

B. Reservas de vivienda protegida

Daniel B. Entrena Ruiz⁽¹⁾

*Profesor Titular de D. Administrativo
Universidad Carlos III de Madrid*

Resumen: *El trabajo explica el régimen de las reservas para vivienda protegida de la LDV, de acuerdo con la modificación que dicha ley realiza de la LRSU, poniéndolo en conexión con las formas de obtención de suelo con cargo a la propiedad. Tras exponer los antecedentes normativos que dicha Ley realiza hasta llegar a la regulación, finaliza el trabajo realizando una aproximación a la legislación autonómica vigente acerca de dicha reserva, para comprobar si tendrá que ser modificada para adaptarse a la legislación básica estatal, así como algunas soluciones innovadoras y otras situaciones vigentes que pueden afectar a la eficacia de esta técnica.*

Palabras clave: *Reservas de suelo obligatorias para vivienda protegida, planeamiento urbanístico; deberes urbanísticos de los propietarios.*

Abstract: *The paper explains the legal reserves for subsidized housing in the LDV, in accordance with the modification of the LRSU. After explaining*

(1) Open Researcher and Contributor ID (ORCID): 0000-0003-1393-0736. Acción financiada por la Comunidad de Madrid a través de la línea de «Excelencia del Profesorado Universitario» del Convenio Plurianual con la UC3M (EPUC3MXX), en el marco del V PRICIT (V Plan Regional de Investigación Científica e Innovación Tecnológica).



the regulatory background up to the current regulation, the research ends with an approach to the autonomous communities legislation, in order to check whether it will have to be modified to adapt to the basic state legislation, too some innovative solutions and others that can't receive a positive valuation from the point of view of the citizen right to access a home.

Keywords: *Mandatory legal reserves in urban planning for subsidized housing, urban planning duties of the property.*

Sumario: 1. Antecedentes: La trazabilidad normativa de las reservas de suelo sobre vivienda protegida. 2. La reserva de vivienda protegida en la LDV. 2.1 Reservas en el planeamiento para vivienda protegida ([Disposición Final 4.ª y artículo 15.1.d) LDV]. 2.2 Obtención de suelo para vivienda protegida: potenciación de viviendas dotacionales o sociales. 3. La concordancia entre la LDV y la legislación autonómica de vivienda. 3.1 Un sondeo general. 3.2 Una solución innovadora y un caso perturbador. Bibliografía.

1. ANTECEDENTES: LA TRAZABILIDAD NORMATIVA DE LAS RESERVAS DE SUELO SOBRE VIVIENDA PROTEGIDA

El problema de la vivienda ha existido siempre en nuestro país, un derecho subjetivo cuya plena eficacia nunca se ha garantizado, como han razonado Iglesias Gonzalez (2000), López Ramón (2010), Vaquer Caballería (2011: 46 ss.), Ponce Solé (2019a) o Tejedor Bielsa (2010: 309 ss.), y ello pese a que España goza de una arraigada política pública en la materia⁽²⁾. Una de las líneas de actuación de esa política de vivienda ha sido fomentar la edificación de vivienda dirigida a colectivos con especiales necesidades y, a tal fin, entre las medidas arbitradas se encuentra el establecimiento por los instrumentos de planteamiento territorial o urbanístico de un porcentaje de suelo residencial reservado específicamente para

(2) Los antecedentes remotos de la política pública en materia de vivienda protegida pueden situarse en las Leyes de Casas Baratas de 1911 y 1923, la posterior legislación republicana –ley salmón–, y la actuación desarrollada por el Instituto Nacional de la Vivienda, como han explicado VAQUER CABALLERÍA (2011: 83 ss), BERMEJO LATRE (2010), PONCE SOLÉ (2008) o ya en relación con la evolución más reciente de dicha política, durante el periodo democrático IGLESIAS GONZALEZ (2010: 359 ss).



vivienda sujeta a un régimen protegido en su precio de renta o venta⁽³⁾, en el contexto de la tradicional descoordinación entre política y planes de vivienda y urbanismo, como ha explicado el mismo profesor Vaquer Caballería⁽⁴⁾ y él mismo desarrolla en otro capítulo de este Tratado; entre las manifestaciones de esa descoordinación se encuentra, por ejemplo, la desvinculación entre la calificación del suelo para vivienda protegida y el régimen de calificación legal a tal fin, como ha analizado Iglesias González (2010: 375 ss.).

El artículo 20.1.b) de la LRSU, cuya redacción ha sido modificada por la Disposición Final 4.^a de la LDV, señala así: *«1. Para hacer efectivos los principios y los derechos y deberes enunciados en el título preliminar y en el título I, respectivamente, las Administraciones Públicas, y en particular las competentes en materia de ordenación territorial y urbanística, deberán: [...] b) Destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para uso residencial, con reserva en todo caso de una parte proporcionada a vivienda sujeta a un régimen de protección pública que, al menos, permita establecer su precio máximo en venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, como el derecho de superficie o la concesión administrativa».*

La primera referencia esta técnica puede encontrarse en el Decreto 2131/1963, de 24 de julio, que contenía el estatuto del Instituto Nacional de la Vivienda y al que atribuía, entre otros fines: *«e) 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. Los solares resultantes podrán ser enajenados».*

Evidentemente, la norma estaba lejos de indicar que desde el planeamiento urbanístico debían generarse reservas de suelo para viviendas protegidas, pero sí que el indicado Instituto debía poseer una bolsa de terrenos para dicha finalidad. No obstante, la Ley de Régimen de Suelo y ordenación urbana de 12 de mayo de 1956 (LS56), no contemplaba reservas de terreno específicas para vivienda protegida, aunque sí la cesión de terrenos para la construcción de viviendas «ultraeconómicas» (art. 153).

Como resulta suficientemente conocido, esta ausencia motivó la nulidad del planeamiento urbanístico que incorporaba ese tipo de reserva y, a resultas de ello, la incorporación a la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre

(3) Entiende por vivienda protegida el artículo 3.f) de la LDV aquella *«sometida a un régimen especial para destinarla a residencia habitual de personas con dificultades de acceso al mercado de vivienda, tanto en ámbitos urbanos y metropolitanos, como en el medio rural».*

(4) Ver al respecto VAQUER CABALLERÍA (2017: 68-85) y respecto al proyecto de LDV (2022: 111 ss).

Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, tal y como han explicado suficientemente Iglesias Gonzalez (2005: 536) y García Álvarez (2010: 386)]⁽⁵⁾.

Por ello, puede afirmarse que la técnica de las reservas de suelo para vivienda protegida es más bien reciente en el ordenamiento jurídico estatal, gozando de mayor solera en el autonómico. El País Vasco fue la primera en establecer esas reservas; así, tras establecer la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio (art. 6.7) que las Directrices de Ordenación del Territorio debían cuantificar la necesidad de vivienda de protección oficial, dicha cuantificación debía reflejarse en los Planes Territoriales Parciales, que obligatoriamente debían a su vez establecer la superficie de suelo para satisfacer esa necesidad [art. 12.1.f)]. Con posterioridad la Ley 17/1994, de 30 de junio, de medidas urgentes en materia de vivienda y de tramitación de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística (art. 2), fijaría unos estándares de viviendas de protección pública para municipios de más de 7.000 habitantes del 20% del aprovechamiento total residencial previsto en operaciones sistemáticas de reforma interior en suelo urbano y nada menos que el 65% del total residencial previsto en suelo urbanizable programado y en suelo apto para urbanizar⁽⁶⁾.

A escala estatal hubo que esperar hasta la Ley 8/2007, de 28 de mayo de Suelo, para que la técnica de la reserva de suelo para vivienda protegida apareciese (dado que la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones no señaló nada a este respecto), si bien planteándola

(5) Así, las directrices aprobadas en aplicación del Real Decreto-ley 11/1980, de 26 de septiembre, sobre revisión del Plan General de Ordenación Urbana del Área Metropolitana de Madrid, concretamente la número 17, fue anulada mediante STS de 1 de junio de 1987 (ECLI: ES:TS:1987:10098):«Ciertamente, la finalidad perseguida por la directriz número 17 –evitar la segregación social– es perfectamente plausible. A su logro puede conducir la utilización, en este sentido, de los terrenos a ceder en virtud de las prescripciones urbanísticas – artículos 84.2 y 3.b del texto refundido, y 46.3.b del Reglamento de Gestión –. Pero con la normativa vigente, no le es dado al planeamiento, en cuanto regulación reglamentaria, abrir nuevos cauces limitando la propiedad privada sin la base legal exigida por el artículo 33.2 de la Constitución».

(6) Asimismo, la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha establecía en su artículo 24.3, respecto a los Planes de Ordenación Municipal: «Los Planes de Ordenación Municipal de los Municipios superiores a los 20.000 habitantes de derecho deberán establecer las determinaciones precisas para garantizar que se destine a la construcción de viviendas sujetas a un régimen de protección pública que, cuando menos, habilite a la Administración para tasar su precio, el suelo suficiente para cubrir las necesidades previsibles en el primer decenio de vigencia del Plan. Estas determinaciones se justificarán en un análisis de las características de distribución de la demanda por niveles de ingresos de la unidad familiar y por tramos de edad en función del modelo de ciudad asumido por el Plan».

Del mismo modo, por ejemplo, la Ley canaria 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias, incluía entre los elementos estructurantes de los Planes Generales de Ordenación (art. 32.2): «La adscripción de suelo urbano o urbanizable a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o con precio final de venta limitado. Esta adscripción no podrá en ningún caso exceder del 50 por ciento del aprovechamiento del ámbito o sector».



desde una perspectiva competencialmente aceptable (como así lo entendió la STC 141/2014, de 11 de mayo, FJ8.^o).

De este modo, el artículo 10.b) de la Ley de Suelo de 2007 incorporaba la exigencia de que la legislación autonómica de ordenación del territorio o urbanismo y, de conformidad con ella, los instrumentos de planeamiento correspondientes, fijaran una reserva mínima del 30% de la edificabilidad residencial para vivienda protegida, limitada en su precio máximo de venta, alquiler o formas análogas de acceso temporal a la vivienda, como concesión administrativa o derecho de superficie, en actuaciones de urbanización, quedando fuera las de dotación⁽⁷⁾.

Como puede observarse⁽⁸⁾, el contenido era muy similar al tenor actual artículo 20.1.b) de la LSRU, reproducido al comienzo, de modo que lo acontecido normativamente desde entonces han sido sucesivas reformas sobre el contenido inicial del artículo 10.b) de la Ley de Suelo de 2007.

Según explica Vaquer Caballería (2017: 72 ss.), mediante esta previsión cobraba vida uno de los medios en que tradicionalmente se ha tratado de incidir desde el planeamiento urbanístico en la promoción de viviendas para colectivos desfavorecidos, actuando sobre el régimen objetivo del suelo, a la par que indirectamente se contemplaba el uso específico, por mucho que pudiera ser cuestionable desde un punto de vista dogmático por su ausencia real de diferenciación tipológica que puede tener una vivienda libre.

(7) A estos efectos, resultan elevadamente ilustrativas las Sentencias recaídas en relación con el plan parcial de reforma interior de Raimundo Fernández Villaverde (Madrid), más conocido como el asunto del Taller de Precisión de Artillería, que fue anulado por la ausencia de reserva alguna para vivienda protegida, al calificar el Ayuntamiento de la capital que se trataba de una actuación de dotación –para evitar aplicación de la reserva– y no de transformación urbanística, pese que se trataba de sustituir aquella instalación por una edificación residencial (STSJ de Madrid 527/2019, de 17 de septiembre, recurso contencioso-administrativo 278/2016, y STS de 16 de febrero de 2021, núm. rec. 8388/2019 Numroj: STS 739:2021 Ecli: ES: TS:2021:739).

(8) Establecía el artículo 10.b), relativo a «Criterios básicos de utilización del suelo»: «*Para hacer efectivos los principios y los derechos y deberes enunciados en el Título I, las Administraciones Públicas, y en particular las competentes en materia de ordenación territorial y urbanística, deberán: [...] b) Destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para uso residencial, con reserva en todo caso de una parte proporcionada a vivienda sujeta a un régimen de protección pública que, al menos, permita establecer su precio máximo en venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, como el derecho de superficie o la concesión administrativa. Esta reserva será determinada por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística o, de conformidad con ella, por los instrumentos de ordenación y, como mínimo, comprenderá los terrenos necesarios para realizar el 30 por ciento de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo que vaya a ser incluido en actuaciones de urbanización. No obstante, dicha legislación podrá también fijar o permitir excepcionalmente una reserva inferior para determinados Municipios o actuaciones, siempre que, cuando se trate de actuaciones de nueva urbanización, se garantice en el instrumento de ordenación el cumplimiento íntegro de la reserva dentro de su ámbito territorial de aplicación y una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social.*»

Junto a la indicada reserva y consiguiente calificación de suelo para vivienda protegida, la Ley de Suelo de 2007 contemplaba otro instrumento dirigido a favorecer la promoción y construcción de viviendas de protección pública, en el marco de los instrumentos dirigidos a la recuperación de las plusvalías del proceso urbanístico a que obliga el artículo 47 de la CE. Así, el artículo 16 de la Ley de Suelo de 2007, relativo a los deberes de la promoción de actuaciones de transformación urbanística, estipulaba la posibilidad de cumplir la entrega de *suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación [...], con suelo destinado a vivienda sometida a algún régimen de protección pública en virtud de la reserva a que se refiere la letra b) del artículo 10*».

En este último inciso, la Ley conectaba la tradicional obligación de entregar suelo con destino a los patrimonios municipales del suelo, cuyo destino principal era según el artículo 34.1 de propia Ley de Suelo de 2007 «*la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública*», con la reserva para esta finalidad establecida en virtud de su artículo 10.b), obviamente hasta donde fuera posible y obligatorio, pero contribuyendo con la cesión a la generación de viviendas protegidas⁽⁹⁾.

Por tanto, la Ley de Suelo de 2007 no solo establecía una reserva de suelo para vivienda protegida sino, además, la forma de obtenerlo, y trataba de garantizar que fuera dirigido a esa finalidad, al menos cuando se tratara de actuaciones de urbanización, en la medida que la reserva contenida en el artículo 10.b) únicamente afectaba a éstas y no a actuaciones de dotación.

Posteriormente, el artículo 10.b) de la Ley de Suelo de 2007 fue incorporado tal cual al Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprobaba el texto refundido de la Ley de suelo (TRLR8), el cual fue a su vez modificado por Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, que introdujo tres importantes novedades.

Las dos primeras novedades consistieron, en una nueva enumeración 10.1.b), de un lado en establecer la obligación de respetar el principio de cohesión social en la localización de la reserva –y no únicamente cuando se estableciera un porcentaje de vivienda protegida inferior, como hacía la Ley de 2007 y, de otro lado, modificar este porcentaje distinguiendo, a su vez, entre actuaciones de nueva urbanización en suelo rural (a las que exigía un 30% de la edificabilidad media ponderada del ámbito de

(9) Ver acerca de esta institución en la Ley de Suelo de 2007, CHINCHILLA PEINADO, J. A., (2007: 135 ss).



referencia) y actuaciones de reforma o renovación en suelo urbanizado, en las que únicamente exigía el 10 % del mismo parámetro.

La modificación de 2013 disminuyó por tanto el porcentaje de reserva exigido para actuaciones que se acometieran en entornos urbanizados, pero dejó zanjada su exigencia en actuaciones de urbanización de reforma o de renovación urbanas, esto es, con el suelo ya urbanizado, como venía corroborando la jurisprudencia y evidencia la STS de 16 de febrero de 2021 (rec. 8388/2019), reproducida a pie de página⁽¹⁰⁾.

La reforma de 2013 del TRLS08 incorporó además otra tercera novedad, al introducir en un nuevo apartado primero letra a) del artículo 16, dentro de la carga de los propietarios en actuaciones de urbanización con uso predominantemente residencial, de ceder suelo para viales, espacios libres, zonas verdes y restantes dotaciones del ámbito de actuación, el necesario adscrito por el planeamiento *«a la dotación pública de viviendas sometidas a algún régimen de protección, con destino exclusivo al alquiler, tanto en los supuestos en que así se determine por la legislación aplicable, como cuando de la memoria del correspondiente instrumento se derive la necesidad de contar con este tipo de viviendas de naturaleza rotatoria, y cuya finalidad sea atender necesidades temporales de colectivos con especiales dificultades de acceso a la vivienda»*.

La Ley estatal exigía así que la legislación aplicable pudiera contemplar la cesión de suelo no lucrativo, que no debía por tanto competir con el que sí tiene ese carácter y se destina a vivienda libre, pero con destino a viviendas dotacionales, pensadas para alojamiento temporal en alquiler de personas con especiales dificultades de acceso a la vivienda. En otro trabajo de este mismo bloque y sección del presente Tratado se examina con brillantez el régimen de las viviendas dotacionales, por lo que nos

(10) *«Pero el deber de cesión de suelo para viviendas se complica cuando la reserva ha de hacerse en actuaciones de urbanización por reforma o renovación del suelo ya urbanizado, en el que, en principio, el aprovechamiento ya está patrimonializado, lo que supone excluirse de él dicha reserva, como un deber de los propietarios del terreno. No es el momento de adentrarnos en esa posibilidad aunque si ha de recordar, en contra de lo que se alega por la defensa de la mercantil promotora del PPRI en su escrito de interposición del recurso, que si bien la jurisprudencia, en la legislación anterior a la Ley de 2007, había venido sosteniendo que a los propietarios del suelo ya urbano, en terminología de la época, hoy urbanizado, no se le podían imponer nuevos deberes urbanísticos, ni aun en los supuestos de reforma o renovación de la urbanización existente; es lo cierto que ese criterio era contrario a la misma filosofía de la Ley de 2007 y nuestra jurisprudencia se ha adoptado a ella, en el sentido de que, habiendo prescindido la legislación básica de las categorías del suelo y atender a las actuaciones de transformación y urbanización, es admisible la imposición de nuevos deberes, como se deja constancia, con abundante argumentación y cita jurisprudencial, en nuestra sentencia 1563/2018, de 30 de octubre, dictada en el recurso de casación 6090/2017 (ECLI: ES: TS:2018:3779)»*.



remitimos al mismo para conocer con mayor detalle todo lo relativo a su régimen jurídico⁽¹¹⁾.

El régimen jurídico descrito, dirigido a generar suelo con destino a vivienda protegida, cuyo núcleo integraban los artículos 10.1.b) y 16 del TRLS08, fue incorporado sin novedad a la LRSU como ya hemos adelantado, si bien enumerados como artículos 20.1.b) y 18, cuya redacción estuvo vigente hasta su modificación por la LDV, como vamos a poder comprobar.

2. LA RESERVA DE VIVIENDA PROTEGIDA EN LA LDV

2.1 Reservas en el planeamiento para vivienda protegida [Disposición Final 4.ª y artículo 15.1.d) LDV]

En efecto, para coordinar el marco territorial y urbanístico con la política de vivienda en lo relativo a la vivienda protegida, la LDV contempla la obligatoria reserva de suelo para vivienda protegida, si bien remitiendo a tal efecto al artículo 20.1.b) de la LSRU, cuya redacción modifica su Disposición Final 4.ª; además, en el artículo 15 relativo al «Derecho de acceso a la vivienda y ordenación territorial y urbanística», contiene una serie de «criterios básicos en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística» que conectan con aquella técnica que venimos explicando, como vamos a comprobar.

Como sabemos, el artículo 20.1.b) de la LSRU ya preveía la obligatoria reserva por el planeamiento urbanístico para vivienda sometida a algún régimen de protección pública, *«que, al menos, permita establecer su precio máximo en venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, como el derecho de superficie o la concesión administrativa»*, exigencia que no ha sido modificada por la Disposición Final 4.ª de la LDV, cuya aprobación permite al menos conocer qué tipologías de viviendas protegidas son exigibles a nivel estatal, a saber: dotacionales o sociales y de precio limitado [art. 3.f) LDV], cuyo régimen es comentado en otra parte de esta obra colectiva⁽¹²⁾.

(11) La reforma de 2013 del TRLS08 también introdujo la novedad de que también debían ceder suelo los propietarios en el marco de actuaciones de dotación con destino a los patrimonios municipales del suelo, pero no con destino preferente para vivienda protegida sino para «actuaciones de rehabilitación o de regeneración y renovación urbanas» [art. 16.2.a) en relación con artículo 38.1].

(12) Este precepto, así como el apartado f) del artículo 3, sobre vivienda asequible incentivada, fue declarado constitucionalmente válido por la STC 79/2024, de 21 de mayo. No obstante, la doctrina más autorizada ha criticado la LDV en lo relativo al régimen de vivienda protegida por



Sin embargo, la LDV ha modificado el artículo 20.1.b) para establecer que el mínimo de reserva para vivienda protegida que fije la legislación territorial o urbanística, y consiguientemente los instrumentos de ordenación, debe ser del 40 % de la edificabilidad residencial prevista en suelo rural que vaya a ser incluido en actuaciones de nueva urbanización y del 20 % en suelo urbanizado destinado a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización (recordemos, frente al 30 % y 10 %, respectivamente, anteriores a la LDV).

Además, el artículo 15.1.d) de la LDV establece que de ella, debe quedar al menos un 50 % a algún régimen de protección pública de alquiler, *«salvo en casos excepcionales en los que el instrumento de ordenación urbanística lo justifique, atendiendo a las características de las personas demandantes de vivienda u otras circunstancias de la realidad económica y social»*.

No se ha visto modificada, empero, la excepción de fijar *«una reserva inferior o eximir las para determinados municipios o actuaciones, siempre que, cuando se trate de actuaciones de nueva urbanización, se garantice en el instrumento de ordenación el cumplimiento íntegro de la reserva dentro de su ámbito territorial de aplicación»*. Por consiguiente, es necesario que el instrumento de planeamiento –no necesariamente de carácter general, por cuanto su concreción como determinación o no estructurante depende de lo previsto en la legislación autonómica– motive el establecimiento de un porcentaje menor por referirlo al conjunto del término municipal o, en su caso, ámbito menor de referencia⁽¹³⁾.

suponer una oportunidad perdida para homogeneizar en mayor medida su régimen en el conjunto del Estado, para así evitar las disfunciones de la legislación autonómica (Ver IGLESIAS GONZÁLEZ, 2023: 35, y previamente acerca del proyecto de LDV, 2022: 35 ss). Al mismo tiempo, esa sentencia no hace sino responder a la llamada ataxia del derecho constitucional a la vivienda (una especie de funcionamiento incorrecto del sistema nervioso), en palabras de VAQUER CABALLERÍA (2024: 141): «La proclamada falta de autonomía del título competencial autonómico sobre vivienda y la generosa proyección atribuida a los títulos competenciales del Estado sobre la materia (señaladamente, al amparo del artículo 149.1.13.ª CE) deja un amplio campo al legislador estatal, que apenas había ocupado incidentalmente, al contrario de lo ocurrido históricamente en la vecina materia del suelo (también objeto de los artículos 47 y 148.1.3.ª CE). Así ha sido hasta ahora, que ha promulgado la ya citada Ley por el derecho a la vivienda».

(13) Por ejemplo, la Ley 5/2022, de 15 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria, contempla como determinación general obligatoria la justificación de necesidad o no de vivienda protegida (art. 68), pero al establecer qué determinaciones forman parte necesariamente de los planes generales, lo hace entre las adicionales, no mínimas a las previstas en aquel precepto, que podrán serlo en atención a «la entidad del municipio y estará en proporción a sus problemas y necesidades urbanísticas» (art. 69). A su vez, de este régimen excepcional las viviendas rotacionales y dotacionales, en particular para destinadas a menores de 35 y mayores de 65 años, así como a colectivos socialmente vulnerables (apartado 3.3.4 del Anexo), por cuanto el artículo 61.3 las sitúa entre los sistemas generales.



Como limitación adicional respecto a la reserva obligatoria, ya la redacción previa del artículo 20.1.b) de la LSRU preveía que la localización de esa reserva debe ser además establecida «*de forma respetuosa con el principio de cohesión social*», un mandato que debe ser igualmente garantizado en caso de que aquella sea fijada en un porcentaje menor por referirlo al conjunto del ámbito territorial de aplicación. Por tanto, no es admisible la localización aislada, desconectada del entorno residencial destinado a viviendas no protegidas, a modo de guetos o barriadas dirigidas a personas con mayores dificultades de acceso a una vivienda, como ha sucedido en algunos países de nuestro entorno. Es preciso, por ello, que las memorias justificativas de planeamiento realicen un esfuerzo argumentativo para justificar este principio de cohesión social en la distribución del suelo reservado para vivienda protegida, dimensionándolo en el entorno sociológico, so riesgo igualmente de nulidad por ausencia de todo razonamiento al respecto⁽¹⁴⁾.

Finalmente, el vigente apartado 1.c) del artículo 15 de la LDV contempla en relación con esta reserva la prohibición de modificar dicho suelo, una previsión similar a lo previsto por el anulado artículo 16, con la diferencia de que este precepto contemplaba, además, para el resto de supuestos distintos a los del artículo 20.1.b) de la LRSRU, una preceptiva calificación permanente salvo «*causa justificada debidamente motivada para su descalificación*» o para el establecimiento de un plazo de calificación mínimo de 30 años. Es más la propia Ley aportaba como causa justificada –sin indicar si era con carácter excluyente de otras causas posibles–, «*la promoción de viviendas protegidas en suelos cuya calificación urbanística no impusiera dicho destino y no hubiesen contado con ayudas públicas para su promoción*». De este modo, la LDV velaba por la existencia de un adecuado equilibrio en el planeamiento a la hora de cumplir las reservas de suelo para vivienda protegida, de modo que la descalificación de suelo destinado a tal fin debía ser convenientemente equilibrado mediante la promoción de viviendas sometidas al mismo régimen aunque fuera en suelos calificados a otro destino urbanístico, lógicamente residencial.

La limitación en el caso del artículo 15.1.c) parece menos intensa que la prevista en el artículo 16 anulado⁽¹⁵⁾, en la medida que prevé, aunque

(14) Así lo exige por, ejemplo, el artículo 38 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, tras establecer una reserva obligatoria del 30 al 80 por ciento de la edificabilidad residencial de cada sector de suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable, justifica la reducción de forma excepcional «justificándolo en el cumplimiento de los objetivos municipales en materia de vivienda y en las circunstancias del municipio y del sector» con una distribución respetuosa con el principio de cohesión social».

(15) El precepto fue intensamente criticado por la doctrina ya antes de su examen constitucional, debido a la necesidad de interpretar la cláusula de prevalencia autonómica y al mismo



también de forma excepcional, la posibilidad de modificar el suelo reservado para viviendas sometidas a algún régimen de protección pública cuando *«el instrumento de ordenación urbanística justifique la innecesariedad de este tipo de viviendas o la imposibilidad sobrevenida de dicho destino, con independencia de que puedan modificarse las condiciones o características de la vivienda protegida para atender a la demanda y necesidades del ámbito territorial»*.

A diferencia del extinto artículo 16, el artículo 15.1.c) de la LDV no precisa qué debe entenderse por innecesariedad, por lo que obviamente debe ser convenientemente justificada en el instrumento de planeamiento que modifique la previsión urbanística previa para dicho destino, so riesgo de nulidad radical, y no por puras razones de oportunidad y conveniencia sino en relación con la existencia de factores reales, objetivos y comprobables de que efectivamente es así, y aún con mayor motivo si lo que se pretende es su venta, siendo razonable en uno u otro caso vincular este tipo de operaciones al incremento de suelo destinado al mismo fin, tal y como preveía muy razonablemente el anulado artículo 16 de la LDV⁽¹⁶⁾. En todo caso, la descalificación de suelo para vivienda protegida supone una disfunción que debilita enormemente la protección de la legislación estatal, como ha observado Iglesias Gonzalez (2023: 78 ss.), y en caso de ser posible conforme a la legislación autonómica podrá continuar provocando tensiones entre propietarios de vivienda y de suelo municipal, lo que no

tiempo de supletoriedad de la legislación estatal que podía inferirse del mismo (Ver IGLESIAS GONZÁLEZ, 2023: 66 ss).

(16) A estos efectos, puede ser de utilidad el caso de la venta directa de 32 promociones de viviendas protegidas (2.935 viviendas en total) destinadas a arrendamiento en distintas modalidades por parte del Instituto de la Vivienda de Madrid (IVIMA) a una sociedad gestora de instituciones de inversión colectiva, que quedaba subrogada en derechos y obligaciones como arrendadora, por un importe de 201.000.000,007 euros; dejando al margen la ausencia de consulta previa de la operación a los arrendatarios de la operación, que conducía a su vez a la Comunidad de Madrid y la sociedad compradora a defender la falta de legitimación de los arrendatarios, lo que fue reprochado por el Tribunal Supremo [SSTS de 22 de noviembre de 2017 (rec.núm. 191/2017), y de 23 de marzo de 2018 (rec. núm. 1318/2017)], posteriormente el TSJ de Madrid señalaba en sus SSTSJM de 14 de mayo de 2019 (rec. núm. 567/2018), y 22 de julio de 2019, (núm. rec. 829/2018), respecto a la falta de justificación de la innecesariedad de la venta de las viviendas [...], *bajo sanción de invalidez de la actuación, para apartar a la Administración enajenante de la proscrita arbitrariedad en una actuación[...] debiendo, especialmente (artículo 8.2 de la Ley 33/2003, citada) la gestión de los bienes patrimoniales «... coadyuvar al desarrollo y ejecución de las distintas políticas públicas en vigor y, en particular, al de la política de vivienda, en coordinación con las Administraciones competentes»*.

En línea con lo anterior, hay que concluir, pues, que no se trataba en este caso de motivar simplemente la decisión discrecional de enajenar las viviendas de las que aquí se trata, por puras razones de oportunidad o de conveniencia, sino de justificar cumplidamente que aquéllas no eran necesarias para el cumplimiento de los fines del IVIMA que era el organismo al que estaban adscritas las resultantes de las 32 promociones».



augura nada bueno respecto al mantenimiento de parques públicos de vivienda⁽¹⁷⁾.

2.2 **Obtención de suelo para vivienda protegida: potenciación de viviendas dotacionales o sociales**

El establecimiento de una cuota de reserva de suelo para vivienda protegida, como contempla el artículo 20.1.b) de la LSRU conlleva la imposición de un uso en las actuaciones de urbanización que afecta a las legítimas expectativas de los propietarios para obtener de dicho recurso mayores beneficios, al verse obligados a construir vivienda de protección pública, aunque sea de titularidad privada⁽¹⁸⁾; en este sentido, debe caerse en la cuenta de que es superior el porcentaje de reserva global a satisfacer en el conjunto de la actuación residencial [40 por ciento de la edificabilidad residencial en actuaciones de nueva urbanización en suelo rural, ex artículo 20.1.b) LSRU], que la cesión de suelo a satisfacer con cargo a los propietarios en actuaciones de urbanización [entre el 5 y el 15% como regla general, de la edificabilidad media ponderada de la actuación, o del ámbito superior de referencia en que se incluya [art. 18.1.b) LSRU].

Desde un punto de vista jurídico dicha imposición es perfectamente admisible, y no solo en suelo sujeto una actuación de urbanización sino incluso en suelo ya urbanizado, y ello sin necesidad de que esté sujeto a operaciones de reforma interior (STC 16/2021 de 28 de enero). No obstante, la técnica debe ser debidamente analizada y empleada para medir su eficacia en relación con los efectos que implica sobre el mercado de vivienda libre.

(17) Se recomienda a estos efectos buscar información acerca de la venta de suelo del llamado Plan 18.000 de la ciudad de Madrid, edificadas sobre suelo público municipal en los años 80 y 90, con constitución de derecho de superficie a cooperativistas. Una explicación de este tipo de mecanismos de colaboración público-privada puede consultarse en GIFREU I FONT (2023b).

(18) Además, el artículo 15.1.a) 1.º de la LDV establece que «*Con la finalidad de ampliar la oferta de vivienda social o dotacional, los instrumentos de ordenación territorial y urbanística: 1.º) podrán establecer como uso compatible de los suelos dotacionales, el destinado a la construcción de viviendas dotacionales públicas*». Si bien la finalidad del precepto parece nítida, esto es, que desde el planeamiento territorial o urbanístico se admita el uso dotacional para vivienda protegida de dicha naturaleza, la redacción no es técnicamente todo lo perfecta que sería deseable. De un lado porque mezcla la compatibilidad del uso dotacional de otro específico asignado a vivienda protegida, como si se tratara de uso distintos, cuando la intención es reconocer en aquel el uso concreto para vivienda pública. De otro lado, porque el uso dotacional puede ser público o privado, y al introducir el uso de vivienda en dicha clasificación, puede dudarse de si el legislador estatal está previendo la implantación de viviendas dotacionales en el suelo del segundo tipo (que la propia LDV entiende de titularidad pública, como se ha visto), un viaje del todo innecesario dada la posibilidad de generarlo ya mediante un derecho de superficie o en régimen de complejo inmobiliario (art. 26.5 LSRU). Esta confusión de nociones bien pudiera ser intencionada, para así amparar mayores soluciones en relación con los usos y la vivienda dotacional, pero quizás podría haberse evitado con una mejor acotación de los conceptos empleados.

B. RESERVAS DE VIVIENDA PROTEGIDA

En todo caso, que existiera esa posibilidad no quiere decir que fuera la única opción puesto que la propia LSRU contempla la cesión de suelo dotacional [art. 18.1.a)] para la construcción de viviendas de protección pública en régimen de alquiler.

La LDV ha introducido alguna variación en este esquema, al indicar el artículo 15.1.a) 2.º que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística podrán – y no, deberán– *«establecer la obtención de suelo con destino a vivienda social o dotacional, con cargo a las actuaciones de transformación urbanística que prevean los instrumentos correspondientes, cuando así lo establezca la legislación de ordenación territorial y urbanística y en las condiciones por ella fijadas»*.

Y la duda que entonces surge es si esa obtención de suelo para vivienda social o dotacional, que estaría además dirigida a satisfacer la cuota de reserva del 40 % de la edificabilidad residencial, debe ser con cargo a las obligaciones estipuladas en el artículo 18.1.a) o en el 18.1.b) de la LSRU, o ambas. Si fuera el primer caso, no estaría añadiendo la LDV nada nuevo, pudiendo cumplirse la previsión a través de la equidistribución y los estándares correspondientes en el ámbito de actuación; más, si fuera el segundo caso, significaría que toda la cesión de suelo que deba satisfacerse destinado a vivienda protegida de entre el 5 y el 15 % de la edificabilidad media ponderada de la actuación puede ir destinado a vivienda social o dotacional (si así lo estipula la legislación territorial o urbanística), limitando con ello el destino posible de los patrimonios municipales del suelo y la posibilidad de destinar esas cesiones, en particular, a otra tipología de viviendas protegidas y titularidad pública, como son las de renta limitada [art. 3.f)2.º) de la LDV].

A tenor del contenido del artículo 15.1.e) de la LDV, la duda planteada puede despejarse a favor de la segunda opción, pero no excluye la tercera, puesto que como modalidad especial en lo relativo a la obtención de suelos para viviendas dotacionales o sociales, dicho precepto estipula que en las zonas que hayan sido declaradas de mercado residencial tensionado, el suelo obtenido en virtud de la cesión relativa al tanto por ciento que corresponda de la edificabilidad media ponderada del ámbito de referencia en actuaciones de transformación urbanística [art. 18.1.b) de la LSRU], *«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»*⁽¹⁹⁾.

(19) Para una valoración de las áreas tensionadas en lo relativo al control de precios del alquiler, ver (GIFREU I FONT, 2023a: 61-98).

3. LA CONCORDANCIA ENTRE LA LDV Y LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA DE VIVIENDA

3.1 Un sondeo general

La limitada extensión del trabajo nos impide realizar una exposición sistemática y exhaustiva de toda la legislación autonómica de aplicación, si bien rastreando parte de ella, podemos encontrar las mismas técnicas que contempla la LDV en conjunción con la LSRU, así como fácilmente comprobar que las leyes deberán adaptarse al nuevo marco normativo estatal.

Anteriormente se ha hecho referencia a pie de página al artículo 38 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, que establece una posible reserva de entre un 30 y 80 % de la edificabilidad residencial en suelo urbano no consolidado y urbanizable. Del mismo modo, por ejemplo, en la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia (LSGal) fija esta reserva en un 10 % en suelo urbano no consolidado –dentro de cada distrito– y 30 % en suelo urbanizable –en cada Sector de suelo urbanizable; idéntica cuota de reserva establece el artículo 63 de la Ley 5/2022, de 15 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria (LOTUCant). El modelo se repite en la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (LSTAnd) (art. 61.5). Por tanto, en todos estos casos y similares, estos porcentajes deben ser necesaria actualización de los porcentajes a la nueva redacción del artículo 20.1.b) de la LSRU tras la LDV (20 % y 40 %).

Por otro lado, al igual que el aludido artículo de la Ley castellano-leonesa, la Ley gallega permite fijar unos porcentajes menores de reserva para vivienda protegida en función de su demanda real en cada municipio, lo que es concretado anualmente por el Instituto Gallego de la Vivienda y Suelo, en base a los inscritos en el Registro Único de Demandantes de Vivienda de la Comunidad Autónoma de Galicia (art. 42 LSGal)⁽²⁰⁾. Del mismo modo, se exonera directamente del cumplimiento de las reservas cuando se trate de municipios con menos de 5.000 habitantes en el momento de la aprobación inicial, supeditado a que el plan «no contenga previsión para nuevos desarrollos urbanísticos en suelos clasificados como urbanos no consolidados y urbanizables que en la totalidad del municipio superen las 300 viviendas» (art. 42 LsGal); una previsión a nuestro juicio

(20) A dicho Instituto le atribuye la Ley 8/2012, de 29 de junio, de vivienda de Galicia la competencia para «impulsar y elaborar los instrumentos de ordenación necesarios y adoptar las medidas pertinentes para crear reservas de suelo residencial con destino preferente a la construcción de viviendas protegidas» (art. 72).



cuestionable dada la gran cantidad de población rural aún existente en Galicia⁽²¹⁾, de modo que la excepción puede ser considerable, llegando a representar más del 20 % de incremento sobre el número de habitantes ya existentes⁽²²⁾.

Al igual que la ley gallega, la LOTUCant (art. 63) y la LSTAnd (art. 60), también prevén excepciones al cumplimiento de la reserva, supeditadas al cumplimiento íntegro de la reserva en el ámbito territorial correspondiente; además, la LOTUCant excepciona los pequeños municipios y aquéllos en régimen de despoblamiento, lo que exige informe favorable de la Consejería competente en materia de vivienda que justifique la inexistencia de demanda de vivienda protegida. Por su parte, el artículo 60.5 de la LSTAnd excepciona las «actuaciones concretas que tengan una densidad inferior a quince viviendas por hectárea y que, además, por su tipología no se consideren aptas para la construcción de este tipo de viviendas, siempre y cuando se garantice la reserva en el ámbito de ordenación correspondiente». No obstante, establece la Ley andaluza algo singular, como es que en este último caso, debe establecerse reglamentariamente «los casos en que pueda sustituirse por mayores cesiones de suelo al Ayuntamiento».

Por lo que respecta a la obtención de esos suelos para vivienda protegida, la LSGal es bastante más comedida, pues prevé la cesión del 10 % del aprovechamiento medio del área de reparto en suelo urbanizable por parte de los propietarios (art. 29 LSGal). Este mismo porcentaje se reproduce en la LSTAnd (art. 30). Más ambiciosa es, a estos efectos, la LOTUCant; así, tanto cuando se trata de actuaciones en suelo urbano (debe entenderse no consolidado, por cuanto lo supedita a unidades de actuación, artículo 40), como en actuaciones en suelo urbanizable (art. 44), la entrega del 15 % de aprovechamiento medio (en su caso, sobre el incremento de edificabilidad de que se trate), debe efectuarse necesariamente en suelo para vivienda protegida, salvo «imposibilidad debidamente acreditada», en cuyo caso se permite otras formas de cumplimiento del deber, como la entrega de suelo residencial o la monetización y, en todo caso, previa «previa valoración por técnico municipal y de acuerdo a la legislación estatal».

En ese sentido, resulta a nuestro juicio más sugerente, por la voluntad más decidida para implantar una política real de vivienda de forma coordinada con el planeamiento territorial y urbanístico la LOTUCant, y ello por

(21) Según el Instituto Galego de Estadística, a fecha de febrero de 2024, en el año 2023 Galicia tenía una población de 2.695.880 habitantes, de los cuales 955.569 viven en Zonas Intensamente Pobladas, 898.622 en Zonas Medianamente Pobladas, y 841.689 personas en Zonas Poco Pobladas.

(22) Según el Instituto Nacional de Estadística (Encuesta continua de hogares. Año 2020), el número medio de habitantes por hogar se sitúa en 2,50 personas.

El número medio de hogares en España aumentó en 129.100 durante 2020 y alcanzó los 18.754.800. El tamaño medio del hogar se situó en 2,50 personas, la misma cifra que el año anterior.



contemplar instrumentos y técnicas más claramente volcadas a ese fin⁽²³⁾. Así, respecto a las mencionadas reservas para vivienda protegida desde el planeamiento, llama de entrada la atención la previsión del artículo 68 de la Ley cántabra: «*El Plan General de Ordenación Urbana contendrá, como mínimo, las siguientes determinaciones de carácter general: e) Justificación de la necesidad o innecesaridad, en su caso, de suelo para la construcción de vivienda protegida en el municipio*». La Ley es a nuestro juicio valiente y manda la inequívoca señal de que el planeamiento urbanístico municipal debe garantizar la existencia de suelo para vivienda protegida, incluyendo la dotacional (art. 61) o, en otro caso, justificar su ausencia de necesidad, como anteriormente hemos visto que también exige el artículo 35 de la Ley de Castilla y León de Urbanismo.

Frente a los anteriores modelos, la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco (LSUPV) contempla un régimen de estándares urbanísticos que conlleva importantes reservas para vivienda protegida para municipios con población superior a 3.000 habitantes (art. 82) (por tanto más exigente que la LSGal, por ejemplo), pero quizás algo «tramposa», al establecerse las reservas para vivienda protegida sobre el incremento de aprovechamiento, incluso cuando se trata de suelo urbanizable.

El artículo 82 de la Ley vasca dispone así la obligación de calificar para vivienda protegida en suelo urbano no consolidado en actuaciones integradas de uso predominantemente residencial, «como mínimo el 40% del incremento de la edificabilidad urbanística de uso residencial»; este porcentaje se desglosa a su vez en un mínimo del 20% de la edificabilidad urbanística de uso residencial para la construcción de viviendas de protección social, y el restante porcentaje «hasta alcanzar el 40%» con destino a viviendas tasadas. Lógicamente ese porcentaje sobre el incremento de la edificabilidad atribuida no va a cubrir la cuota de reserva que establece el 20% del suelo urbanizado destinado a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización edificabilidad media residencial, que establece el artículo 20.1.b) de la LSRU y, por tanto, es preciso modificar la Ley vasca para adaptarse a la LDV en relación con este tipo de reservas.

3.2 Una solución innovadora y un caso perturbador

Finalmente queremos llamar la atención sobre dos Comunidades Autónomas: Cataluña y Madrid. La primera por contemplar reserva para

(23) La Ley de Cantabria 5/2014 de 26 de diciembre, de vivienda protegida de Cantabria, no contempla sin embargo ninguna previsión de relevancia en relación con el suelo y la planificación urbanística.

vivienda protegida en suelo urbano consolidado y, la segunda por establecer un régimen de vivienda protegida que sirve para desvirtuar por completo su concepción.

En efecto, el Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña (TRLUCat), modificado por el Decreto-ley catalán 17/2019, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda contempla en el artículo 57.3 la obligación de los planes de ordenación urbanística municipal de reservar para la construcción de viviendas de protección pública *suelo suficiente para el cumplimiento de los objetivos definidos en la memoria social y, como mínimo, el suelo correspondiente al 30 por ciento del techo que se califique para el uso residencial de nueva implantación* [sea exclusivo vivienda o junto con otros usos, según el artículo 57.4], *destinada a venta, alquiler o a otras formas de cesión de uso*. Pues bien dicha obligación recae también en el suelo urbano consolidado, como precisa el artículo 57.6 del TRLUCat, lo que ha suscitado no poca controversia doctrinal y jurisprudencial, incluyendo si debe originar el derecho a obtener indemnización⁽²⁴⁾.

Resulta, además, elevadamente interesante que la propia Ley catalana establezca que en ese cálculo del 30 % no puede integrarse el techo residencial existente previamente, por tanto, el TRLUCat establece un objetivo nuevo a alcanzar por todo el planeamiento, al tiempo que un régimen transitorio, por cuanto esta previsión no rige en los sectores cuenten ya con planeamiento de desarrollo y proyecto de reparcelación aprobado, que se rigen por el planeamiento previo (art. 57.4). Igualmente, tampoco computa en el 30 % de la reserva los «alojamientos dotacionales integrados en el sistema urbanístico de equipamientos comunitarios» (art. 57.5), aclarando enormemente el panorama acerca de esta cuestión que, no obstante puede enturbiarse la previsión contenida en el artículo 15.1.a) de la LDV al que anteriormente se ha aludido, que conviene orientar hacia la carga establecida en el artículo 18.1.b) de la LSRU y no la del artículo 18.1.a), en la que encontraría encaje la previsión de la ley catalana.

Por lo que respecta a la Comunidad de Madrid, la situación es algo más deprimente en lo relativo a las reservas exigibles, aunque el régimen jurídico vigente puede encajar en el planteamiento que la LDV y la LSRU efectúan respecto a los tipos de viviendas de protección pública, la forma de obtención del suelo y, consecuentemente, donde pueden implantarse aquéllas.

(24) Ver al respecto PONCE SOLÉ (2023), y BASTÚS RUIZ (2024).



En efecto, conforme a la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo (LSCAM), la vivienda pública en Madrid se genera a partir de la calificación para ese uso de suelo privado o público (art. 3.2 y 173), mediante su incorporación a redes supramunicipales o generales atendiendo a «*las dimensiones y características suficientes para satisfacer adecuadamente las necesidades sociales actuales y potenciales*» (art. 36.5 LSCam), aunque la cohesión social puede verse comprometida en el primer caso, a consecuencia de que se admite su implantación al margen de estándares dotacionales⁽²⁵⁾. Además, la cesión para esas redes generales disminuyó drásticamente en 2011, pues de prever originariamente la LSCam un estándar para redes generales de equipamientos sociales y servicios de 30 m² por cada 100 m² construidos en suelo urbanizable y no consolidado, la Ley 6/2011, de 28 de diciembre de Medidas Fiscales y Administrativas, sustituyó ese estándar por uno global de cesión para redes generales de 20 m² por cada 100 m² edificables.

Pero la crítica se agudiza si atendemos al régimen estipulado para vivienda protegida en la Ley 6/1997, de 8 de enero, de Protección Pública a la Vivienda de la Comunidad de Madrid y sobre todo en su reglamento de desarrollo, aprobado por el Decreto 74/2009, de 30 de julio; esta norma exige para acceder o a las viviendas protegidas el (art. 3.2) de precio básico que los ingresos familiares no excedan de 5,5 veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM), y de 7,5 veces si son de precio limitado.

Este indicador fue fijado en la Ley de Presupuestos Generales para 2023 en 600 euros (7.200 euros anuales), cantidad prorrogada para 2024; por tanto, el acceso a las viviendas a precio básico exigen no superar los 39.600 euros de ingresos familiares mientras que para las de precio limitado (categoría creada en 2005, mediante el previo reglamento

(25) Las viviendas dotacionales se pueden implantar en suelo disponible de redes de servicios urbanos o de equipamientos sociales (educativos, culturales, sanitarios, asistenciales, deportivos, recreativos, administrativos y demás usos de interés social), sujetas a dos condiciones de edificabilidad; la primera que la edificabilidad del uso «*sea inferior al 5 por 100 de la edificabilidad residencial establecida por el planeamiento para el ámbito o sector*» y la segunda que al «*computarse la edificabilidad resultante como residencial a estos únicos efectos, se mantenga el cumplimiento de la dotación de redes públicas exigibles*», y que resulta del todo natural y lógica para garantizar un urbanismo sostenible y el derecho a la ciudad. Sin embargo, a continuación el artículo 36.2.c) de la LSCam contempla que estos requisitos no serán exigibles en el supuesto de redes supramunicipales. Por tanto, podemos encontrar viviendas de estas redes públicas que se implanten por encima de ese límite de edificabilidad (concentrándolas por ejemplo) y, además, donde no se mantenga el equilibrio del resto de redes públicas, infratando la calidad de vida de los habitantes y, consecuentemente, de forma contraria a esos principios ya intrínsecos al urbanismo español, como evidencia el artículo 3.3 de la LSRU, entre otros muchos instrumentos legales, como los ODS (número 11: «lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles») (Ver al respecto PONCE SOLÉ (2019), VAQUER CABALLERÍA (2015).



de desarrollo de la Ley, expresamente para niveles adquisitivos más elevados), no se deben superar los 54.000 euros anuales.

Evidentemente, para la promoción de viviendas públicas siempre es más rentable la vivienda a precio limitado, de modo que el suelo calificado para tal fin tenderá a dirigirse a esa categoría⁽²⁶⁾, con el consiguiente efecto a su vez sobre el mercado de precio libre.

Junto a ese efecto, y la disminución de las cesiones de suelo para redes generales 2011, se suma la posibilidad de emplear patrimonios municipales de suelo a finalidades distintas, a pesar de su engordamiento con cargo a las cesiones de los propietarios sobre su aprovechamiento lucrativo, de conformidad con lo previsto en el artículo 18.1.b) de la LSRU. En este último sentido, el colmo del estrangulamiento de las viviendas de protección pública, de titularidad pública se produce en Madrid cuando el artículo 176 de la LSCam permite destinar los patrimonios municipales del suelo a los diversos usos que contempla, no prioritariamente vivienda protegida –además de cualquier categoría, sin limitación, sino también otros de interés social, entre los que se incluyen no solo facilitar operaciones de regeneración urbana, sino «el ejercicio de nuevas actividades empresariales o ampliar las existentes, que en ambos casos generen empleo y sean compatibles con el desarrollo sostenible» (art. 176 LSCam).

Por este motivo, la generación de suelo para parques públicos de vivienda sufre un estrangulamiento en la Comunidad de Madrid, y va a seguir haciéndolo a pesar del incremento de la reserva para vivienda protegida estipulada por la LDV, de modo u junto al denunciado déficit en lo relativo al derecho subjetivo a la vivienda realizado por Vaquer Caballeria (2015) –ante la ausencia de mecanismos eficaces para facilitar su acceso a la ciudadanía en peor situación socioeconómica–, tampoco la garantía del derecho objetivo a ese mismo bien puede decirse que esté al menos garantizado, ante la ausencia de mecanismos eficaces reales para promover el suelo necesario para su edificación.

BIBLIOGRAFÍA

BERMEJO LATRE, J. L., «La evolución de las políticas de vivienda en España del siglo XX», en VV.AA. (López Ramón, coord.), *Construyendo el derecho a la vivienda*, Marcial Pons, 2010, pp. 165-196.

(26) El reglamento de desarrollo de la Ley de Protección Pública a la Vivienda de la Comunidad de Madrid, irónicamente no estipula ningún tipo de medida dirigida a proteger que no exista ese efecto, salvo en lacónico artículo 4 que no tiene otra finalidad que limitar la tipología de vivienda protegida básica o genérica, cuando el planeamiento le haya atribuido tal finalidad.



- BASTÚS RUIZ, B., «El establecimiento de reservas de suelo para la construcción de vivienda de protección pública en suelo urbano consolidado y sus efectos, el caso de Cataluña», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, año 58, núm. 367, 2024, pp. 57-114.
- CEREZO IBARRONDO, A., y LLAMAS ESCRIBANO, C., «Las reservas de suelo con destino a vivienda pública», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, año 57, núm. 365-366, 2023, pp. 345-383.
- CHINCHILLA PEINADO, J. A., «Los patrimonios públicos de suelo en la Ley 8/2007, de suelo», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 237, 2007 pp. 135-158.
- GARCÍA-ÁLVAREZ GARCÍA, G., «Las reservas de suelo para viviendas de protección pública», en VV.AA. (López Ramón *et al.*, aut.) *Construyendo el derecho a la vivienda*, 2010, Marcial Pons, pp. 383-409.
- GIFREU I FONT, J., «Intervención pública en el mercado libre de vivienda en alquiler en áreas tensionadas. Un análisis desde la fallida experiencia catalana», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 230, 2023a, pp. 61-98.
- «Mecanismos de colaboración público-privada para la provisión y la explotación económica de vivienda asequible: un juego de suma positiva», *Revista Catalana de Dret Public*, 66, 2023b, 56-85, <https://doi.org/10.58992/rcdp.i66.2023.3998>.
- IGLESIAS GONZÁLEZ, F., «Régimen jurídico de la vivienda protegida en la ley estatal de vivienda», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, año 57, núm. 365-366, 2023, pp. 53-96.
- «Distribución competencial entre Estado, comunidades autónomas y entidades locales en materia de vivienda», en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 59, 2022, pp. 35-64.
- «La planificación de la vivienda protegida» en VV.AA. (López Ramón *et al.*, aut.) *Construyendo el derecho a la vivienda*, 2010, Marcial Pons, pp. 359-381.
- «La intervención pública en el mercado de la vivienda como política social: problemas actuales y soluciones posibles», *Documentación administrativa*, núm. 271-272, 2005 (Ejemplar dedicado a: El Derecho público de la acción social), pp. 515-544.
- *Administración pública y vivienda*, RDU Ediciones, 2000.
- LÓPEZ RAMÓN, F., «Sobre el derecho subjetivo a la vivienda», en VV.AA. (López Ramón *et al.*, aut.) *Construyendo el derecho a la vivienda*, 2010, Marcial Pons, pp. 11-24.
- PONCE SOLÉ, J., «Suelo urbano consolidado y reservas para vivienda asequible en Barcelona», *Revista jurídica de Catalunya*, vol. 122, núm. 2, 2023, pp. 305-332.
- «El derecho a la ciudad y la Nueva Agenda Urbana: una aproximación integrada y sistémica a los derechos en la ciudad con referencia al derecho a la vivienda», en VV.AA. (Juli Ponce Solé, Wellington Migliari, Oscar Capdeferro Villagrasa, coords): *El derecho, la ciudad y la vivienda en la nueva concepción del desarrollo urbano: desafíos transnacionales y transdisciplinarios de la gobernanza en la Nueva Agenda Urbana*, Atelier, 2019, pp. 115-151.



B. RESERVAS DE VIVIENDA PROTEGIDA

- PONCE SOLÉ, J., «Breve reseña histórica de la regulación de la vivienda en España y Cataluña existente con anterioridad a la ley 18/2007, de diciembre de derecho a la vivienda», en VV.AA. (coords. Juli Ponce Solé, Domènec Sibina Tomàs): *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*, 2008, pp. 49-64.
- TEJEDOR BIELSA, J., «Régimen jurídico general de la vivienda protegida» en VV.AA. (López Ramón, coord.), *Construyendo el derecho a la vivienda*, Marcial Pons, 2010, pp. 309-347.
- VAQUER CABALLERIA, M., «El derecho a la vivienda y las competencias estatales», en *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, núm. 39, junio 2024, pp. 123-146.
- «El Proyecto de Ley por el Derecho a la Vivienda y la intervención local en la materia», en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 59, 2022, pp. 96-117.
- «Planes urbanísticos y planes de vivienda: la extraña pareja», *REALA*. núm. 7, mayo 2017, DOI: 10.24965/reala.v0i7.10421, pp. 68-85.
- «El derecho a la vivienda en su relación con los derechos a la ciudad y al medio ambiente» en *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 32, 2015, pp. 121-154.
- *La eficacia y la efectividad del derecho a la vivienda en España*, Iustel, 2011, 167 pp.

Abreviaturas

LOTUCant	Ley 5/2022, de 15 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria.
LS56	Ley de Régimen de Suelo y ordenación urbana de 12 de mayo de 1956.
LSCam	Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid.
LSGal	Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia.
LSTAnd	7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía.
LSUPV	Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco.
LVPV	Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda del País Vasco.
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible, aprobados por Naciones Unidas en el marco de la Agenda 2030.
TRLS08	Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, de aprobación del Texto Refundido de la Ley de Suelo.
TRLUCat	Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña.

