

C. Vivienda dotacional

Rafael Fernández Bautista

Abogado

Doctor en Derecho

araferba@@icab.cat

Resumen: *La vivienda en suelo dotacional o, directamente, vivienda dotacional es una técnica que se reguló, en un principio y con sustantividad, por las Comunidades Autónomas con el objetivo de posibilitar, en suelo dotacional, la generación de viviendas asequibles para los colectivos con más problemas a la hora de acceder a una vivienda. El Estado, con anterioridad a la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas había contemplado estas viviendas indirectamente a través de determinados Planes de Vivienda. Con la citada Ley se introdujeron diversas previsiones sobre este tipo de vivienda en la LSRU. Recientemente, la LDV también ha regulado este tipo de vivienda, con algunas novedades. Aun así, se considera que la regulación no es todo lo completa que cabría desear desde un punto de vista de la eficacia de las políticas públicas de vivienda.*

Palabras clave: *Vivienda. Suelo dotacional. Equipamiento.*

Abstract: *Housing on endowment land or, directly, endowment housing is a technique that was substantively regulated firstly by the Autonomous*



Communities with the aim of enabling, on endowment land, the generation of affordable housing for the groups with the most problems when accessing housing. The State, prior to Law 8/2013, of June 26, on Urban Rehabilitation, Regeneration and Renewal, had contemplated these homes indirectly through certain Housing Plans. With this Law, various provisions regarding this type of housing were introduced in the LSRU. Recently, the LDV has also regulated this type of housing, with some new features. Even so, it is considered that the regulation is not as complete as could be desired from the point of view of the effectiveness of public housing policies.

Keywords: *Housing. Endowment. Public equipment.*

Sumario: 1. La regulación de la vivienda dotacional hasta la LDV. 2. Las previsiones más relevantes de la LDV sobre vivienda dotacional. 3. Reflexiones finales. Bibliografía.

1. LA REGULACIÓN DE LA VIVIENDA DOTACIONAL HASTA LA LDV

Uno de los instrumentos que, primero y con detalle, la legislación de las Comunidades Autónomas y, más recientemente, la estatal ha regulado para intentar paliar el problema del acceso a la vivienda, sobre todo para aquellos colectivos más desfavorecidos, es la denominada vivienda en suelo dotacional o, directamente, vivienda dotacional.

Como ya hemos dicho en diversas ocasiones, entendemos que no es posible reconducir a un único régimen jurídico dicho tipo de vivienda debido a las diferentes previsiones normativas existentes pero sí que es posible indicar, si quiera sea brevemente, una serie de rasgos prácticamente comunes en todas⁽¹⁾.

En este sentido, en primer lugar, es posible destacar que se trata de una «técnica» (que nosotros hemos considerado principalmente como urbanística) introducida con el objetivo de actuar sobre una de las debilidades de

(1) Un análisis completo sobre este tipo de vivienda puede verse en mis estudios referenciados en el apartado de bibliografía. Igualmente, se debe hacer referencia a los trabajos de VÁQUER CABALLERÍA (2001); VILLAR ROJAS (2008); TEJEDOR BIELSA (2010); o TRIAS PRATS (*RDU*, núm. 277, pp. 159-186).

las políticas públicas de vivienda como es la escasez de suelo, especialmente de titularidad pública, en el que construir vivienda asequible.

Y decimos especialmente porque si bien existe regulación autonómica que permite la materialización de este tipo de viviendas en dotaciones de titularidad privada⁽²⁾, lo que avanzamos que nos parece acertado, es cierto que sobre todo las previsiones normativas se refieren a las que se asientan en suelo dotacional de carácter público.

En concreto, estas previsiones han arbitrado, junto con la obligación tradicional de la reserva de suelo para vivienda con algún régimen de protección⁽³⁾, la posibilidad de permitir el uso residencial en el suelo dotacional obtenido por la Administración en el marco de operaciones urbanísticas.

Suelo en el que se pueden materializar viviendas, de carácter transitorio y rotatorio las más de las veces, para un colectivo de destinatarios bastante delimitado por ser aquella parte de la población con más dificultades para acceder a una vivienda.

Así, por ejemplo, el artículo 34.5 del Decreto legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el cual se aprueba el Texto refundido de la ley de urbanismo de Cataluña, define el equipamiento de alojamiento dotacional como aquel que *«se destina a satisfacer las necesidades temporales de habitación de las personas, en régimen de uso compartido de todos o una parte de los elementos del alojamiento con otros usuarios, o en régimen de uso privativo de una vivienda completa, por razón de: a) Dificultad de emancipación. b) Requerimientos de acogida, de asistencia sanitaria o de asistencia social. c) Trabajo o estudio. d) Afectación por una actuación urbanística»*.

Como se ha apuntado, la regulación expresa sobre este tipo de viviendas surgió particularmente de las Comunidades Autónomas, habiendo regulado el Estado esta técnica con cierta sustantividad⁽⁴⁾ de forma más tardía.

(2) Por ejemplo, en Cataluña se permite el denominado *«equipamiento de alojamiento dotacional de iniciativa privada»* (Vid. Artículo 34.5.ter del Decreto legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el cual se aprueba el Texto refundido de la ley de urbanismo).

(3) Viviendas que pueden ser materializadas en suelo de aprovechamiento privado («zonas» en terminología clásica urbanística, en contraposición con «dotaciones» o «sistemas»).

(4) Aunque para VILLAR ROJAS (2008, p. 660) las dotaciones locales sin reserva específica de suelo, una de las dos modalidades que el autor señala respecto de la previsión de disponer de vivienda protegida como dotación pública, que se ha contemplado en alguna norma autonómica, parten del Real Decreto 1/2002, de 11 de enero, de medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 2002-2005, cuyo artículo 1.2 establecía que podrían acogerse a la financiación cualificada correspondiente a las viviendas promovidas para arrendamiento los alojamientos *«destinados a arrendamientos u otras formas de explotación justificadas por razones sociales, que constituyan fórmulas intermedias entre la vivienda individual y la residencia colectiva. En todo caso, deberán tener características adecuadas a ocupantes con*



Así, la «Ley de Suelo» de 2007 no contempló previsión específica y completa hasta que se aprobó la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, pese a que ya con anterioridad a esa norma se hacía referencia en la legislación de suelo (en clara alusión únicamente a la vivienda con protección pública globalmente considerada) a la vivienda «asequible»⁽⁵⁾, adjetivo éste que es obvio que, por lo menos desde una interpretación teleológica, es predicable siempre de una vivienda dotacional.

Pues bien, actualmente el artículo 18.1 de la vigente LSRU, establece como uno de los deberes de las «actuaciones de urbanización» el de «*[e]ntregar a la Administración competente el suelo reservado para viales, espacios libres, zonas verdes y restantes dotaciones públicas incluidas en la propia actuación o adscritas a ella para su obtención. En estos suelos se incluirá, cuando deban formar parte de actuaciones de urbanización cuyo uso predominante sea el residencial, los que el instrumento de ordenación adscriba 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.*»

Así, el legislador estatal consideramos que eligió, en el año 2013, una de las dos opciones que las Comunidades Autónomas han venido estableciendo en relación con la vivienda en suelo dotacional, esto es, incluir entre los suelos reservados (y a ceder) para dotaciones públicas el uso residencial sin aumentar el suelo de cesión (tal aumento es la segunda opción), lo que consideramos positivo en términos generales para evitar un aumento excesivo de cargas urbanísticas para los propietarios de ámbitos objeto de transformación.

circunstancias específicas definidas, tales como jóvenes, tercera edad, inmigrantes u otros, y siempre que tales actuaciones sean acordes con la integración social de dichos colectivos». También el artículo 73 del Real Decreto 14/2008, de 11 de enero, por el que se modifica el Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, por el que se aprueba el Plan Estatal 2005-2008, para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda, reguló que podían acogerse a las ayudas financieras correspondientes a las viviendas protegidas de nueva construcción «*aquellas viviendas o alojamientos declarados protegidos [...] que sean de nueva construcción, incluso en suelos dotacionales [...] y destinadas a arrendamiento o a otras formas de explotación justificadas por razones sociales, especialmente para jóvenes, u otros colectivos, como personas mayores, personas con discapacidad, inmigrantes, universitarios y otros posibles ocupantes para los que las características de estas viviendas resulten adecuadas.*»

(5) *Vid.* la Exposición de Motivos del Real Decreto Legislativo 2/2012, de 20 de junio, que aprobó el Texto Refundido de la Ley de Suelo.



Idea ésta que también parece encontrarse en el hecho de que, para la materialización efectiva de la obligación establecida (en definitiva se indica «*se incluirá*»), la misma siempre se asocia a actuaciones «*cuyo uso predominante sea el residencial*», por lo que descarta operaciones urbanísticas diferentes de las puramente destinadas a la creación de viviendas como, por ejemplo, aquellas destinadas a usos puramente industriales o terciarias.

Por otro lado, destaca que la cuantificación del suelo que se destinará a la vivienda que estamos analizando se producirá en el correspondiente «*instrumento de ordenación*» sin fijarse, por tanto, un estándar mínimo o parámetro básico.

Y ello, se dice, bien «*en los supuestos en que así se determine por la legislación aplicable*», bien «*cuando de la memoria del correspondiente instrumento se derive la necesidad de contar con este tipo de viviendas*», lo que interpretado *a sensu contrario* parece abrir la posibilidad en determinadas ocasiones de que se genere vivienda en suelo dotacional aunque la normativa autonómica (urbanística o dictada bajo el paraguas de la competencia vivienda) no lo prevea⁽⁶⁾.

2. LAS PREVISIONES MÁS RELEVANTES DE LA LDV SOBRE VIVIENDA DOTACIONAL

Pues bien, más recientemente, la LDV también ha optado por regular la vivienda dotacional.

(6) Como ya dijimos (RDU núm. 297bis/2015; pp. 123 A 134) esta última posibilidad parece haberse adicionado, según nuestro entender, con la idea de (intentar) evitar la anulación de planes urbanísticos que incluyan la vivienda en suelo dotacional, como parte de la política pública de vivienda, sin el paraguas de la correspondiente legislación, tal y como ya dejó sentado el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Sala de lo Contencioso-Administrativo. Por ejemplo, la Sentencia de dicho Tribunal de 1 de junio de 2005 (confirmada por Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de enero de 2010) estableció: «*Efectivamente este tribunal comparte a la letra el posicionamiento reseñado en el Preámbulo de la Ley 10/2004 de 24 de diciembre, de modificación de la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de urbanismo [...] en el sentido que sólo a partir de esa Ley se habilita al planeamiento urbanístico general para que incluya en su regulación un nuevo sistema urbanístico llamado de viviendas dotacionales públicas al efecto de satisfacer los requerimientos temporales de colectivos de personas con necesidades de asistencia o de emancipación justificadas en políticas sociales previamente definidas. [...] Siendo ello así [...] bien se puede comprender que, sin la cobertura legal necesaria para el establecimiento de unos sistemas como los pretendidos debe prosperar la demanda articulada, eso sí y sólo, en lo que al régimen de sistemas corresponde, debiendo quedar reducido el régimen establecido a una mera calificación urbanística, que como se ha dicho no cabe entenderla carente de justificación urbanística, pero que no puede alcanzar la naturaleza pretendida de sistemas.*»



Vamos a ver a continuación brevemente, en atención a la necesaria síntesis a la que obliga el presente trabajo, si añade cuestiones nuevas o no a lo previsto por la LSRU.

En este sentido, es posible destacar lo siguiente:

A. En primer lugar, en cuanto a la categorización de este tipo de vivienda, la LDV (art. 3.f, dedicado a «*definiciones*») incluye la vivienda dotacional dentro de una de las modalidades de la «vivienda protegida», en concreto, en la «vivienda social»⁽⁷⁾.

Este tipo de vivienda se define como «*vivienda de titularidad pública destinada al alquiler, cesión o cualquier otra fórmula de tenencia temporal sujeta a limitaciones de renta o de venta y destinada a personas u hogares con dificultades para acceder a una vivienda en el mercado. También será considerada vivienda social aquella cuyo suelo sea de titularidad pública sobre el que se haya constituido derecho de superficie, concesión administrativa o negocio jurídico equivalente*», añadiéndose que tal tipo de vivienda «*podrá desarrollarse sobre terrenos calificados urbanísticamente como dotacionales públicos o estar comprendida en edificaciones o locales destinados a equipamientos de titularidad pública y afectos al servicio público*».

La primera conclusión que puede sacarse es que para la LDV, a diferencia de lo que posibilita alguna legislación autonómica como hemos visto antes, la vivienda que estamos viendo únicamente puede ser «pública»⁽⁸⁾.

(7) Como ha señalado FUERTES LÓPEZ (2023, p. 61) «[u]na de las primeras premisas que se ha de cumplir cuando lo que se pretende es ofrecer una serie de definiciones legales es el de su carácter unívoco y, de igual manera, que quien realiza esa definición sea quien pueda (y sobre todo deba) acometer esa labor. No parece que, en el presente caso, se cumpla con ninguno de los objetivos. Así, en el párrafo con el que se abre el artículo 3 de la Ley del Derecho a la Vivienda se establece: – De un lado, que estas definiciones carecen de carácter universal puesto que lo son a los efectos de lo dispuesto (únicamente, debemos precisar) en esta Ley. – De otro, que son definiciones (legales) en tanto que no entren en contradicción con las reguladas por las administraciones competentes en materia de vivienda, en cuyo caso, y a los efectos de su regulación, prevalecerán aquéllas, esto es, las efectuadas por quien tiene competencia para fijar ese concepto». De ahí que, en efecto, como indicábamos, no es posible reconducir a un único régimen jurídico la vivienda dotacional, ni siquiera a nivel de definición exacta.

(8) Por otro lado, recuérdese que el artículo 27.1 de la LDV cuando regulaba las viviendas que podrían integrarse en los parques públicos de vivienda señalaba expresamente, entre otras, las viviendas dotacionales públicas. De hecho, en el Preámbulo de la LDV se indicaba: «*Las viviendas dotacionales públicas, junto con el resto de la vivienda social, formará parte del parque público de vivienda que se regula específicamente en el título III, y que estará sujeto a limitaciones para asegurar su pervivencia y su destino como instrumento al servicio de las políticas de vivienda*». No obstante, como es conocido, la STC 79/2024, de 21 de mayo, ha declarado tal previsión como inconstitucional y nula.



Obviamente, siendo así, su uso entendemos que únicamente se podrá realizar, cuando hablemos de las viviendas dotacionales de la LDV, mediante fórmulas rotatorias, en coherencia con las previsiones de la propia LSRU sobre la materia, como son el alquiler, la cesión o «*cualquier otra fórmula de tenencia temporal*».

Y, aunque la Ley para estas «fórmulas» las considere como aquellas sujetas «*a limitaciones de renta o de venta*», consideramos que las viviendas dotaciones públicas no podrán ser objeto de transmisión en términos estrictos («venta») ya que, repetimos, se reitera que las viviendas lo serán (siempre) en suelo de titularidad pública, por lo que, precisamente, la «limitación» en relación a la «venta» lo que está indicando entendemos que es la prohibición de la misma⁽⁹⁾, amén de que el propio artículo 3 de la norma imposibilita que las viviendas dotacionales puedan ser consideradas como «*vivienda protegida de precio limitado*».

Por otro lado, en atención a la propia finalidad de las viviendas en suelo dotacional, y pese a que en el Preámbulo de la LDV se indica que estas viviendas lo son «*para garantizar el acceso a las mismas a personas en situaciones de vulnerabilidad o en exclusión social*», lo cierto es que el artículo 3.f) de la misma norma al incluir, como hemos visto, la vivienda dotacional en la vivienda social, entendemos que el colectivo de aquéllas puede ser el general de éstas, esto es, «*personas u hogares con dificultades para acceder a una vivienda en el mercado*» sin más precisión (y en coherencia con la LSRU, que, recordemos, habla de «*colectivos con especiales dificultades de acceso a la vivienda*»).

Y eso, a nuestro juicio, puede ser positivo para no rigidizar los concretos colectivos destinatarios y permitir que la normativa autonómica los concrete, especialmente en aplicación de lo dispuesto en el propio artículo 3 de la LDV cuando establece que las definiciones que se formulan lo son «*[a] los efectos de lo dispuesto en esta ley, y en tanto no entren en contradicción con las reguladas por las administraciones competentes en materia de vivienda, en cuyo caso, y a los efectos de su regulación, prevalecerán aquéllas*».

Y eso sin olvidar que también entendemos que la vivienda dotacional puede entenderse también como «*vivienda social de emergencia*», que para la LDV es «*aquella vivienda social que esté destinada a atender situaciones de emergencia, ofreciendo solución habitacional a corto*

(9) De hecho, en el Preámbulo de la LDV se señala que estas viviendas sirven para «*para garantizar el acceso a las mismas a personas en situaciones de vulnerabilidad o en exclusión social, en régimen de alquiler; derecho de superficie u otras modalidades de tenencia temporal admitidas por la legislación aplicable*», sin referencia a «*cualquier otra fórmula de tenencia temporal sujeta a limitaciones de renta o de venta*».



plazo y de forma temporal, con carácter universal y hasta que se provea de una vivienda alternativa permanente, a personas y familias en situación de pérdida o imposibilidad para acceder a una vivienda adecuada, independientemente de las condiciones documentales y administrativas de las personas afectadas».

Asimismo, del artículo analizado se debe destacar que la LDV permite que las viviendas que estamos viendo se puedan materializar «en» suelo dotacional público o «estar comprendida en edificaciones o locales destinados a equipamientos de titularidad pública y afectos al servicio público», lo que entendemos que comporta que la LDV ha optado porque esta vivienda pueda desarrollarse *ex novo* sobre terrenos dotacionales, en coherencia con las previsiones de la LRSU, o, y esto consideramos que es una novedad en relación con aquélla, en «dotaciones» ya materializadas (esto es, «en» equipamientos públicos afectos al servicio público). Lo que, a su vez, nos lleva a pensar que es el motivo por el que la LDV no se refiere a las viviendas «en» suelo dotacional sino directamente a viviendas dotacionales, ya que despeja cualquier duda sobre «dónde» se pueden materializar.

Finalmente, este artículo 3 f) establece que «[l]a vivienda social podrá gestionarse de manera directa por las administraciones públicas o entidades dependientes, por entidades sin ánimo de lucro con fines sociales vinculados a la vivienda, o a través de fórmulas de colaboración público-privada, que sean compatibles con el carácter de la misma».

Aunque la Ley parece que únicamente hace referencia a la «gestión» y no se hace expresa mención a la propia «construcción» de la vivienda parece obvio que, si se apuesta por la colaboración público-privada (CPP), ambas operaciones son posibles⁽¹⁰⁾.

Como destacaremos en la última parte de este trabajo, es obvio que si se apuesta por la colaboración público-privada (CPP) en relación con la vivienda dotacional, es imprescindible que también abarque la propia construcción de la misma y no únicamente su gestión.

B. Especial atención, por su novedad, según entendemos, merece el artículo 15 de la LDV (titulado «Derecho de acceso a la vivienda y ordenación territorial y urbanística»).

Este precepto establece «en el marco de lo dispuesto en el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana» una serie de «criterios básicos en el ámbito de la ordenación territorial y

(10) También entendemos que la CPP puede materializarse con socios que tengan ánimo de lucro aunque en el Preámbulo se indica que «Las viviendas dotacionales públicas podrán gestionarse por las administraciones públicas, sus entidades dependientes o entidades sin ánimo de lucro con fines sociales vinculados a la vivienda».



urbanística»⁽¹¹⁾, de los cuales destacan dos en relación con la materia que estamos viendo.

Así, en primer lugar, se regula, que para «*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. 2.º Podrán 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.*»

Al respecto, si bien el primer apartado podemos que guarda total coherencia y lógica con la LSRU, el segundo plantea novedades en relación con la misma.

En efecto, como hemos visto antes, el artículo 18.1 de la LSRU «únicamente» hace referencia a las «actuaciones de urbanización», que es una de las dos «actuaciones de transformación urbanística» conforme al artículo 7.1 del mismo texto legal.

En cambio, el precepto de la LDV que estamos analizando habla en general de las «actuaciones de transformación», lo que parece incluir no solo a las «actuaciones de urbanización» sino también a las «actuaciones de dotación».

Además, indicábamos que la LSRU parecía que había optado por incluir entre los suelos reservados (y a ceder) para dotaciones públicas el uso residencial sin aumentar el suelo de cesión (tal aumento es la segunda opción).

En cambio, nótese como la LDV parece admitir (aunque no queda claro de forma absoluta) la posibilidad de que se obtenga suelo específico, con cargo a las actuaciones indicadas, esto es, una suerte de aumento de suelo de cesión, si bien «*cuando así lo establezca la legislación de ordenación territorial y urbanística y en las condiciones por ella fijadas.*»

En segundo lugar, el artículo 15 de la LDV también establece la novedad de que para «*garantizar el derecho de acceso a la vivienda en los municipios en los que se hayan declarado uno o más ámbitos como zonas de mercado residencial tensionado, de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 18.2 de esta ley, el suelo obtenido en cumplimiento del deber regulado por la letra b) del apartado 1 del artículo 18 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación*

(11) O «mandatos» dirigidos «a) A los instrumentos de ordenación territorial y urbanística» y «b) A la legislación sobre ordenación territorial o urbanística», según TEROL GÓMEZ (2023, p. 175), aunque el primer mandato es «relativo» dado que el artículo, como veremos, hace uso del «podrán» en lugar del «deberán».

Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, deberá destinarse necesariamente a la construcción y gestión de viviendas sociales o dotacionales, y no podrá sustituirse por ningún otro uso público o de interés social ni por otras formas de cumplimiento del deber, salvo que se acredite la necesidad de destinarlo a otros usos de interés social.»

Pues bien, el citado precepto de la LSRU regula uno de los deberes asociados a las actuaciones de urbanización (por tanto, no para las actuaciones de dotación), consistentes en la obligación de:

«[e]ntregar a la Administración competente, y con destino a patrimonio público de suelo, el suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación, o del ámbito superior de referencia en que ésta se incluya, que fije la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística. Con carácter general, el porcentaje a que se refiere el párrafo anterior no podrá ser inferior al 5 por ciento ni superior al 15 por ciento. La legislación sobre ordenación territorial y urbanística podrá permitir excepcionalmente reducir o incrementar este porcentaje de forma proporcionada y motivada, hasta alcanzar un máximo del 20 por ciento en el caso de su incremento, para las actuaciones o los ámbitos en los que el valor de las parcelas resultantes sea sensiblemente inferior o superior; respectivamente, al medio en los restantes de su misma categoría de suelo. La legislación sobre ordenación territorial y urbanística podrá determinar los casos y condiciones en que quepa sustituir la entrega del suelo por otras formas de cumplimiento del deber, excepto cuando pueda cumplirse 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 apartado 1 del artículo 20».

Esto parece implicar, en aquellos municipios en los que se hayan declarado uno o más ámbitos como zonas de mercado residencial tensionado, que en el suelo de cesión indicado únicamente podrá construirse y gestionarse viviendas sociales o dotacionales.

Así, el Preámbulo de la LDV dice, en relación con esta previsión, que *«se garantiza que se construya vivienda dotacional en los suelos procedentes del cumplimiento del deber previsto en la letra b) del apartado 1 del artículo 18 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre. Para ello se impide que, en los municipios donde exista desajuste entre la oferta y la demanda de vivienda habitual, pueda sustituirse la entrega de este suelo por otras formas de cumplimiento del deber o que se pueda destinar a otros usos de interés social distintos al anterior.»*



3. REFLEXIONES FINALES

Una vez más debemos valorar como positivo que el Estado, siguiendo la senda de las Comunidades Autónomas, continúe regulando y apostando en cierta forma por la vivienda dotacional que puede ser, sin duda alguna, una de las mejores técnicas, según nuestra opinión, para atacar al problema del acceso de la vivienda, especialmente para los colectivos más desfavorecidos.

No obstante, consideramos que en aras a garantizar la seguridad jurídica y la claridad de las normas, impedir contradicciones con la LRSU y evitar conflictos de competencia y de interpretación en relación con la regulación autonómica, lo deseable hubiera sido que la LDV hubiese ampliado la modificación de la LRSU que realiza, llevando a la norma de suelo las estrictas cuestiones relacionadas con esa materia.

Por otro lado, igualmente consideramos que la LDV también debería, cuanto menos, permitir la vivienda dotacional «privada» ya que, entendemos, que se podrían aumentar el número de alojamientos de este tipo y así generar más recursos para atacar el problema de acceso a la vivienda.

Finalmente, además de meras declaraciones, a veces grandilocuentes, de la normativa autonómica o estatal sobre la posibilidad de que las viviendas dotacionales se materialicen y gestionen a través de la CPP, creemos que sin duda alguna es necesario realizar una apuesta clara por esta fórmula, especialmente cuando estamos ante vivienda dotacional «pública» que es, como decíamos, por la que se decanta la LDV.

Y es que al margen de que la CPP se «permita», lo cierto es que podrá aparecer el problema habitual en relación con la financiación de su construcción, la puesta a disposición de las personas destinatarias y la gestión posterior y continuada en el tiempo de estos alojamientos.

Como ya hemos dicho en alguna ocasión⁽¹²⁾, desde nuestro punto de vista, creemos que la fórmula de la CPP, en el sentido y finalidad que tiene actualmente⁽¹³⁾, puede servir en determinadas ocasiones (porque la CPP

(12) Por ejemplo, en *Revista General de Derecho Administrativo* (36) 2014.

(13) Nos referimos a la CPP en sentido «estricto o reciente» con características propias respecto del auxilio tradicional del sector privado al público que, en ningún caso, puede confundirse con las denominadas privatizaciones públicas. En el ámbito comunitario, las características propias de la nueva forma de entender las relaciones entre el sector público y el privado se suelen identificar tradicionalmente a partir de lo que dispuso en su momento el Libro Verde de la Comisión europea acerca de la CPP y concesiones, de 30 de abril de 2004, que en su apartado 2 establece que los elementos que caracterizan a las operaciones de CPP son: «- *La duración relativamente larga de la relación, que implica la cooperación entre el socio público y el privado en diferentes aspectos del proyecto que se va a realizar.* - *El modo de financiación del proyecto, en parte garantizado por el sector privado, en ocasiones a través de una compleja organización entre diversos participantes.* No obstante, *la financiación privada puede completarse con financiación pública, que puede llegar a ser muy elevada.* - *El importante papel del operador económico, que*



no debe ser considerada siempre como la panacea sino que debe apostarse por ella cuando realmente tenga sentido) para que dichos entes públicos encuentren el auxilio necesario en el sector privado, al estilo de lo que ha venido ocurriendo en otros sectores de actividad pública, para su impulso y materialización efectiva.

Especialmente, según nuestra opinión, debe optarse por la colaboración «contractual» (concesión o, incluso, a través del derecho de superficie)⁽¹⁴⁾ más que por la «institucional», sobre todo por la considerable independencia que tiene que tener el sujeto privado a la hora de desempeñar su cometido (aspecto básico para este tipo de proyectos), lo que se garantiza de forma más intensa con el primer tipo de CPP sobre el segundo según nuestro punto de vista.

CPP que para nosotros debería configurarse partiendo de una serie de premisas.

En primer lugar, que en el diseño del proyecto debe participar activamente el socio privado desde el momento en que asuma tal posición.

En segundo lugar, como mínimo el socio privado se deberá hacer cargo, financiando, de la construcción de las viviendas, de su gestión (con los usuarios) y mantenimiento, así como, en caso de resultar necesario, de la renovación de sus elementos parciales o totales.

Y es que creemos que la CPP en este campo será una opción interesante si se plantea con una implicación total del sujeto privado. Y ello pasa no solo por configurar a este como el responsable de la construcción de la vivienda sino también de su gestión. Al fin y al cabo estas viviendas no están pensadas para su transmisión a los particulares (lo que solamente comportaría su construcción) sino para la creación de un parque de viviendas que tendrá rotación continua⁽¹⁵⁾.

participa en diferentes etapas del proyecto (diseño, realización, ejecución y financiación). El socio público se concentra esencialmente en definir los objetivos que han de alcanzarse en materia de interés público, calidad de los servicios propuestos y política de precios, al tiempo que garantiza el control del cumplimiento de dichos objetivos. –El reparto de los riesgos entre el socio público y el privado, al que se le transfieren riesgos que habitualmente soporta el sector público. No obstante, las operaciones de CPP no implican necesariamente que el socio privado asuma todos los riesgos derivados de la operación, ni siquiera la mayor parte de ellos. El reparto preciso de los riesgos se realiza caso por caso, en función de las capacidades respectivas de las partes en cuestión para evaluarlos, controlarlos y gestionarlos».

(14) En relación con las posibilidades de celebrar un contrato de derecho de superficie en relación con un bien demanial (caracterización que tendrá en principio la vivienda en suelo dotacional) puede verse mi estudio (2012) citado en el apartado bibliográfico, con recopilación de la doctrina y jurisprudencia relacionada con el particular.

(15) Igualmente, entendemos que el edificio/s en el que se insertarán tales viviendas debe conllevar también la posibilidad de materializar el resto de elementos constructivos y servicios para hacer atractiva la operación al sector privado, con la idea de obtener ingresos adicionales a los propios de los que dispondrá por la gestión de las viviendas sociales indicadas (normalmente, un canon o renta en contraprestación a su alquiler). Lo que incluso permitirá que en este tipo de proyectos cobre todo



En tercer lugar, en este tipo de operaciones la cuestión clave será la delimitación de los riesgos derivados del proyecto concreto, siendo nuestra propuesta que tanto los riesgos de construcción, como los de disponibilidad sean asumidos por el sujeto privado de la relación. Por el contrario, en relación con el riesgo de demanda entendemos que no deberían ser asumidos totalmente, o no siempre, por el sujeto privado de la CPP si la materialización de los mismos (esto es, que no haya usuarios de las viviendas construidas) no puede ser imputable a dicho sujeto.

Y es que, en definitiva, el problema de acceso a la vivienda debe comportar una implicación y colaboración total entre entes públicos y privados (con o sin ánimo de lucro).

BIBLIOGRAFÍA

- FERNÁNDEZ BAUTISTA, R., *Colaboración público-privada para la provisión de vivienda pública, asequible y de ocupación temporal. El caso particular de la vivienda en suelo dotacional*, tesis doctoral, Universidad de Barcelona, 2012.
- «Sobre la vivienda en suelo dotacional y su provisión mediante la técnica de la colaboración público-privada», *Revista General de Derecho Administrativo* (36) 2014, Iustel.
 - «Colaboración público-privada para la provisión de vivienda social de alquiler en suelo dotacional público», comunicación al *I Congreso Nacional sobre Vivienda Social, Real Fundación Patronato de la Vivienda de Sevilla-marzo de 2014*.
 - «La vivienda en suelo dotacional en el Texto Refundido de la Ley de Suelo», *RDU*, 297bis/2015; pp. 123 A 134; versión inglesa –«Public housing in the Spanish Land Act»– en el mismo número).
- FUERTES LÓPEZ, J., «Artículo 3», en *Comentarios a la Ley por el Derecho a la Vivienda: Ley 12/2023, de 24 de mayo*, editorial jurídica Sepín, 2023, pp. 57 ss.
- TEJEDOR BIELSA, J., «Régimen jurídico general de la vivienda protegida», dentro de la obra colectiva *Construyendo el derecho a la vivienda*, VV.AA., López Ramón, Fernando (Coord.), editorial Marcial Pons, 2010, pp. 310-311.
- TEROL GÓMEZ, R., «Artículo 15», en *Comentarios a la Ley por el Derecho a la Vivienda: Ley 12/2023, de 24 de mayo*, editorial jurídica Sepín, 2023, pp. 173 ss.
- TRIAS PRATS, B., «Reserva de suelo para vivienda protegida y uso residencial dotacional», *RDU*, núm. 277 (noviembre de 2012), pp. 159-186.

su sentido el denominado *Project finance*, esto es, que el sujeto privado pueda obtener financiación externa por la posibilidad de que el proyecto se financie mediante los ingresos o flujos de caja que se derivan de su propia explotación.



VAQUER CABALLERÍA, M., *La eficacia y la efectividad del derecho a la vivienda en España*, editorial Iustel, 2001.

VILLAR ROJAS, F. J., «La reserva de suelo para vivienda protegida», en *El Derecho Urbanístico del Siglo XXI, libro homenaje al profesor Martín Bassols Coma, tomo urbanismo y vivienda*, AA.VV., editorial Reus y Colegio de Registradores de España, 2008, pp. 635-673.

