellas eran libres, y no de promoción oficial, de modo que no se benefició a las familias con bajos ingresos.

El *Decreto 2131/1963, de 24 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Legislación sobre Viviendas de Protección Oficial*, incluyó las siguientes cuestiones, que han tenido una influencia directa en el mercado actual de la vivienda:

- 1) El régimen de protección de las viviendas no se extendía más allá de 50 años (art. 2).
- 2) La primera misión que se atribuye al Instituto Nacional de la Vivienda (INV), en el apartado a) de su artículo 4 es «*fomentar el concurso de la iniciativa privada en la edificación de toda clase de viviendas*».
- 3) Se reconoce, en el mismo artículo 4, que el INV pueda adquirir y constituir reservas de terreno para su urbanización y parcelación con destino a la construcción de Viviendas de Protección Oficial, de conformidad con lo dispuesto en la *Ley de Régimen de Suelo y Ordenación Urbana*



de 12 de mayo de 1956 (LS)⁽⁵⁾, previendo expresamente que los solares resultantes podrán ser enajenados. Esto es, con independencia de su origen, esos suelos terminarán en manos privadas.

En esta misma línea, el Real Decreto-Ley 12/1976, de 30 de julio, estableció la categoría de «*vivienda social*»⁽⁶⁾, manteniéndose en la idea de que la promoción y construcción de viviendas debían quedar al margen de la actividad pública⁽⁷⁾, reconociendo que las normas anteriores habían propiciado una desviación del destinatario de la vivienda social, que acabó en manos de personas de rentas medias y altas, y no de las familias con nivel de renta baja, a pesar de los beneficios concedidos por las sucesivas disposiciones.

Pero, a pesar de estos reconocimientos, durante su vigencia se mantuvo la contradictoria situación que denunciaba en su Exposición de Motivos: había un número importante de viviendas acabadas y no vendidas, mientras que familias de rentas bajas y media carecían de la solvencia necesaria para afrontar la compra de vivienda.

En este contexto, se aprueba el *Real Decreto-Ley 31/1978 de 31 de octubre, sobre política de vivienda de protección oficial desarrollado por el Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre*, vigente hasta la fecha.

El artículo 1 del Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre, define de este modo la vivienda de protección oficial:

«Se entenderá por vivienda de protección oficial la que, destinada a domicilio habitual y permanente, tenga una superficie útil máxima de noventa metros cuadrados, cumpla los requisitos establecidos en el presente Real Decreto y en las disposiciones que lo desarrollen, y sea calificada como tal por el Estado a través del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, o por otros Entes públicos territoriales a los que se atribuya esta competencia.»

Se puede señalar como dato positivo de esta norma que proporcionó un concepto claro de vivienda de protección oficial, favoreciendo la

(5) El artículo 72 LS había previsto que se consiguieran reservas de suelo que quedarían de titularidad pública, para intervenir en el mercado del suelo.

(6) Artículo primero RDL 12/1976: «*Se establece la categoría de "vivienda social", que sustituirá a las definidas en la Ley de Viviendas de Protección Oficial de veinticuatro de julio de mil novecientos sesenta y tres y disposiciones complementarias, como "viviendas del grupo segundo", incluidas las de construcción directa.*»

(7) Exposición de Motivos RDL12/1976: «*La presente norma parte del principio de que en una situación normal no debe ser el propio Estado constructor de viviendas. Al Estado le incumbe establecer los instrumentos suficientes de fomento y control para estimular a la iniciativa privada hacia el cumplimiento de una función social y para ejercer una acción de apoyo de las clases más necesitadas, debiendo limitarse la construcción directa a supuestos excepcionales a los que no alcance la iniciativa privada...*».



simplificación de los trámites administrativos, y la regulación independiente de la ayuda económica personal. Asimismo, reconoció que podrían ser promotores de viviendas de protección oficial las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas (art. 7), y anticipó las futuras competencias de las Comunidades Autónomas, reconociendo en su artículo 38 que la promoción pública de viviendas podrá efectuarla el Estado, a través del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, y *«aquellos Entes públicos territoriales a quienes expresamente se atribuya esta competencia dentro de sus respectivos ámbitos territoriales.»*

Coincide en el tiempo la aprobación del Real Decreto 3148/1978 con la CE que, en su artículo 47, ya hemos visto que impone a los poderes públicos la obligación de articular las prestaciones administrativas que proporcionen a los ciudadanos las condiciones para hacer efectivo su derecho a una vivienda digna.

A partir de la asunción, por todas las Comunidades Autónomas de competencia exclusiva en materia de vivienda, cada una de ellas ha ido regulando sus propios mecanismos de intervención pública en materia de vivienda, sin que el Estado se haya desvinculado de esta competencia, como resulta de la STC 152/1988, de 20 de julio, en la que se justifica que, dentro de la competencia estatal para la dirección de la actividad económica general *«tienen cobijo también las normas estatales que fijan las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos»* (FJ 2), razonamiento que el Tribunal estima aplicable al sector de la vivienda.

De hecho, a esta Sentencia se refiere el Preámbulo de la *Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda* (LDV), para considerar que avala el esquema de *«conurrencia competencial»*, que legitima al Estado para regular en materia de vivienda, sin perjuicio de las competencias autonómicas.

2.2 Régimen jurídico de la vivienda social

En la referencia histórica del apartado anterior, hemos visto que las facultades de intervención de los poderes públicos en la vivienda, se han concretado a través del concepto de *«vivienda protegida»*, orientada a la propiedad privada bonificada con ayudas públicas.

En el sistema de vivienda español, la vivienda social ha estado tradicionalmente asociada a la propiedad y no a los mercados de alquiler, ya san públicos o privados⁽⁸⁾.

(8) PAREJA EASTAWAY, M., y SÁNCHEZ MARTÍNEZ, T., 2016: p. 383.



España, con un escaso 2 %, tiene uno de los parques de vivienda social en alquiler más bajo de la Unión Europea, lo que para autores como Lambea Llop,⁽⁹⁾ puede explicarse básicamente por la tendencia de las políticas públicas de las últimas décadas a fomentar el acceso a la propiedad, mediante un fácil acceso a financiación, incentivos fiscales, etc., que ha dificultado la creación de un parque significativo y suficiente de vivienda social de alquiler.

Frente al sistema tradicional de vivienda protegida subvencionada en propiedad, la vivienda social evoluciona hacia un concepto caracterizado por su titularidad pública y por su destino a formas de tenencia temporal, normalmente el alquiler.

A través de la vivienda social, el poder público asume su deber de proporcionar vivienda a quienes no pueden obtenerla en el mercado⁽¹⁰⁾.

Desde el punto de vista normativo, el artículo 3 f) de la LDV⁽¹¹⁾ configura la vivienda social, como un tipo de vivienda protegida, junto con la vivienda protegida de precio limitado. La definición que se hace en ese artículo de vivienda social es la siguiente:

«Vivienda social: la vivienda de titularidad pública destinada al alquiler; cesión o cualquier otra fórmula de tenencia temporal sujeta a limitaciones de renta o de venta y destinada a personas u hogares con dificultades para acceder a una vivienda en el mercado. También será considerada vivienda social aquella cuyo suelo sea de titularidad pública sobre el que se haya constituido derecho de superficie, concesión administrativa o negocio jurídico equivalente.

La vivienda social podrá desarrollarse sobre terrenos calificados urbanísticamente como dotacionales públicos o estar comprendida en edificaciones o locales destinados a equipamientos de titularidad pública y afectos al servicio público. La vivienda social podrá gestionarse de manera directa por las administraciones públicas o entidades dependientes, por entidades sin ánimo de lucro con fines sociales vinculados a la vivienda, o a través de fórmulas de colaboración público-privada, que sean compatibles con el carácter de la misma.

Podrá tener la consideración de vivienda social de emergencia aquella vivienda social que esté destinada a atender situaciones de emergencia, ofreciendo solución habitacional a corto plazo y de forma temporal, con carácter universal y hasta que se provea de una vivienda alternativa permanente, a personas y familias en situación

(9) LAMBEA LLOP, N., 2018: pp. 405-406.

(10) LÓPEZ RAMÓN, F., 2014: p. 70.

(11) Exposición de motivos LDV: *El parque de vivienda social está integrado por el conjunto de viviendas sobre suelo de titularidad pública, destinado al alquiler, cesión u otras formas de tenencia temporal, orientado, de manera prioritaria, a atender las necesidades de los sectores de población con mayores dificultades de acceso a la vivienda.*



de pérdida o imposibilidad para acceder a una vivienda adecuada, independientemente de las condiciones documentales y administrativas de las personas afectadas.»

De esta regulación resulta la clasificación de la vivienda protegida en dos categorías:

- 1.º Vivienda social, de titularidad pública.
- 2.º Vivienda protegida de precio limitado, de titularidad pública o privada.

Según su definición, la vivienda social en España está destinada a *personas u hogares con dificultades para acceder a una vivienda en el mercado*. No se precisa en la norma el tipo de dificultades que justificaría el derecho a acceder a una vivienda social. En cualquier caso, es un concepto lo suficientemente amplio para abarcar distintas situaciones, y no lo entendemos referido solo a aquellos sectores de la población especialmente desfavorecidos, sino que también debe incluir a sectores no marginales demandantes de este tipo de vivienda, en línea con la Resolución de 21 de junio de 2021 (apartado 52), del Parlamento Europeo, según la cual:

«... una definición restringida de vivienda social limitándola únicamente a “vivienda para ciudadanos desfavorecidos o grupos socialmente menos favorecidos, que debido a las limitaciones de solvencia no pueden obtener vivienda en las condiciones del mercado” es restrictiva y obstaculiza la capacidad de los Estados miembros a la hora de definir sus SIEG y los servicios de interés general.»

A partir de aquí, analizaremos los motivos que justifican el cambio en el legislador hacia fórmulas que impulsan la titularidad pública de la vivienda para facilitar su acceso a amplios segmentos de población, no necesariamente marginales.

3. SITUACIÓN DEL MERCADO DE LA VIVIENDA

3.1 Problemas en el sistema de vivienda protegida

Si se está evidenciando la necesidad de que la Administración intervenga en el mercado mediante la vivienda social, deberemos detenernos en las causas que motivan esa necesidad.



En aplicación de la normativa del siglo xx antes referida, la actividad urbanizadora y constructora en España ha estado tradicionalmente en manos de operadores privados, fomentada a través de incentivos y ayudas fiscales para el acceso a la vivienda en propiedad, y no se ha impedido la descalificación de la vivienda protegida para que entrase en el mercado libre.⁽¹²⁾

Sin perjuicio de otros factores sociales y económicos, la situación actual del mercado de la vivienda está especialmente condicionada porque el sistema legal, durante muchos años, ha favorecido una importante inversión pública en vivienda, que ha terminado en manos privadas. De una manera muy gráfica Fernández Fernández, G. R, ve en esa circunstancia el «*alien destructor*» del sistema, que ha posibilitado «*el espurio despilfarro de unos ingentes activos sociales que de haber permanecido como públicos, habrían paliado sustancialmente el eterno problema de la vivienda en España que aún subsiste*»⁽¹³⁾

En el mercado libre de la vivienda hay una mayor dificultad de acceso, en buena medida motivada por la brecha que se abre entre los precios al alza de la vivienda y los salarios que, para algunos sectores de población, en particular los más jóvenes, no resultan suficientes para la compra.⁽¹⁴⁾

En esta situación, la opción más lógica es acudir al arrendamiento. La tendencia a vivir en régimen de alquiler se ha incrementado en los 10 últimos años⁽¹⁵⁾, pero, a pesar del incremento, en ese mercado, tampoco las cosas son mucho más fáciles.

Con carácter general, podemos distinguir dos grandes grupos de propietarios de vivienda en alquiler, bien potentes fondos económicos y grandes

(12) En el caso de Aragón, el artículo 13 de la Ley 24/2003, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de política de vivienda protegida, dispone: «*El régimen de protección de las actuaciones de vivienda se extinguirá por alguna de las siguientes causas: a) Por el transcurso del tiempo de duración del régimen legal de protección, que será de treinta años desde su calificación definitiva o, en su caso, el tiempo superior que pudiera establecerse para concretas modalidades de actuación protegida...*».

(13) FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, G. R., 2021: p. 3.

(14) Son numerosos los informes e indicadores económicos que ponen de manifiesto la discordancia entre los salarios y los precios de la vivienda. Según informe de abril de 2024, presentado por el portal inmobiliario Fotocasa e Infojobs, en 2023 en España los sueldos aumentaron 1,6%, mientras que el precio de la vivienda de segunda mano subió un 7,4%, señalando que: «*En 2023 el precio de la vivienda en venta en España cerró con un incremento anual del 7,4 % y situó el precio en diciembre en 2.203 euros/m². Esto supone que, teniendo en cuenta el salario bruto medio registrado por InfoJobs, que en 2023 fue de 26.245 euros (2.187 euros brutos mensuales si lo dividimos en 12 pagas); los españoles tienen que dedicar 6,7 años de su salario íntegro (81 meses) al pago de la hipoteca de una vivienda de 80 metros cuadrados.*» (<https://s36360.pcdn.co/wp-content/uploads/2024/04/NdP-Espana-Analysis-salarios-Precios-compra-vivienda-2023-FC-IJ.pdf>. Consultado 21 agosto 2024).

(15) Según la encuesta de Características Esenciales de la Población y Viviendas (ECEPOV) Año 2021. Instituto Nacional de Estadística, el 15,9% de los hogares en España a 1 de julio de 2021 residía en una vivienda de alquiler, porcentaje que supera en 2,4 puntos al del censo de 2011, que fue del 13,5% (https://www.ine.es/dyns/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177092&menu=ultiDatos&idp=1254735572981. Consultado 21 agosto 2024).



tenedores que están en condiciones de establecer los precios según su interés⁽¹⁶⁾, bien pequeños propietarios-inversores, entre los que se está extendiendo una situación de inseguridad, por riesgos de ocupación irregular, o por situaciones de insolvencia de los inquilinos, que hace que cada vez sean más los que deciden no alquilar sus viviendas, o exigir a sus inquilinos unas garantías, mediante pagos previos, que retraen el mercado y hacen que haya menos viviendas en alquiler, con el consiguiente aumento de los precios.⁽¹⁷⁾

3.2 Problemas socio-económicos para el acceso a la vivienda

La retracción del mercado determina la escasez de vivienda disponible, a pesar de que hay suficiente vivienda construida.

Lo que podemos denominar «*problema de la vivienda*», no ocurre solo en España, aunque aquí tenga unas notas más agravadas, sobre todo por la falta de viviendas públicas, sino que es un problema de ámbito europeo, sobre el que se ha pronunciado la Unión Europea.

Resulta especialmente reveladora la *Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de enero de 2021, sobre el acceso a una vivienda digna y asequible para todos*, en cuya parte expositiva, se hacen afirmaciones que dan cuenta de la gravedad, como que el 9,6 % de la población de la Europa de los Veintisiete vive en hogares que destinan a la vivienda el 40 % o más de su renta disponible equivalente; que la inversión pública en vivienda social ha disminuido en los últimos años; considerando que el gasto en vivienda social (transferencias y capital) de los gobiernos representa únicamente el 0,66 % del PIB europeo, lo cual se sitúa por debajo de los niveles históricos recientes y representa una tendencia a la baja; o que un 10,3 % de los habitantes de la Unión viven abrumados por el gasto en vivienda, lo que lleva a pedir a la Comisión y a los Estados miembros la adopción de medidas en las siguientes líneas:

– Lograr una vivienda adecuada, eficiente desde el punto de vista energético y salubre.

(16) FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, G. R., 2020, p. 1 advierte sobre la vivienda en alquiler que «*se encuentra, en su mayor parte, en manos de potentes fondos de inversión y de grandes tenedores*», lo cual «*ha generado una desaforada burbuja en el mercado del arrendamiento que vuelve a imposibilitar la satisfacción del derecho a la vivienda, lo que exige de manera perentoria la adopción de explícitas medidas e intencionadas políticas públicas paliativas aplicables con carácter inmediato*».

(17) Según datos del Portal Inmobiliario Idealista entre julio de 2023 y julio de 2024, el precio medio de los alquileres se ha incrementado un 10,4 %, pasando de 11,9 €/m² a 13,1 €/m² (<https://www.idealista.com/news/inmobiliario/vivienda/2024/08/01/818888-el-precio-del-alquiler-suben-10-4-interanual-en-julio>). Consultado 21 agosto 2024).



- Luchar contra el problema de las personas sin hogar y contra la discriminación.
- Conseguir un enfoque integrado en materia de vivienda social, pública y asequible a escala de la Unión.
- Garantizar la seguridad de la tenencia y unos mercados de vivienda inclusivos.
- Invertir en viviendas sociales, públicas, asequibles y eficientes desde el punto de vista energético.

En este escenario, con amplios segmentos de población con graves problemas de acceso a la vivienda, tanto en régimen de propiedad como de alquiler, y tanto libre como protegida, las Administraciones Públicas están obligadas a reaccionar para garantizar la efectividad del derecho constitucional a una vivienda digna.

Cómo punto de partida para analizar las medidas que, en ese sentido, pueden adoptar los poderes públicos, nos centraremos, en cuanto factor determinante, en el régimen jurídico del suelo donde se debe construir el parque de vivienda social.

Es un lugar común que una buena política de vivienda pasa por una buena política de suelo, porque, tal y como señala Vaquer Caballería⁽¹⁸⁾, en la medida en que el urbanismo ordena espacialmente las diversas necesidades sociales y económicas de utilización del suelo, puede sin duda atender también a las necesidades de vivienda asequible y disponer sus técnicas al servicio de la política de vivienda, del mismo modo que lo hace al servicio de la política industrial, comercial, social o educativa, por ejemplo. Al tratar la regulación del suelo en relación con la vivienda social, analizaremos la forma en que las reservas y la atribución de suelo público afectan a la política de vivienda que ejercen las Administraciones.

4. EL SUELO PARA VIVIENDA SOCIAL

4.1 Reserva de suelo para vivienda protegida

De acuerdo con el artículo 20.1 b), del *texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre* (TRLSRU) las Administraciones Públicas tienen obligación de reservar suelo para la construcción de vivienda sujeta a algún régimen de protección pública. La reserva será al menos de los

(18) VAQUER CABALLERÍA, M., 2023: p. 11.



terrenos necesarios para realizar el 40 por ciento de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo rural que vaya a ser incluido en actuaciones de nueva urbanización, y el 20 por ciento en el suelo urbanizado que deba someterse a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización.⁽¹⁹⁾

El artículo 15.1 LDV dispone que esta reserva solo podrá modificarse excepcionalmente, y dispone que al menos el 50 % se destinará a vivienda sujeta a algún régimen de protección pública de alquiler.

Por otro lado, debemos tener en cuenta que, conforme a lo dispuesto en el artículo 18 TRLSRU, entre los deberes vinculados a la promoción de las actuaciones de transformación urbanística, se encuentra el de entregar a la Administración competente, y con destino a patrimonio público de suelo, el suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación, o del ámbito superior de referencia en que ésta se incluya, que fije la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística, el cual, con carácter general, no podrá ser inferior al 5 por ciento ni superior al 15 por ciento.⁽²⁰⁾

Esta obligación se puede materializar, y, de hecho debería ser lo habitual, con la entrega a la Administración de suelos de reserva para vivienda protegida, de modo que, de actuaciones de transformación urbanística, resultará patrimonio público de suelo afecto a esa finalidad.⁽²¹⁾

(19) El Tribunal Constitucional, en Sentencia 141/2014, de 11 de septiembre, ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la constitucionalidad de la reserva de suelo para vivienda protegida en una norma estatal, en relación con el artículo 10.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2008, que establecía esa reserva en un 30 %, reconociendo la competencia del Estado: «... es indudable que la reserva mínima de un 30 por ciento del suelo residencial de las actuaciones de urbanización es una línea directriz o criterio global de ordenación, que se basa en la idea de que las viviendas protegidas han de actuar como factor regulador del mercado de la vivienda, persiguiendo la consecución en este ámbito de ciertos objetivos, económicos y sociales; señaladamente, el garantizar el acceso de ciertas capas de la población a una vivienda digna y lograr una moderación o contención de precios, especialmente en los periodos alcistas del ciclo económico, asegurando la existencia de una oferta de viviendas de protección pública que limite y compita con la oferta de vivienda libre. Se trata, por tanto, de una medida normativa que tiene una incidencia clara en la actividad económica. Esta regulación encuentra cobertura, por tanto, en las competencias estatales ex artículo 149.1.13 CE, sin que con ello se produzca invasión alguna de las competencias autonómicas».

(20) En el caso de Aragón, ese porcentaje es del 10 %, conforme al artículo 127 del texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, aprobado por Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón (TRLUA).

(21) El artículo 15.1 e) LDV establece la obligatoriedad de esa vinculación en el caso de zonas de mercado residencial tensionado: «el suelo obtenido en cumplimiento del deber regulado por la letra b) del apartado 1 del artículo 18 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, deberá destinarse necesariamente a la construcción y gestión de viviendas sociales o dotacionales, y no podrá sustituirse por ningún otro uso público o de interés social ni por otras formas de cumplimiento del deber, salvo que se acredite la necesidad de destinarlo a otros usos de interés social».



4.2 Patrimonio Público de Suelo

En la Ley del Suelo de 1956, ya se prevé la creación de un «Patrimonio Municipal del Suelo», como elemento de refuerzo contra la especulación⁽²²⁾, y, en esta línea siguió el legislador, previendo que este Patrimonio se destine a la construcción de viviendas de protección oficial u otras finalidades de interés social⁽²³⁾. En la actualidad, los legisladores autonómicos mantienen la constitución de ese patrimonio, y su destino⁽²⁴⁾.

De acuerdo con lo anterior, desde la referida norma, está previsto que las Administraciones Públicas, inicialmente solo la municipal, y posteriormente también la autonómica, dispongan de suelo para desarrollar una política de vivienda protegida, con el fin, marcado desde su origen, de frenar la especulación.

La razón principal para que no se haya conseguido este objetivo, la encontramos, en su propia configuración, y, de nuevo, cómo hemos visto en el caso de la vivienda protegida, por el hecho de que los terrenos que forman estos patrimonios públicos de suelo, no han sido excluidos del mercado, y es posible su enajenación, tal y como apunta Gonzalez-Varas⁽²⁵⁾:

«Una característica de dicho patrimonio municipal del suelo, que deriva de la doble calificación de los bienes que integran el patrimonio municipal del suelo, como patrimonio separado y como bienes patrimoniales, es que tales bienes son enajenables, como corresponde a su finalidad de intervenir en el mercado del suelo, sin que sea precisa la previa desafectación de los mismos a un servicio o uso público, ya que

(22) Exposición de Motivos de la LS, se señala que: «... la formación e incremento del “Patrimonio municipal de suelo”... podrá significar un considerable refuerzo contra la especulación.», y en su artículo 72.2 se dispone que este Patrimonio: «tendrá por finalidad prevenir, encauzar y desarrollar técnica y económicamente la expansión de las poblaciones, y se adscribirá a la gestión urbanística para la inmediata preparación y enajenación de solares edificables y reserva de terrenos de futura utilización».

(23) Exposición de Motivos de la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo: «... los terrenos integrados en estos patrimonios quedan vinculados primordialmente a la construcción de viviendas de protección oficial u otras finalidades de interés social, pues no sería justo ni coherente con el contenido del artículo 47 de la Constitución que las Entidades locales utilizaran los terrenos de su propiedad con miras puramente lucrativas, contribuyendo a incrementar las tensiones especulativas en vez de atenuarlas».

(24) En el caso de Aragón, el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, aprobado por Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón (TRLUA), dispone, en su artículo 105.1: «Los patrimonios públicos de suelo deberán gestionarse con la finalidad de regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública, facilitar la ejecución de la ordenación territorial y urbanística y posibilitar iniciativas de interés público o social que comporten la generación de empleo y actividad económica en el marco establecido por esta Ley y por la normativa básica estatal».

(25) GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., 2023: p. 6.



la enajenación se hace precisamente por razón de su propio fin y no para apartarse del mismo».

Sin perjuicio de que los ingresos de esas ventas sean finalistas, para su destino a fines propios del patrimonio público de suelo, esto no evita que los suelos, inicialmente patrimonio público, puedan llegar, mediante su enajenación, al mercado privado.⁽²⁶⁾ En cualquier caso, las parcelas que, integradas en ese patrimonio, formen parte de la reserva de vivienda protegida, estarán sometidas a las restricciones sobre su uso que resultan del artículo 15 LDV.

4.3 Suelos dotacionales

El patrimonio público de suelo no es el único del que disponen las Administraciones Públicas como idóneo para la vivienda social. Además de los que pueda adquirir por cualquier título jurídico, debemos referirnos, en particular a los llamados suelos dotacionales, destinados a usos y servicios públicos, obtenidos por cesión obligatoria y gratuita⁽²⁷⁾.

Se trata de suelos planificados urbanísticamente para albergar servicios públicos educativos, sanitarios, asistenciales, etc., bolsas de suelo demanial, inalienables, dispuestas para unas instalaciones públicas que, con más frecuencia de la deseada, se han manifestado innecesarios, generando un excedente de suelo público, que no se ha construido, bien por una defectuosa planificación, bien por falta de inversión de las Administraciones correspondientes. Se trataría de una gran cantidad de suelo público que, hasta ahora se mantendría sorprendente y totalmente desaprovechado⁽²⁸⁾

La LDV introduce una importante y relevante novedad, que es hacer compatible esos usos dotacionales con la construcción de viviendas. En concreto, según su artículo 15.1 a), con la finalidad de ampliar la oferta de vivienda social o dotacional, los instrumentos de ordenación territorial y urbanística podrán establecer como uso compatible de los suelos dotacionales, el destinado a la construcción de viviendas dotacionales públicas,

(26) Siguiendo con el caso de Aragón, el artículo 105 TRLUA reconoce que los patrimonios públicos de suelo, además de a vivienda protegida, se podrán destinar a otras finalidades que no están vinculadas con la vivienda, como la protección o mejora de espacios naturales o de los bienes inmuebles del patrimonio cultural, u otras finalidades genéricas de interés social, como obras de urbanización; obtención y ejecución de dotaciones locales; construcción o rehabilitación de equipamientos públicos; actuaciones de iniciativa pública de rehabilitación urbana y dación en pago de indemnizaciones o de justiprecios por actuaciones urbanísticas.

(27) Artículo 189 TRLUA: «Los terrenos destinados por el planeamiento al establecimiento de dotaciones locales fuera del suelo urbano consolidado se obtendrán mediante cesión obligatoria y gratuita derivada de la gestión sistemática de las unidades de ejecución continuas o discontinuas en que se incluyan».

(28) FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, G. R., 2020: p. 5.



que se configuran como un tipo de vivienda social definido por el suelo en el que se ubican.⁽²⁹⁾

En definitiva, de la política de suelo resulta que la Administración, y, en particular la Administración Local, en su condición de Administración actuante en los procedimientos urbanísticos, deviene propietaria:

- a) de parcelas destinadas a usos dotacionales que pueden resultar compatibles con vivienda social dotacional.
- b) de parcelas integradas en el patrimonio público de suelo, en las que se debería materializar la reserva de vivienda protegida.

Una vez que se dispone del suelo, el paso siguiente es el de la construcción en esas parcelas públicas de vivienda social, para lo cual la Administración puede acudir a fórmulas de colaboración público-privada, o promover directamente la construcción.

5. CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA SOCIAL EN SUELO PÚBLICO

5.1 Fórmulas de colaboración público-privada

Las fórmulas de colaboración público-privada implican la constitución de derechos sobre el patrimonio público:

- a) derechos de concesión, si los suelos tienen naturaleza demanial. Este será el caso de los suelos dotacionales, previstos para la instalación en ellos de servicios públicos.
- b) derechos de superficie, si los suelos tienen naturaleza patrimonial. Este será el caso de los patrimonios públicos de suelo, previstos para intervenir en el mercado del suelo.

La constitución de derechos de concesión, está regulada en la normativa patrimonial de las Administraciones Públicas, tiene como presupuesto

(29) En Aragón, el Decreto 128/2024, de 17 de julio, ha aprobado la Directriz Especial de Viviendas Dotacionales Públicas, que tiene por objeto *«regular las condiciones mediante las que suelos de titularidad de la Comunidad Autónoma de Aragón, y de las administraciones locales de su ámbito territorial, así como de sus respectivos organismos públicos, entidades de derecho público vinculados o dependientes y sociedades instrumentales, que actualmente estén calificados para su destino a usos de equipamientos, puedan ser puestos a disposición de programas de promoción de vivienda pública dotacional, mediante la declaración de la correspondiente compatibilidad de usos»*.



necesario la naturaleza demanial del bien sobre el que se constituye, y se trata de un derecho de carácter temporal, susceptible de inscripción en el Registro de la Propiedad.

A este respecto, puede debatirse sobre si la convocatoria por parte de las Administraciones Públicas de un procedimiento de pública concurrencia para la construcción y posterior explotación de viviendas sociales en suelo público es un contrato de concesión de servicios, de los regulados en la *Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014* (LCSP), o, por el contrario, si se trata de una concesión regulada por la normativa patrimonial.

La opción que parece más defendible es esta última, considerando que la construcción de viviendas no puede considerarse la ejecución de una obra pública, sino que el objeto del contrato es facilitar el acceso a una vivienda, en el ámbito de la actividad de fomento y promoción que corresponde a la Administración, de tal manera que, a través de la vía de la concesión, lo que se haría es valorizar el patrimonio público, mediante un contrato regulado por la normativa patrimonial, excluido de la LCSP de acuerdo con su artículo 9.1⁽³⁰⁾.

En el caso de que el suelo donde se vayan a construir las viviendas tuviera la condición de dominio privado, la opción para la construcción de viviendas a través de un sujeto privado, será la constitución de un derecho real de superficie, que supone la separación de la titularidad del suelo, que se mantendrá público y lo construido, que pertenecerá en pleno dominio al superficiario durante el tiempo de duración del derecho de superficie.

Tanto en la concesión, como en el derecho de superficie, el concesionario y el superficiario son titulares de un derecho real sobre la construido en suelo público, que los hace propietarios de lo construido, mientras duren

(30) En este sentido, podemos ver la Sentencia 306/2022, de 15 de junio, del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, que, en relación con la calificación de la actividad que constituye la instalación de un mercado navideño en la vía pública, planteando si se trata de una actividad de gestión de patrimonio o, un contrato de servicios, concluye (FD Cuarto) que: *«En el presente supuesto no estamos ante un servicio público, una actividad prestacional por parte de la Administración, sin perjuicio, como decíamos, del interés público que pueda tener la organización de un evento o atracción de estas características.»*

Así pues, el Ayuntamiento autoriza el uso privativo de un bien demanial para el ejercicio privado de una concreta actividad que autoriza en términos identificables a causa de las condiciones de ejercicio que fija, al igual que hace en otro tipo de actividades, como puede ser el caso de licencias de veladores. El interés público que justifica la intervención administrativa, no es la gestión de un servicio público, sino la gestión del patrimonio demanial y el ejercicio y autorización de una actividad regulada o que ha de regular.»



estos derechos⁽³¹⁾. A su extinción, la Administración adquirirá la propiedad de lo construido, en ambos casos.

El artículo 3 LDV, califica expresamente de vivienda social *«aquella cuyo suelo sea de titularidad pública sobre el que se haya constituido derecho de superficie, concesión administrativa o negocio jurídico equivalente»*. Esto implica que, sin perjuicio de que la propiedad de las viviendas sea privada durante el tiempo de duración de esos derechos, la LDV establece límites a las facultades de disposición de los propietarios, pues, solo se podrán disponer de ellas mediante fórmulas de tenencia temporal, normalmente arrendamientos.

5.2 Gestión pública del parque de vivienda social

Además de a través de la colaboración público-privada, nos podemos situar también en el escenario de que la Administración haya construido en suelo de su titularidad, por cualquier título jurídico, y sea propietaria de las viviendas que está en condiciones de gestionar como vivienda social.

Debemos tener presentes los problemas que supone para cualquier Administración gestionar un parque público de vivienda social, con incidencias diarias sobre conservación, mantenimiento, pago de impuestos, cobro de alquileres, ocupaciones irregulares, etc... Por ello, lo habitual es que se creen entes instrumentales, sociedades mercantiles u organismos públicos a los que se encomienda esta tarea.

Está generalizado entre las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos la constitución de entes de este tipo. Como ejemplo podemos ver el caso «Suelo y Vivienda de Aragón, S. L. U», creada mediante Decreto 295/2001, de 6 de noviembre, cuyos estatutos sociales incluyen el siguiente objeto:

«Servir como instrumento para la ejecución de las políticas establecidas por el Gobierno de Aragón para hacer efectivo el derecho a la Vivienda reconocido por el artículo 47 de la Constitución y 27 del Estatuto de Autonomía de Aragón, colaborando con las Administraciones

(31) Artículo 97 Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas: *«El titular de una concesión dispone de un derecho real sobre las obras, construcciones e instalaciones fijas que haya construido para el ejercicio de la actividad autorizada por el título de la concesión. 2. Este título otorga a su titular, durante el plazo de validez de la concesión y dentro de los límites establecidos en la presente sección de esta ley, los derechos y obligaciones del propietario»*.

Artículo 53.1 Texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre: *«El derecho real de superficie atribuye al superficiario la facultad de realizar construcciones o edificaciones en la rasante y en el suelo y el subsuelo de una finca ajena, manteniendo la propiedad temporal de las construcciones o edificaciones realizadas»*.



Públicas Aragonesas en la ejecución de acciones destinadas a la provisión de vivienda, en régimen de propiedad o alquiler, a las familias, ciudadanos o colectivos que se encuentren en situaciones de especial vulnerabilidad, todo ello de acuerdo con lo que en cada momento se establezcan por las normas estatales o de la Comunidad Autónoma de Aragón que resulten de aplicación.»

Este tipo de entes están específicamente creados por las Administraciones Públicas para gestionar prioritariamente vivienda social, por lo que el correcto desempeño de sus funciones va a resultar clave en la efectividad de las políticas que se van a desarrollar en los próximos años.

Por último, dentro de las formas de gestión directa, en cuanto está integrada también como parte de las Administraciones Públicas, por indicación de EUROSTAT⁽³²⁾, podemos referirnos también a la «Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria» (SAREB). Esta sociedad, por su volumen de activos, tanto de suelo como de vivienda, puede favorecer la puesta en el mercado de viviendas, que alivien la situación actual, y, de hecho, en la modificación de sus estatutos, mediante Decreto-ley 1/2022, se ha incluido entre sus objetivos el de la utilidad social⁽³³⁾.

En definitiva, una aportación más para que, tanto los agentes sociales, como las Administraciones Públicas sean capaces de garantizar que, ante situaciones de necesidad, los ciudadanos con mayores dificultades para acceder a una residencia, van a tener acceso a una en la que materializar su derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada.

BIBLIOGRAFÍA

FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, G. R., «Viviendas dotacionales: un nuevo modelo de alojamiento residencial en alquiler social», *Revista Práctica Urbanística*, núm. 164, 2020, pp. 1-10.

(32) Así resulta del Real Decreto Ley 1/2022, de 18 de enero.

(33) Los efectos de la inclusión de la utilidad social en el objetivo de SAREB se reflejan en su informe de actividades de 2023: «El ejercicio 2023 ha estado marcado por la consolidación del negocio social. Al cierre del ejercicio 2023, un 99% de la totalidad de las viviendas ocupadas y que son propiedad de Sareb, en las cuales se han identificado indicios de vulnerabilidad, se encuentran con un contrato de alquiler social o con un plan de actuación definido. En términos de volumen de actividad, durante el ejercicio 2023 la Compañía ha logrado firmar 3.685 nuevos contratos de alquiler social e incorporar a 3.021 familias (9.221 personas) como parte del Programa de Acompañamiento de Sareb. A 31 de diciembre de 2023, 2.525 personas están adheridas al Programa de Inserción Laboral, habiendo logrado con éxito la formalización de 93 contratos de trabajo. Con esta actividad, a 31 de diciembre de 2023 había un total de 5.292 contratos de alquiler social firmados, a los que hay que añadir otros 1.023 contratos ya aprobados, pendientes de formalizar».



- FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, G. R., «¡¡Vivienda pública en alquiler, ya¡¡», *Revista Práctica Urbanística*, núm. 173, 2021, pp. 1-11.
- GARCÍA RUBIO, F., «La Ley por el derecho a la vivienda. Buenas intenciones y mala plasmación de un desarrollo del derecho constitucional a la vivienda olvidando otros derechos», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* núm. 365, 2023, pp. 97-174.
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., «Patrimonios municipales de suelo y vivienda protegida», *Revista de Urbanismo*, Lefevbre, 2023, núm. 115.
- LAMBEA LLOP, N., «La gestión de la vivienda en alquiler social desde una perspectiva comparada», en «Reformando las tenencias de la vivienda: un hogar para tod@s», 2018, pp. 405-426.
- LÓPEZ RAMÓN, F., «El derecho subjetivo a la vivienda», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 102, 2014, Pinas 49-91.
- PAREJA EASTAWAY, M., y SÁNCHEZ MARTÍNEZ, T., «El alquiler privado como vivienda social en España», en *Revista. «Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales»*, núm. 189, 2016 pp. 383-397, disponible en <https://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/149218/1/662611.pdf>.
- VAQUER CABALLERÍA, M., «El derecho a la vivienda como función social de la propiedad y su relación con la libertad de empresa: vivienda social, uso turístico y zonas de mercado residencial tensionado», *Revista Práctica Urbanística*, núm. 1, 2023, pp. 1-24.

