

XVII

POLÍTICA DE VIVIENDA Y URBANISMO

A. Planeamiento urbanístico y vivienda

Marcos Vaquer Caballería

*Catedrático de Derecho administrativo
Universidad Carlos III de Madrid*

Resumen: *Existe una conexión íntima entre suelo y vivienda, que el urbanismo debería ordenar al servicio del interés general. Sin embargo, en España ha habido desencuentros históricos entre ambos. En este estudio, se expone brevemente la evolución del marco legal sobre suelo y vivienda y se describen algunos de los problemas técnicos que ha planteado la ordenación urbanística de los usos del suelo residencial por el planeamiento.*

Palabras clave: *Urbanismo, vivienda, vivienda protegida, vivienda dotacional.*

Abstract: *There is an intimate connection between land and housing, which urban planning should manage at the service of the general interest. However, in Spain there have been historical disagreements between the two. In this study, the evolution of the legal framework on land and housing is briefly explained and some of the technical problems that have arisen in the urban planning of residential land are described.*

Keywords: *Urban planning, housing, social housing.*



Sumario: 1. Suelo, vivienda y ciudad. Su composición mediante el urbanismo. 2. El desencuentro histórico entre urbanismo y vivienda y los esfuerzos legislativos recientes para su resintonización. En particular, la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana y la Ley por el Derecho a la Vivienda. 3. Algunos problemas de la planificación urbanística del suelo residencial. 3.1 La vivienda en el suelo rústico o no urbanizable. 3.2 La calificación de suelo para vivienda protegida. 3.3 La calificación de suelo para vivienda dotacional. 3.4 La zonificación de la llamada «vivienda turística». 3.5 La recalificación de suelo para usos residenciales. Bibliografía.

1. SUELO, VIVIENDA Y CIUDAD. SU COMPOSICIÓN MEDIANTE EL URBANISMO

El suelo, la vivienda y la ciudad son tres bienes íntimamente relacionados. Esta relación esencial puede expresarse axiomáticamente así: sin suelo no hay vivienda, sin vivienda no hay ciudad.

El suelo es un recurso natural, escaso y no renovable. Un recurso esencial, además, para el ser humano, que lo transforma para utilizarlo como hábitat mediante la urbanización y/o la edificación.

La vivienda es uno de los diversos usos de la edificación –y por ende, del suelo sobre el que se levanta– pero no uno cualquiera, sino acaso el más relevante, porque es el que asienta a la población, determinando o, al menos, condicionando las restantes ocupaciones del suelo para atender a las necesidades (ocupacionales, de movilidad, educativas, deportivas, de ocio...) de dicha población.

Como hábitat o medio de las personas, la vivienda es un territorio privativo inserto en territorios más amplios. Forma parte del medio urbano o rural en el que no solo se sitúa, sino del que también se provee (movilidad viaria, suministro de agua, luz, telecomunicaciones y otros servicios básicos, etc.) y al que está esencialmente vinculado. Por eso el derecho a la vivienda figura en el bloque ambiental de la Constitución (arts. 45, 46 y 47 CE), que aborda conjuntamente en el mismo precepto el derecho a la vivienda y la regulación del uso del suelo⁽¹⁾. Y por la misma razón el *derecho a la vivienda* suele ser reforzado últimamente con la afirmación de un

(1) A su vez, el artículo 148.1.3.ª CE trata a la ordenación del territorio, el urbanismo y la vivienda como una misma materia competencial. La misma comunión entre suelo y vivienda se observa en los artículos 149.5 del Estatuto de Cataluña y 56.3 del de Andalucía, por ejemplo, que incluyen en la competencia de urbanismo (no en la de vivienda) «la política de suelo *y vivienda*» o «la regulación de los patrimonios públicos de suelo *y vivienda*» (las cursivas son mías). En Portugal, el artículo 65 de la Constitución reúne asimismo a la vivienda y el urbanismo.



derecho a la ciudad⁽²⁾. Pues como advirtió Ildelfonso Cerdá de forma tan elegante como sencilla: la urbe es «un conjunto de habitaciones enlazadas por una economía viaria», donde la casa es «la urbe elemental»⁽³⁾.

La ciudad es la forma de asentamiento humano más intensiva y compleja⁽⁴⁾. Estas características de la urbe o aglomeración urbana demandan la urbanización del suelo, pero no cualquier urbanización conforma una ciudad, como hábitat y espacio de convivencia y de interacción de la ciudadanía. Y como la población se concentra cada vez más en las ciudades, en ellas suelen concentrarse asimismo la necesidad, la escasez y la carestía de la vivienda.

El urbanismo debería ser la ecuación que combina las tres variables citadas –suelo, vivienda, ciudad– al servicio del interés general. Porque el urbanismo es la política pública que se ocupa de la ordenación de los usos del suelo. De esta función genérica se deriva lógicamente otra más específica de gobierno de los procesos de urbanización y edificación –residenciales o no– que incluye a su vez la ordenación de la formación, la dotación y la renovación de las ciudades y los demás núcleos de población.

2. EL DESENCUENTRO HISTÓRICO ENTRE URBANISMO Y VIVIENDA Y LOS ESFUERZOS LEGISLATIVOS RECIENTES PARA SU RESINTONIZACIÓN. EN PARTICULAR, LA LEY DE SUELO Y REHABILITACIÓN URBANA Y LA LEY POR EL DERECHO A LA VIVIENDA

Bien puede decirse que los problemas de vivienda han ejercido una notable influencia en el nacimiento y el desarrollo del urbanismo, tanto científico como normativo. La primera legislación de ensanche y reforma interior perseguía resolver los problemas de vivienda y salud pública de la creciente población urbana que la industrialización hacinaba en las ciudades (García de Enterría y Parejo, 1981, pp. 43-44, 50-51). Y la generación seminal de leyes urbanísticas aprobadas en Europa tras la segunda guerra

(2) Sobre esta relación, VAQUER, *Asamblea*, pp. 121-154.

(3) CERDÁ, 1867, pp. 404-407. Desde entonces, el urbanismo viene reconociendo la centralidad de la vivienda. En las palabras de Jornet (*CyTET*, p. 749), «la vivienda es, sin duda, el ingrediente básico de la ciudad y la razón de ser de la misma». Desde una perspectiva jurídica, sobre las conexiones entre urbanismo y vivienda, pueden verse el trabajo seminal de BASSOLS, *RDU*; PONCE y SIBINA, 2008, pp. 256-257 y 297-298; PONCE, *REAF*, o VAQUER, 2011, pp. 21-23.

(4) No existe una delimitación certera entre los asentamientos urbanos y rurales, pues ambos son núcleos de población. Sobre las teorías de la complejidad como rasgo definitorio de las ciudades, puede verse Portugali *et al.*, 2012.



mundial⁽⁵⁾ configuró el aparataje técnico para atender las urgencias de la reconstrucción postbélica mediante la urbanización y la creación de nuevas ciudades (*new towns*) (Lefebvre, 1978, p. 34).

España no es ajena a esta influencia, como tampoco lo es a los desencuentros que se han sucedido históricamente entre las políticas urbanísticas y de vivienda. Unas veces, el urbanismo ha ignorado la primacía y singularidad de la vivienda como uso del suelo, ya sea permitiendo desarrollos residenciales carentes de las necesarias infraestructuras y servicios, ya ignorando la diversidad de necesidades de las personas a las que debe atender el uso residencial. Otras veces, por el contrario, han sido las urgencias de la política de vivienda las que le han llevado –como a otras políticas sectoriales– a saltarse la ordenación urbana e ignorar el modelo de ciudad en busca de suelos baratos y promociones rápidas.

Todavía hoy, las relaciones entre planes urbanísticos y planes de vivienda suelen ser problemáticas, por no coincidir ni las competencias para aprobarlos ni tampoco su ámbito espacial y temporal de aplicación, lo que provoca disfunciones tales como, por ejemplo, que los planes urbanísticos determinen aprovechamientos utilizando valores de referencia de la vivienda protegida que ya no están vigentes cuando aquéllos han de ser ejecutados, o la descalificación de viviendas protegidas mientras sigue vigente la calificación para dicho uso del suelo sobre el que están edificadas⁽⁶⁾.

Sin embargo, la legislación sobre suelo y urbanismo ha ido tomando conciencia progresivamente de su responsabilidad en materia de vivienda y sofisticando, en consecuencia, las normas destinadas a tal fin. Si repasamos someramente la legislación estatal –pues razones de economía expositiva nos impiden aquí analizar exhaustivamente la autonómica–, descubriremos que ya el artículo 3 de la seminal Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956 le atribuía a «la competencia urbanística en orden al régimen del suelo», entre otras funciones, la de «regular el mercado de terrenos como garantía de la subordinación natural de los mismos a los fines de la edificación y de la vivienda económica», función que se articulaba técnicamente en diversas reglas contenidas en sus artículos 152 y siguientes sobre el destino para vivienda de los suelos patrimoniales públicos.

Pero si la Ley de 1956 empleó el término «vivienda» 9 veces, su reforma por la Ley 19/1975, de 2 de mayo, ya lo utilizaba en 35 ocasiones⁽⁷⁾,

(5) Me refiero principalmente a la *Legge urbanistica* italiana de 1942, la *Town and Country Planning Act* de 1947 y la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana española de 1956, sobre la que las anteriores ejercieron influencia.

(6) De estos desencuentros y problemas me ocupé *in extenso* en VAQUER, REALA, pp. 68-85.

(7) El término aparece 47 veces, pero 12 de ellas para designar al Ministerio de la Vivienda, entonces competente en la materia.



empezando por el preámbulo en el que constataba la insuficiencia de los mecanismos antiespeculativos de la anterior y constataba que la elevación excesiva de los precios del suelo había provocado el encarecimiento de la vivienda. A esta reforma debemos, por ejemplo, las cesiones obligatorias y gratuitas en suelo urbanizable de un diez por ciento del aprovechamiento medio para que pudiera destinarse a intervenir en el mercado del suelo y a las políticas de vivienda mediante su incorporación a los patrimonios municipales del suelo (arts. 68.3, 83 y 107). También el primer establecimiento de reservas mínimas de zonas verdes y equipamientos por números de viviendas (art. 10.2) y de densidades máximas de viviendas (art. 60 ter), que evidencia la preocupación del legislador por la calidad del medio urbano residencial.

Lejos de atenuarse tras estas medidas, la preocupación del legislador por el precio de las viviendas se agudizó en la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, que abre así su preámbulo: «El fuerte incremento del precio del suelo, que excede de cualquier límite razonable en muchos lugares, y su repercusión en los precios finales de las viviendas y, en general, en los costes de implantación de actividades económicas, es hoy motivo de seria preocupación para los poderes públicos que deben promover las condiciones necesarias para conseguir una utilización del suelo de acuerdo con el interés general e impedir la especulación» (inciso este último que parafrasea el artículo 47 de la Constitución española). Para tal fin, esta nueva reforma aumentó del 10 al 15% las cesiones obligatorias y gratuitas de aprovechamiento urbanístico (art. 16), extendiéndolas además a las actuaciones en el suelo urbano, y fijó criterios objetivos y escalonados de valoración del suelo a efectos expropiatorios (arts. 66 ss.), todo ello con la intención de dotar de nuevos recursos a las políticas públicas de suelo y vivienda.

Pero los problemas persistieron y la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones trató de afrontarlos mediante una «enérgica rectificación» consistente en «la reforma del mercado del suelo en el sentido de una mayor liberalización que incremente su oferta» como «parte de la necesaria reforma estructural de la economía española»⁽⁸⁾. La Ley no utilizó ni una sola vez el término vivienda –en el preámbulo, por el que cito, solo se hablaba genéricamente del «encarecimiento del producto

(8) La principal innovación de esta supuesta liberalización descansó sobre una técnica tan poco liberal como es la clasificación urbanística del suelo por el planeamiento, que no derogó sino que trató de determinar legalmente. De nuevo en los términos de su preámbulo: «La presente Ley pretende facilitar el aumento de la oferta de suelo, haciendo posible que todo el suelo que todavía no ha sido incorporado al proceso urbano, en el que no concurren razones para su preservación, pueda considerarse como susceptible de ser urbanizado».



final»– y propició un alza especulativa e insostenible de los precios del suelo y de la vivienda que estallaría con la crisis inmobiliaria de 2007.

La nueva reacción legislativa llegó con la Ley 8/2007, de Suelo, modificada en 2008 y 2013 hasta llegar al Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015, en vigor en la actualidad. Y alcanzó tanto al plano axiológico o principal como al técnico y reglado, como veremos a continuación.

En el primer plano –que es en el que más cobertura competencial encuentra el legislador estatal de suelo conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional– la Ley de 2007 trató de corregir el sesgo economicista precedente por una aproximación más sostenible, por tanto más sensible a los valores ambientales y sociales del suelo. Como recordaba su preámbulo, «la Constitución se ocupa de la regulación de los usos del suelo en su artículo 47, a propósito de la efectividad del derecho a la vivienda y dentro del bloque normativo ambiental formado por sus artículos 45 a 47», por lo que proponía «una renovación más profunda plenamente inspirada en los valores y principios constitucionales antes aludidos».

Como parte nuclear e inspiradora de esta renovación, la Ley actual proclama en su artículo 3 el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible que, en particular, emplaza a los poderes públicos posibilitar «el uso residencial en viviendas constitutivas de domicilio habitual en un contexto urbano seguro, salubre, accesible universalmente, de calidad adecuada e integrado socialmente, provisto del equipamiento, los servicios, los materiales y productos que eliminan o, en todo caso, minimicen, por aplicación de la mejor tecnología disponible en el mercado a precio razonable, las emisiones contaminantes y de gases de efecto invernadero, el consumo de agua, energía y la producción de residuos, y mejoren su gestión». Dos aspectos interesa subrayar aquí de esta aproximación.

El primero es que la Ley vincula el derecho a la vivienda con el derecho a la ciudad o el medio ambiente, conexión que vuelve a evidenciarse en la proclamación sucesiva de los derechos de los ciudadanos a disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible (en un medio ambiente y un paisaje adecuados) y a acceder (en condiciones no discriminatorias y de accesibilidad universal) a las dotaciones y los equipamientos colectivos abiertos al uso público, en las letras a) y b) de su artículo 5. El legislador, además, no solo se cuida de integrar la vivienda en la ciudad o el medio en el que se inserte, sino también de establecer su primacía cuando añade que se integrarán en el tejido urbano «cuantos usos resulten compatibles con la función residencial, para contribuir al equilibrio de las ciudades y de los núcleos residenciales, favoreciendo la diversidad de usos, la aproximación de los servicios, las dotaciones y los equipamientos a la comunidad



residente, así como la cohesión y la integración social». El uso residencial es el que da sentido a la ciudad y vertebrada a los demás.

El segundo aspecto destacable, también reiterado en la letra a) del artículo 5, es que advierte que la vivienda –en su genuino sentido constitucional– es solo la constitutiva del domicilio habitual, habida cuenta de la diversidad de usos alojativos a los que el urbanismo español ha calificado como usos «residenciales» del suelo (me refiero a la «vivienda» vacacional e incluso a la turística). El precepto insiste en su inciso final en esta idea capital: «El suelo vinculado a un uso residencial por la ordenación territorial y urbanística está al servicio de la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, en los términos que disponga la legislación en la materia».

En el plano técnico, la Ley ha desarrollado estos derechos y principios mediante reglas básicas tales como la reserva de suelo residencial para vivienda protegida (art. 20.1.b LSRU), la inclusión de la vivienda entre las dotaciones urbanas públicas cuyo suelo debe ser entregado gratuitamente por el promotor a la Administración (art. 18.1.a LSRU) o su renovada articulación de instituciones de raigambre, como los patrimonios públicos de suelo (arts. 51 y 52 LSRU) y del derecho de superficie (arts. 53 y 54 LSRU).

Por último, ha irrumpido en este marco estatal la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la Vivienda. Digo irrumpido porque, así como en materia de suelo el Estado nunca ha dejado de legislar –pese a carecer de competencia sectorial o específica–, en materia de vivienda nunca lo había hecho hasta ahora. No es preciso aquí desgranar el contenido de la Ley, del que se ocupa exhaustivamente esta obra, sino solo resaltar que acomete la relación a que se refiere este estudio desde su otro término: la vivienda, desde el que incide asimismo en materia de suelo y urbanismo, tratando de reforzar la coherencia entre las respectivas políticas públicas⁽⁹⁾.

En unos casos, lo ha hecho mediante modificaciones puntuales en la Ley de Suelo, dando «otra vuelta de tuerca» a instituciones ya existentes como las mencionadas reserva de suelo para vivienda protegida y carga de cesión del suelo para vivienda dotacional. En otros casos, ha introducido reglas novedosas cuya suerte es más incierta, ya sea porque su eficacia no está respaldada por la experiencia, ya porque su validez no está respaldada por la doctrina competencial ya consolidada del Tribunal Constitucional. Este último es el caso, por ejemplo, del intento de garantizar la calificación permanente de la vivienda protegida promovida sobre suelo asimismo calificado para dicho uso en cumplimiento de la reserva legal del

(9) Para un análisis de las determinaciones de la LDV relativas al suelo y el urbanismo, me permito remitir a VAQUER, *QDL*, pp. 111-115.

artículo 20 LSRU, contenido en el artículo 16 LDV, que ha sido declarado inconstitucional y nulo por la STC 79/2024, de 21 de mayo.

De lo expuesto en este apartado se puede inferir un par de conclusiones. La primera es que puede establecerse una cierta correlación temporal entre legislación de suelo y mercado de vivienda: La Ley de 1990 vino precedida de una fuerte escalada de precios, a la que siguió un estancamiento entre 1992 y 1997, en el año 1998 la Ley vino acompañada de un nuevo *boom* hasta el estallido de la burbuja en 2007, año de la promulgación de la nueva Ley, tras la que se han sucedido un periodo de corrección y otro de recuperación de los precios, que vuelven a estar en una senda alcista, aunque más moderada⁽¹⁰⁾.

Más difícil es establecer causalidades en esta correlación: ¿han alterado las leyes la evolución del mercado, es ésta la que ha decantado las reformas legales, o quizás ambas afirmaciones son ciertas? No creo que quepa dar una respuesta concluyente porque (1.º) la legislación estatal de suelo es eminentemente básica, y precisa un desarrollo autonómico, mediante la legislación urbanística, y local, mediante la planificación, y (2.º) el suelo es un factor importante en la formación de los precios de la vivienda, pero no es el único: en ella inciden asimismo otros también importantes como la situación del empleo y la renta de los hogares, o las condiciones de accesibilidad a los mercados financieros.

La segunda conclusión es que el legislador del suelo ha desarrollado una preocupación creciente por la vivienda y hoy provee de diversos mecanismos para tratar de garantizar una oferta de suelo suficiente para la demanda de vivienda, en particular de vivienda social o asequible. Pero la eficacia de estos mecanismos no es directa ni inmediata. Nuestro Estado autonómico es un Estado complejo y más lo es nuestro urbanismo, en el que los procesos regulatorios (desde la legislación hasta la ordenación de detalle y desde ésta hasta su ejecución) son prolijos y lentos, con frecuencia desacompanados de las circunstancias del mercado y las necesidades de la sociedad. Por ello la doctrina más autorizada demanda una revisión de la institución del planeamiento urbanístico que reconsidere su naturaleza jurídica, el alcance de su función y su procedimiento, para restaurar su eficacia⁽¹¹⁾.

(10) Entre 1987 y 1991, el precio medio de la vivienda experimentó una tasa media anual de crecimiento del 19,5%, que se estancó en un 1% entre 1992 y 1997, mientras que volvió a dispararse a una media del 12,3% entre 1998 y 2002 (MARTÍNEZ, y MAZA, 2003, p. 30). El alza siguió siendo de dos dígitos en 2003 (18,5%), 2004 (17,2%) y 2005 (12,8%), empezó a moderarse en 2006 y 2007 y entre 2008 y 2014 experimentó tasas negativas, pero en 2015 regresó a los incrementos, que han sido del 3,3% en 2022 y del 5,3% en 2023 (MIVAU, 2024, p. 17).

(11) La altísima «mortalidad» de los planes urbanísticos (Santamaría, *PU*) anulados por la jurisdicción contencioso-administrativa da testimonio de este problema que, sin embargo, la trasciende. Baste aquí apuntarlo porque escapa al objeto específico de este estudio.

3. ALGUNOS PROBLEMAS DE LA PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA DEL SUELO RESIDENCIAL

Para cumplir la función ordenadora de los usos del suelo y la edificación, el planeamiento urbanístico se vale de técnicas tales como la clasificación, la calificación y la zonificación del suelo⁽¹²⁾. Su aplicación al suelo residencial no ha estado exenta de problemas, algunos de los cuales siguen abiertos en la actualidad, por lo que se repararán someramente a continuación.

3.1 La vivienda en el suelo rústico o no urbanizable

De las tres clases de suelo de la tradición urbanística española, la del suelo rústico o no urbanizable cumple una singular función ambiental que provoca que la principal pulsión del legislador en la materia haya sido la de conservar sus valores ecológicos y paisajísticos y evitar en ella la formación de núcleos de población, preservándolo de la urbanización (art. 20.1.a *in fine* LSRU).

En efecto, por regla general el suelo rural preservado de la urbanización debe dedicarse «al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales» (art. 13.1 LSRU) y «en este suelo quedan prohibidas las parcelaciones urbanísticas, sin que puedan efectuarse divisiones, segregaciones o fraccionamientos de cualquier tipo en contra de lo dispuesto en la legislación agraria, forestal o de similar naturaleza.» (art. 16.2 LRSU).

Ahora bien, la prohibición de la urbanización no implica la prohibición de la edificación en el suelo rústico, edificación que puede estar ordinariamente vinculada a la explotación primaria del suelo (granjas, pabellones de caza, ...) y, por tanto, a la utilización racional de los recursos naturales pero que, excepcionalmente, también ser legitimada para usos de interés público o social «que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural» (art. 13.1 LSRU *in fine*).

¿Y la vivienda? Tanto la legislación urbanística como la jurisprudencia han aceptado, o bien que la vivienda vinculada a una explotación agraria

(12) La clasificación es la determinación del planeamiento consistente en diferenciar grandes tipos de suelo (en España, tradicionalmente tres: suelo urbano, suelo urbanizable o apto para urbanizar y suelo no urbanizable o rústico) según su relación con el proceso de urbanización, a los que corresponden regímenes urbanísticos diferenciados. La calificación consiste en detallar o pormenorizar el destino del suelo previamente clasificado. Y mediante la zonificación, el planeamiento diferencia áreas o zonas a las que atribuye una ordenación homogénea. ZOIDO, *et al.*, 2013, pp. 56, 93-94, 399; GARCÍA DE ENTERRÍA, y PAREJO, 1981, pp. 52-53.



o ganadera puede ser considerada un uso ordinario del suelo rústico⁽¹³⁾, «dado que pueden resultar subsumibles en el sistema propio de las explotaciones agrícolas entendidas en el amplio sentido ya señalado, siempre que exista una relación funcional de la vivienda con la explotación, es decir, cuando aquélla resulta exigida por las características de ésta de suerte que integre un instrumento para su desarrollo» (STS de 15 de febrero de 1991); o bien su autorización como uso excepcional⁽¹⁴⁾ y limitado a la «vivienda familiar» en singular, esto es, única y no múltiple, para limitar su impacto y evitar «la posibilidad objetiva de formación de un nuevo núcleo de población» (STS de 26 de mayo de 1992, rec. núm. 3778/1990).

A nadie se oculta que este régimen es problemático, ya no solo por la mayor o menor laxitud con que la legislación y el planeamiento legitimen el uso residencial aislado del suelo rústico, sino también por el tradicional desfallecimiento de las potestades de disciplina urbanística en la vigilancia, el control y, en su caso, la demolición y sanción de las parcelaciones y viviendas ilícitas en el medio rural.

Cuestión distinta son los «núcleos rurales tradicionales legalmente asentados en el medio rural» a que se refiere el artículo 21.4 LSRU, a los que la legislación sobre suelo y urbanismo acoge y cuida de su desarrollo sostenible.

3.2 La calificación de suelo para vivienda protegida

En España, la calificación de la vivienda protegida o de protección pública como un uso específico del suelo empezó siendo planteada por el planeamiento urbanístico y anulada por los Tribunales por falta de cobertura legal⁽¹⁵⁾, hasta que obtuvo dicha cobertura expresa a partir del artículo 35.3 de la Ley 8/1990, de 25 de julio, y hoy resulta pacífica. No solo eso, sino que en la actualidad las leyes urbanísticas españolas imponen al planificador urbano reservas de suelo lucrativo residencial para vivienda protegida [empezando por la regla básica ya citada del artículo 20.1.b) LSRU]⁽¹⁶⁾, siguiendo el precedente francés de la ya citada Ley núm. 91-662, de 13 de julio de 1991, *d'orientation pour la ville*,

(13) Por ejemplo, artículo 21.2.b) de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía (en adelante, LISTA).

(14) Es el caso del artículo 23.2.e) de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León.

(15) Pueden verse las Sentencias del Tribunal Supremo de 11 de enero de 1985, 1 de junio de 1987, 17 de abril de 1991, 21 de mayo de 1991 y 5 de febrero de 1992.

(16) Siendo mínima la reserva de la Ley estatal, las leyes autonómicas pueden elevarla. En el País Vasco, la reserva alcanza el 75 % de la edificabilidad residencial en el suelo urbanizable y el 40 %



que instituyó por primera vez en aquel país un estándar de vivienda social obligatorio para todos los ayuntamientos de las aglomeraciones de más de 200.000 habitantes⁽¹⁷⁾.

Aunque he afirmado que la jurisprudencia española empezó anulando la calificación urbanística de suelo para vivienda protegida por falta de cobertura legal, lo cierto es que también esgrimió una reticencia dogmática contra ella, por entender que «la habilitación que dimana del artículo 33.2 de la Constitución ... para delimitar urbanísticamente el derecho de propiedad en cuanto a su contenido, está referida a los aspectos o contenidos urbanísticos y no se puede extender al establecimiento de un régimen especial de construcción, enajenación o arrendamiento de los edificios; materia ésta que en la legislación sectorial específica es objeto de un tratamiento preciso a través de medidas de fomento y no de técnicas urbanísticas». Es decir, según esta doctrina, ya superada, la diferencia entre vivienda protegida y libre no es urbanística ni encuentra cobertura constitucional para formar parte de la delimitación urbanística del derecho de propiedad.

Pero es que, aunque el urbanismo consista en la ordenación de los usos del suelo, no es ni ha sido nunca una ordenación exclusivamente física o morfológica, ajena a los aspectos sociológicos, económicos o culturales de la ocupación de este recurso. Bien al contrario, el urbanismo es la expresión espacial o territorial de las diversas políticas socio-económicas que requieren utilizar el suelo⁽¹⁸⁾. Cuando configura el régimen jurídico del suelo y delimita el contenido de su propiedad, puede y debe atender a las diversas funciones sociales que puede cumplir. Es normal, por ejemplo, que las leyes o los planes establezcan estándares diferenciados para equipamientos educativos (desagregados según niveles de enseñanza), deportivos y sociales, sin que tampoco éstos tengan por qué ser física o morfológicamente diferentes entre sí, sino que atienden a necesidades sociales entre sí diversas, como también lo hace la reserva

de su incremento en el suelo urbano no consolidado (arts. 16 y 80 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco, en adelante LSUPV).

(17) En la actualidad, en Francia los artículos L111-24 del *Code de l'Urbanisme* y L302-9-1-2 del *Code de la Construction et de l'Habitation*, exigen, en toda operación de construcción de inmuebles colectivos de más de 12 viviendas u 800 m² de superficie, que al menos el 30% sean alojamientos sociales, y el artículo L151-15 del primero habilita, además, al reglamento a delimitar, en las zonas urbanas o urbanizables, sectores en los que un porcentaje del programa de vivienda esté afectado a categorías de alojamiento con objetivos de *mixité sociale*.

(18) El propio Tribunal Supremo español parece compartir este parecer cuando, por ejemplo, ha sancionado por razones de integración social la conformidad a Derecho de la denegación de una autorización urbanística de utilización del suelo no urbanizable para uso residencial en ejecución de un plan de erradicación del chabolismo, pues rechaza que pueda ser de interés público «la necesidad de emplazar en el medio rural a un colectivo del que se pretende su integración en el medio urbano» (STS de 11 de diciembre de 2003, F. J. 4.º).



de un porcentaje mínimo de la dotación de aparcamientos para usuarios minusválidos. 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.

3.3 La calificación de suelo para vivienda dotacional

Un debate muy similar al descrito en el epígrafe anterior se suscitó más recientemente a propósito de la llamada vivienda dotacional, esto es, de los alojamientos o las viviendas sociales no edificadas sobre suelos con aprovechamiento lucrativo, sino sobre suelos dotacionales públicos. En este caso, las reticencias provenían de la premisa lógica según la cual la vivienda es un uso lucrativo del suelo. También ella ya superada: el alojamiento temporal de las personas más vulnerables es un servicio social y puede y debe ser asumido como una dotación más de las ciudades. Mal se comprende que los centros en los que se las acoge y atiende de día puedan ocupar suelo dotacional, pero donde pernocten no.

La superación de estos prejuicios ha permitido que hoy nuestro ordenamiento urbanístico haya recorrido con la vivienda dotacional un camino similar al que transitó primero con la vivienda protegida, y ya contemple desde la posibilidad de calificar suelo dotacional para vivienda o alojamiento, de la que se sigue el deber de cederlo de forma obligatoria y gratuita como carga de la actuación urbanizadora [art. 18.1. a) LSRU]⁽¹⁹⁾, hasta la fijación de reservas mínimas en alguna comunidad autónoma⁽²⁰⁾.

(19) El artículo 36.2.c)2.º de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid (LSCAM), por ejemplo, incluye la red de viviendas públicas o de integración social entre las redes públicas cuyo suelo debe ser cedido a título gratuito en el suelo urbanizable sectorizado y en el urbano no consolidado. Y el artículo 61.2.f) de la LISA habilita al planeamiento a adscribir suelos incluidos en las actuaciones de nueva urbanización «a la dotación pública de viviendas sometidas a algún régimen de protección, con destino exclusivo al alquiler..., y cuya finalidad sea atender necesidades temporales de colectivos con especiales dificultades de acceso a la vivienda».

(20) La LSUPV habilita en su artículo 17 al planeamiento urbanístico municipal para calificar suelo dotacional público con destino a alojamientos dotaciones en los ámbitos de uso predominantemente residencial, y en su artículo 81 manda hacerlo en determinada proporción mínima al planeamiento de los municipios de 20.000 o más habitantes. Esta calificación de suelo dotacional para alojamiento dotacional es íntegramente objeto de cesión a la administración autonómica y al ayuntamiento y se diferencia claramente de la calificación para vivienda protegida en virtud de su correspondiente reserva (arts. 16 y 82) que será, en su caso, objeto de la cesión del 15% de edificabilidad ponderada (art. 27, es decir, edificabilidad para usos de carácter lucrativo: artículo 35.3 y 4), hasta el límite de dicha cesión.



3.4 La zonificación de la llamada «vivienda turística»

La tercera batalla sobre el alcance funcional de las potestades urbanísticas para ordenar la vivienda se libra actualmente a propósito de la llamada «vivienda turística» o «de uso turístico». Por ser la más reciente de las tres y porque no se le va a dar más desarrollo en este capítulo (mientras que al tratamiento urbanístico de la vivienda protegida y la dotacional se le dedican sendas contribuciones a continuación), me detendré algo más en su exposición.

Este debate se ha abierto en Europa a propósito de la posibilidad de limitar o prohibir el uso turístico de las viviendas en determinadas zonas urbanas –como París o Barcelona– en las que su alta concentración provoca escasez y carestía de la vivienda y desplazamiento de la población local. Y también esta cuestión ha quedado ya zanjada por la legislación y la jurisprudencia.

La oportunidad y aun la necesidad de diferenciar la «vivienda» de uso turístico como uso del suelo es aún más clara que en el caso de la vivienda protegida. Al fin y al cabo, tanto la vivienda protegida como la libre son usos de primera residencia, por lo que la necesidad de calificar suelo para la primera obedece principalmente a razones de accesibilidad a la vivienda y cohesión social. Pero en el caso de la vivienda de uso turístico, no solo concurren las razones anteriores sino que además demanda equipamientos y servicios diferentes (la vivienda de uso turístico no precisa los mismos equipamientos educativos, sociales ni deportivos, por ejemplo, que la primera residencia)⁽²¹⁾, por lo que su previsión y cuantificación es necesaria para una adecuada ordenación de los usos del suelo.

La limitación o prohibición del alojamiento turístico puede acometerse al menos desde dos perspectivas y en ejercicio de dos competencias distintas: como actividad económica de prestación de servicios, desde la competencia sectorial del turismo, o como uso diferenciado del suelo, desde la transversal del urbanismo⁽²²⁾. La primera –que no es objeto de este trabajo– topó prontamente con una jurisprudencia que la entendió contraria a la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, más conocida como *Directiva Bolkestein*, por considerarla desproporcionada⁽²³⁾. La

(21) Esta diferencia y su relevancia urbanística han sido advertidas por la STSJ Andalucía de 29 de junio de 2015, confirmada por la STS núm. 2318/2016, de 27 de octubre (véase su antecedente de hecho 3.º *in fine*).

(22) Sobre estas diversas aproximaciones normativas, puede verse GUILLÉN, 2022, pp. 581 ss.

(23) Por ejemplo, SSTS núm. 1741 y 1766/2018, de 10 de diciembre y 27 de noviembre respectivamente, y 25, 26 y 1401/2019, las dos primeras de 15 de enero y la tercera de 21 de octubre. Lo que sí aceptó el Alto Tribunal es que se impusieran ciertos requisitos no limitativos al servicio, como placa identificativa, ciertas condiciones de habitabilidad o atención telefónica, para proteger a los usuarios y consumidores (SSTS 1237 y 1401/2019, de 24 de septiembre y 21 de octubre, respectivamente,



segunda está corriendo mejor suerte, pero no por entenderla exenta de la Directiva sino pese a también estar sujeta a ella.

En la Sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de septiembre 2020 (as. ac. C 724/18 y C 727/18, *Cali Apartments*) se discutía la aplicación de la Directiva *Bolkestein* a una normativa nacional que sujetaba el arrendamiento de inmuebles amueblados a clientes de paso, de forma reiterada y durante breves periodos de tiempo, a un régimen de autorización previa en determinados municipios y encomendaba a dichos municipios la determinación de las condiciones de concesión de las autorizaciones.

Se trataba del artículo L 631-7 del *Code de la Construction et de l'Habitation* francés, que (1.º) sujeta a autorización previa el cambio de uso de los inmuebles destinados a vivienda en los municipios de más de 200.000 habitantes, (2.º) califica como cambio de uso su arrendamiento en las condiciones descritas y (3.º) permite al alcalde supeditar dicha autorización a una compensación consistente en la transformación simultánea en vivienda de un inmueble con otro uso. Esta previsión fue desarrollada por Reglamento aprobado por la Junta Municipal de París en su sesión de 15, 16 y 17 de diciembre de 2008, que exige que «en las áreas sometidas a compensación cualificada» los inmuebles ofrecidos como compensación tengan el doble de superficie que los que son objeto de cambio de uso, a no ser que se conviertan en viviendas sociales.

Como se ve, el asunto versaba sobre la capacidad de los municipios para ordenar urbanísticamente los diversos usos de vivienda y es, por tanto, especialmente pertinente a los efectos de este trabajo⁽²⁴⁾. Pues bien, el Tribunal europeo fija una interesante doctrina que, en lo que aquí interesa, se resume en dos puntos:

a) Que «una normativa nacional que, en aras de garantizar una oferta suficiente de viviendas destinadas al arrendamiento de larga duración a precios asequibles, somete determinadas actividades de arrendamiento ... a un régimen de autorización previa aplicable en determinados municipios en los que la tensión sobre los arrendamientos es particularmente acusada está justificada por una razón imperiosa de interés general como la lucha contra la escasez de viviendas destinadas al arrendamiento y es proporcionada al objetivo perseguido, dado que este no puede alcanzarse con una medida menos restrictiva, en particular porque un *control a posteriori* se produciría demasiado tarde para ser realmente eficaz».

y 625/2020, de 1 de junio). Sobre esta jurisprudencia, puede verse más ampliamente AGUIRRE, *REALA*, pp. 26-27.

(24) En relación con servicios no residenciales, la STJUE de 30 de enero de 2018 (as. ac. C-360/15 y 31/16) ya había tenido ocasión de declarar que la Directiva Bolkestein no se opone a que un plan urbanístico municipal los prohíba en determinadas zonas geográficas.



b) Que la Directiva europea tampoco se opone a una normativa nacional que «encomienda a las autoridades locales la facultad de precisar, en el marco fijado por dicha normativa, las condiciones de concesión de las autorizaciones previstas por tal régimen, a la vista de objetivos de diversidad social y en función de las características de los mercados locales de vivienda y de la necesidad de no agravar la escasez de viviendas, acompañándolas, si fuera necesario, de una obligación de compensación en forma de transformación accesoria y concomitante en viviendas de inmuebles con otro uso, siempre que tales condiciones de concesión sean conformes con los requisitos establecidos por esa disposición y que tal obligación pueda satisfacerse en condiciones transparentes y accesibles».

El Tribunal Supremo español ya se ha hecho amplio eco de esta doctrina en sus Sentencias núm. 1550/2020, de 19 de noviembre (sobre una modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao), y núm. 75/2021, de 26 de enero (sobre el Plan Especial Urbanístico para la regulación de las viviendas de uso turístico de la ciudad de Barcelona), en las que ha confirmado la capacidad de los planes urbanísticos para regular las viviendas de uso turístico como un uso diferenciado del suelo y limitarlas territorialmente. A partir de los fundamentos de un nuevo urbanismo sostenible y centrado en la mejora de la ciudad existente, en ellas se afirma contundentemente «la posibilidad –y la necesidad– de intervención municipal en la materia, en uso y ejercicio de la potestad de planeamiento, que cuenta con un claro respaldo y legitimación democrática y que, además, se nos presenta como realizada por la Administración más cercana al ciudadano, y articulada con un mayor grado de participación y conocimiento de la concreta realidad local».

En la misma idea de la idoneidad del urbanismo abunda la STS núm. 779/2021, de 2 de junio (nuevamente a propósito del Plan Especial Urbanístico para la regulación de las viviendas de uso turístico de la ciudad de Barcelona)⁽²⁵⁾: «no puede negarse que, si de lo que en última instancia se trata es de unos concretos usos de las edificaciones existentes en el municipio, no solo es el planeamiento urbanístico el instrumento jurídico idóneo para ordenar esos usos, como el de todas las edificaciones, sino que es uno de los contenidos esenciales de los instrumentos del planeamiento.» Sobre esta base, la Sentencia vuelve a concluir que la «discriminación» de las viviendas de uso turístico dentro del uso residencial, «no

(25) Dicho Plan (aprobado por el Pleno del Consejo Municipal de 1 de abril de 2016) diferencia las condiciones para establecer las viviendas de uso turístico en tres tipos o grados, según las zonas específicas de que se tratara, teniendo en cuenta el efecto de agregación que producen, su relación respecto de la población residente o el hecho de tratarse de ámbitos en proceso de desarrollo del planeamiento urbanístico (arts. 8 ss.).



solo es legítima, sino necesaria» y, por tanto, «el planificador debe hacer esa ordenación de usos específicos».

Qué lejos queda esta doctrina de la de los años 80 y primeros 90 del siglo pasado que negaba al urbanismo la potestad para diferenciar la vivienda libre de la protegida, a la que me he referido más atrás. Desde entonces, el legislador y la jurisprudencia españoles han expandido notablemente la capacidad del planeamiento urbanístico para ordenar los distintos usos residenciales del suelo y salvaguardar el de vivienda en su sentido genuino o constitucional.

En todo caso, los planes urbanísticos deben ceñirse a establecer determinaciones propias de su competencia, únicas para las que tienen cobertura legal: esto es, las referidas a la licitud y condiciones (intensidad, edificabilidad, tipología edificatoria, ocupación, compatibilidad, etc.) de los diferentes usos del suelo. No pueden establecer reglas económicas (como la exigencia de depósitos o avales para el ejercicio de la actividad) o civiles (como la exigencia de un *quorum* mínimo de aprobación en la comunidad de propietarios), que ya han sido anulados en diversos casos por los tribunales.

Más recientemente, la STS núm. 109/2023, de 31 de enero, ha regresado otra vez a la cuestión de determinar si la disposición impugnada (en este caso, un acuerdo plenario de zonificación del Ayuntamiento de Palma de Mallorca) que supone una limitación o restricción a la comercialización de estancias turísticas en viviendas resulta conforme o no a los principios de proporcionalidad y necesidad ínsitos a las «imperiosas razones de interés general» definidas en la Directiva Bolkestein.

En este caso, el Tribunal de instancia había anulado la prohibición de comercializar estancias turísticas en viviendas sitas en edificios plurifamiliares, por entender innecesario y desproporcionado extenderla a todo el término municipal como una zona única, sin diferenciar ámbitos territoriales más acotados, como sí ocurría en los casos juzgados por las sentencias citadas más atrás. El Tribunal Supremo, en cambio, casa la sentencia fundamentándose (1.º) en la cobertura expresa existente en la legislación turística autonómica para la medida adoptada⁽²⁶⁾, (2.º) en la motivación de ésta por la presión ambiental, territorial, sobre la convivencia en los barrios y los precios de la vivienda que genera el turismo, que califica

(26) Conforme al artículo 75.2 de la Ley 8/2012, de 19 de julio, del Turismo de las Illes Balears, modificada en 2017, «tiene la consideración de zona apta para la comercialización de estancias turísticas en viviendas de uso residencial aquella en que, motivadamente, con las medidas correctoras que se puedan establecer y cumpliendo las previsiones establecidas legalmente o reglamentariamente en materia de vivienda, la administración competente para llevar a cabo la zonificación considere que esta utilización extraordinaria de las viviendas residenciales resulta compatible con el uso ordinario de vivienda que las caracteriza».



como evidente y consistente, y (3.º) en el hecho de que dicha medida no limita el uso turístico de los inmuebles concebidos para desarrollar esa concreta actividad económica, sino que decide «no ampliar ese uso, naturalmente concebido para ese tipo de inmuebles, a otros que no lo son».

El urbanismo, en suma, puede configurar como extraordinario el uso turístico de los inmuebles residenciales, cuyo uso ordinario y preferente debiera ser la vivienda de las personas. En consecuencia, el condicionamiento y la limitación de dicho uso turístico no son medidas excepcionales y el canon de proporcionalidad a ellas aplicable debe ser deferente con la legitimidad democrática de la administración local competente para establecerlas y con la «razón imperiosa de interés general» a la que sirven, que no es otra que proteger el derecho a una vivienda digna y adecuada.

3.5 La recalificación de suelo para usos residenciales

El carácter dinámico, evolutivo de las ciudades provoca que haya que modificar o incluso revisar el planeamiento urbanístico para acomodarlo a las necesidades sobrevenidas de la población, que son asimismo cambiantes. Y la primacía de la vivienda como necesidad básica de las personas, junto con la cronificación de la insuficiencia de oferta de vivienda asequible, explican que el uso residencial suela ser beneficiario de dichos cambios, ya consistan en la recalificación de otros usos hacia el residencial, ya en la intensificación de este uso mediante el cambio de su tipología o el aumento de su edificabilidad.

Sirva como ejemplo el artículo 36.2.c).2.º de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, que permite implantar el uso de viviendas públicas sujetas a un régimen de protección en suelos vacantes de la red de servicios o de la red de equipamientos, siempre que se cumplan las siguientes condiciones:

- a) Que la edificabilidad del uso a implantar sea inferior al 5 por 100 de la edificabilidad residencial establecida por el planeamiento para el ámbito o sector.
- b) Que al computarse la edificabilidad resultante como residencial a estos únicos efectos, se mantenga el cumplimiento de la dotación de redes públicas exigibles.

Ahora bien, la modificación del precepto por la Ley 3/2024, de 28 de junio, ha eximido de los requisitos previstos en las letras a) y b) transcritas en el supuesto de redes supramunicipales.



Sin duda, la edificabilidad residencial es prioritaria, por las razones expuestas, y la ciudad puede tener exceso de suelo o edificación destinado a otros usos, ya sean lucrativos o dotacionales, susceptibles de ser redestinados a la vivienda. De ahí que se haya recurrido con cierta frecuencia a recalificar para el uso residencial viejos polígonos industriales, solares vacantes destinados a equipamientos educativos o socio-culturales o incluso bajos comerciales de edificios. Pero el uso residencial demanda dotaciones y servicios que son innecesarios o menos necesarios para otros usos. Y el derecho a la vivienda no puede construirse a costa del derecho a la ciudad. Por lo que tal posibilidad (1.º) debería estar condicionada a que se cumpla la hipótesis planteada, es decir, que se constate que existe un exceso de suelo calificado para otros usos y, por ende, vacante o infrautilizado, y (2.º) debería permitirse de forma proporcional y ponderada, de manera que se sigan cumpliendo los estándares de dotaciones y servicios urbanos después de aumentar la densidad de población. Para hacerlo posible están concebidas las actuaciones de reforma o renovación de la urbanización y de dotación del artículo 7.1 LSRU.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUIRRE I FONT, J. M., «La regulación municipal de las viviendas de uso turístico: soluciones a través del urbanismo», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 15, 2021.
- BASSOLS COMA, M., «Consideraciones sobre el derecho a la vivienda en la Constitución española de 1978», *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 85, 1983.
- CERDÁ, I., *Teoría general de la urbanización*, Tomo I, Madrid, Imprenta Española, 1867.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y PAREJO ALFONSO, L., *Lecciones de Derecho urbanístico*, Madrid, Cívitas, 1981.
- GUILLÉN NAVARRO, N. A., «Problemática urbanística de las viviendas de uso turístico en el ámbito local», en VV. AA., *Leyendo el territorio. Homenaje a Miguel Ángel Troitiño*, Universidad de Guadalajara, 2022.
- JORNET, S., «La necesidad de repensar el planeamiento urbanístico y territorial», *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, núm. 217, 2023.
- LEFEBVRE, H., *El derecho a la ciudad*, Península, 4.ª ed., 1978.
- MARTÍNEZ PAGÉS, J., y MAZA, L. Á., *Análisis del precio de la vivienda en España*, Documento de trabajo núm. 0307, Servicio de Estudios, Banco de España, 2003.
- MINISTERIO DE VIVIENDA Y AGENDA URBANA (MIVAU), *Observatorio de vivienda y suelo. Boletín anual 2023*, 2024.
- PONCE SOLÉ, J., «La competencia en materia de vivienda a la luz del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña y de la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del Derecho a la Vivienda», *Revista d'Estudis Autònòmics i Federals*, núm. 7, 2008.



A. PLANEAMIENTO URBANÍSTICO Y VIVIENDA

- PONCE SOLÉ, J., y SIBINA TOMÁS, D., coords, *El derecho de la vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo. Con un análisis específico de la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, en su contexto español, europeo e internacional*, Madrid / Barcelona, Marcial Pons, 2008.
- PORTUGALI, J.; MEYER, H.; STOLK, E., y TAN, E., eds., *Complexity theories of cities have come of age. An overview with implications to urban planning and design*, Berlin, Springer, 2012.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A., «Una imprevista disfunción del sistema urbanístico: la mortalidad judicial de los planes», *Práctica Urbanística: Revista mensual de urbanismo*, núm. 141, 2016.
- VAQUER CABALLERÍA, M., *La eficacia y la efectividad del derecho a la vivienda en España*, Madrid, Iustel, 2011.
- «El derecho a la vivienda en su relación con los derechos a la ciudad y al medio ambiente», *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 32, 2015.
- «Planes urbanísticos y planes de vivienda: la extraña pareja», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 7, 2017.
- «El Proyecto de Ley por el Derecho a la Vivienda y la intervención local en la materia», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 59, 2022.
- ZOIDO, F.; VEGA, S. de la; PIÑEIRO, Á.; MORALES, G.; MAS, R.; LOIS, R. C., y GONZÁLEZ, J. M., *Diccionario de urbanismo. Geografía urbana y ordenación del territorio*, Madrid, Cátedra, 2013.

