

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254

Vol. LVII, Nº 224, verano 2025

Págs. 557-574

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2025.224.5>

CC BY-NC-ND



Herramientas urbanísticas para el control del mercado inmobiliario: logros y fracasos en las políticas residenciales

Raquel RODRÍGUEZ-ALONSO⁽¹⁾
Cristina FERNÁNDEZ-RAMÍREZ⁽²⁾

⁽¹⁾ Doctora Arquitecta urbanista

⁽²⁾ Arquitecta urbanista

^{(1) (2)} Universidad Politécnica de Madrid (UPM)

Resumen: El acceso a la vivienda sigue siendo uno de los principales problemas a los que se enfrentan las ciudades. A pesar del divorcio entre la política de vivienda y el planeamiento, es imposible acometer el problema sin una adecuada coordinación. La especulación ha sido un tema recurrente en el diseño de la política urbana y territorial en España. Sea cual sea el enfoque político, el precio del suelo y la vivienda ha dado lugar al diseño de herramientas urbanísticas concretas que pretendían al menos incidir en el mercado, con uno u otro resultado: cesión del aprovechamiento en nuevos desarrollos, Patrimonios Municipales de Suelo, calificación de suelo y reserva de edificabilidad para vivienda protegida o derecho de tanteo y retracto entre otras. El objetivo del artículo es el análisis en la evolución de dichas herramientas, la relación con el mercado y su impacto sobre éste.

Palabras clave: Política de vivienda; Mercado inmobiliario; Planeamiento urbanístico; Legislación urbanística; Construcción de ciudad; Herramientas urbanísticas.

Recibido: 16.09.2024; Revisado: 19.02.2025

(1) Correo electrónico: raquel.rodriguez@upm.es; N.º ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0464-4669>

(2) Correo electrónico: cristina.fernandez@upm.es; N.º ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2799-1177>

Los autores agradecen las críticas constructivas recibidas, los comentarios y sugerencias realizados por las personas evaluadoras anónimas, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

Este trabajo y sus resultados se enmarcan dentro del proyecto URB_inT: Estrategias para la transición ecosocial de las grandes áreas urbanas españolas en un escenario de crisis climática y escasez de recursos (PID2021-126190OB-I00) financiado por MCIU/AEI/10.13039/501100011033/FEDER, UE.

Urban planning tools for controlling the real estate market: achievements and failures

Abstract: Access to housing remains one of the main problems facing cities. Despite the divorce between housing policy and planning, it is impossible to tackle the problem without adequate coordination. Speculation has been a recurring theme in the design of urban and territorial policy in Spain. Whatever the political approach, the price of land and housing has given rise to the design of specific urban planning tools aimed at least having an impact on the market, with one result or another: transfer of land use in new developments, Municipal Land Patrimonies, land classification and building reserve for subsidized housing or right of first refusal, among others. The aim of this article is to analyze the evolution of these tools, their relationship with the market and their impact on it.

Keywords: Housing policy; Real estate market; Urban planning; Town planning legislation; City building, Urban planning tools.

1. La vivienda: el eterno problema

La vivienda es uno de los temas que más preocupan a los españoles. El barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) realizado en junio de 2024 lo señala como uno de los tres temas que más preocupan a los ciudadanos: para el 17,1% es el tercer problema que más le afecta personalmente y para el 21,2% es el segundo más grave en España, superando incluso al paro.

Lejos de ser una percepción, los datos confirman que la dificultad de la población para acceder a la vivienda sigue siendo una de las principales dificultades a las que se enfrenta el mundo urbano en España. En 2022, el 46,3% de los jóvenes españoles con edades comprendidas entre los 26 y los 34 años seguía viviendo con sus padres. Además, el problema ha empeorado en la última década. En 2011 era el 36,6%, es decir casi 10 puntos menos. Las causas principales de este fenómeno son la estrechez del mercado del alquiler y en segundo lugar el mercado laboral (TORRES, 2023).

Los datos del esfuerzo inmobiliario, entendido como el esfuerzo financiero de las familias para acceder a una vivienda, refuerzan la idea que veníamos exponiendo. El Colegio de Registradores, en su anuario de 2021, mostraba datos sobre esfuerzo de acceso en régimen de tenencia en propiedad¹ del 39,6% en el caso de la Comunidad de Madrid solo superada por Illes Balears con un esfuerzo del 61,6%. En el caso del esfuerzo inmobiliario de acceso en alquiler, encontramos que la ciudad de Madrid

presenta en torno al 50% de secciones censales con un esfuerzo inmobiliario por encima del 40%, porcentaje que se considera ya en riesgo². Estas secciones censales se agrupan territorialmente en la periferia sur (17,2%), la periferia este (10,6%) y zonas concretas de la Almendra Central (13,1%) (GONZÁLEZ GARCÍA & al., 2024).

La dificultad para acceder a la vivienda no es un problema nuevo (LEAL, 2017). Sea cual sea la época histórica de análisis, incluso la ubicación geográfica de la ciudad sobre la que ponemos la mirada, la vivienda siempre aparece como un problema, hasta el punto de convertirse en una de las características del mundo urbano. La dificultad en el acceso a la vivienda deriva, ante todo, de la imposibilidad de los hogares para costear económicamente su alojamiento. Así, el principal objetivo de las políticas de vivienda sigue siendo el mismo desde hace décadas: aumentar la oferta, ya sea pública o privada asequible, que permita al conjunto de la población acceder a una vivienda digna. Sin embargo, el efecto arrastre del sector de la construcción sobre el resto de la economía ha condicionado profundamente la política de vivienda en España que ha sido utilizada para generar riqueza en el sector privado. La garantía en el acceso ha ido siempre acompañada de un segundo objetivo que ha resultado incompatible con el primero: el fomento del sector de la construcción como motor económico del país, pero también como principal agente en el desarrollo

¹ Esfuerzo de acceso en régimen de tenencia en propiedad expresado como porcentaje de la cuota hipotecaria con respecto al salario.

² El Banco de España define la capacidad de endeudamiento como el porcentaje de ingresos netos que pueden destinarse al pago de deudas sin comprometer la viabilidad y compromisos económicos del hogar y no debería sobrepassar el 40% de los ingresos netos mensuales, incluyendo otras obligaciones económicas, por lo que recomienda no destinar más del 35% de la renta del inquilino o propietario de la vivienda.

inmobiliario y responsable de los procesos de especulación, y de los vaivenes del mercado (RODRÍGUEZ ALONSO & ESPINOZA PINO, 2018). Así, las causas del problema acaban siendo siempre muy parecidas: la ausencia de un parque público de vivienda, una única forma de acceso a la vivienda (propiedad o alquiler) controlada por agentes privados, el alto precio en el mercado libre, la rigidez del mercado inmobiliario, los bajos salarios y los condicionantes del mercado laboral, el acceso al crédito y al mercado financiero, etc (NAREDO, 2014).

Detrás de las polémicas del abultado precio de la vivienda siempre se señala el papel central del suelo, concluyendo en muchas ocasiones que el precio de la vivienda es consecuencia directa del valor del suelo, incluso de su escasez, lo que traslada el problema de acceso a la vivienda directamente al urbanismo y a la producción de ciudad. El valor económico del suelo se fija en función del uso que en él va a desarrollarse, de modo que su precio en el mercado se incrementa en función de la expectativa de rentabilidad del producto inmobiliario que el agente privado puede desarrollar en él, y que depende en gran medida de las condiciones de su localización (GARCIA MONTALVO, 1999).

Todas esas características vienen definidas o al menos determinadas por el planeamiento urbanístico municipal. Así se reconoce en todos los textos legales que pretendían regular el suelo y el desarrollo urbanístico desde 1956. En todas sus exposiciones de motivos se parte de la premisa de que de una u otra manera el sistema de planeamiento genera y conlleva procesos negativos que se han de controlar. Aunque los modelos y soluciones propuestos en cada uno de los textos sean diametralmente opuestos, la especulación inmobiliaria y la consecuente imposibilidad para acceder a la vivienda son reconocidas como consecuencias no deseadas del proceso de desarrollo urbano (ROCH PEÑA, 2009). Sea cual sea el tinte o modelo político defendidos en los distintos textos legales, la intervención en el mercado inmobiliario aparece de un modo invariante como solución para controlar las derivas negativas del desarrollo urbano.

A pesar de ello, es patente el divorcio existente entre las políticas de vivienda y el planeamiento, cuya única función parece ser poner a disposición el suelo residencial donde construir nuevas viviendas. El objetivo de este artículo será exponer las conclusiones del análisis realizado sobre la evolución de las herramientas urbanísticas que han sido diseñadas en los distintos textos legales de carácter estatal (1975, 1990, 1998, 2007 y 2013) muchas de las cuales pretendían

controlar, incluso intervenir, el mercado inmobiliario, evaluando su impacto y sus posibilidades para contribuir a una mejor política de vivienda³.

2. Alternativas y modelos: las soluciones planteadas desde la legislación urbanística

La legislación sobre suelo y ordenación del territorio a escala estatal aprobada entre 1975 y 2013 recoge, de un modo recurrente, un diagnóstico común presentando una serie de temas que, con una intensidad u otra, son parte sustancial de la justificación para su redacción. Estos temas giran en torno a la dificultad en el acceso a la vivienda y su relación con el precio del suelo; la generación de plusvalías y la especulación como consecuencia inherente al desarrollo urbano y el decisivo papel del sector de la construcción en el desarrollo urbano y en la generación de vivienda.

A partir de estos tres temas, el artículo pretende analizar los enfoques planteados por las distintas legislaciones estatales desarrolladas en sus exposiciones de motivos, entendiendo que los preámbulos enuncian las razones y los principios que motivan la promulgación de una ley, y nos permiten vislumbrar, con mayor o menor desarrollo, tanto el diagnóstico elaborado en ese momento histórico como los objetivos que se perseguían.

2.1. La dificultad en el acceso a la vivienda y el problema del precio del suelo

El precio creciente de la vivienda ha sido un tema invariante en las exposiciones de motivos y preámbulos de la legislación española. Ya en la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (LRSOU 19/75) se planteaba que ante la complejidad del problema de la vivienda a la que se enfrentaban las sociedades en las que la dinámica de urbanización era irreversible, el problema de lo que el texto denomina “precios crecientes o injustificados del suelo apto para el crecimiento” era tan central como otros

³ La metodología empleada para el desarrollo del análisis que se expone parte de la evaluación de los distintos textos legales, de su aplicación a territorios autonómicos y locales concretos, y del estudio de algunas operaciones inmobiliarias.

problemas graves del momento como la densificación congestiva de los centros o el desorden de la periferia. En ese momento el texto legal establecía una relación directa entre oferta y precio del suelo, hablando abiertamente de la relación entre precio y escasez, generado por el déficit acumulado.

Años más tarde, el preámbulo de la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo (LRRUVS 8/90) comenzaba con un alegato de preocupante actualidad:

“El fuerte incremento del precio del suelo, que excede cualquier límite razonable en muchos lugares, y su repercusión en los precios finales de las viviendas y, en general, en los costes de implantación de actividades económicas, es hoy motivo de seria preocupación para los poderes públicos, que deben promover las condiciones necesarias para conseguir una utilización del suelo de acuerdo con el interés general e impedir la especulación”.

El tema vuelve a aparecer en la Ley 6/1998 del 13 de abril, de régimen del suelo y valoraciones (LRSV 6/98), en una exposición de motivos corta y concisa, en la que se vuelve a poner el acento en el encarecimiento de lo que se llama “producto final”, ya sea éste residencial o de cualquier otro uso. En ese momento el diagnóstico vuelve a caer del lado de la escasez de suelo como principal motivo del encarecimiento residencial.

En el marco de la LRSV 6/98 se aprueban textos autonómicos como el de la Comunidad de Madrid⁴ cuyo preámbulo se posiciona con claridad afirmando que la vivienda no ha de ser entendida solo como un bien de primera necesidad:

“La Comunidad de Madrid tiene una vocación clara de la defensa y conservación de su medio natural. Tiene también una clara y decidida vocación por el desarrollo económico y social. (...). Una potente red de infraestructuras de transporte, armonizada con la defensa del medio ambiente, junto a la vivienda, entendida no sólo como un bien de primera necesidad, a la que todos los madrileños tengan acceso, son políticas prioritarias y necesarias para que la Comunidad de Madrid siga siendo un referente imprescindible al hablar de calidad de vida y desarrollo armónico”.

Tras la visión liberalizadora de finales de los noventa, y sin resolver el problema, llegaría un

intento de cambio de modelo que culminaría en la aprobación de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (LDV 12/23), que nace con el objetivo de facilitar el acceso en pos del deber impuesto por el artículo 47 de la Constitución Española (CE) y con problemas derivados de la complejidad competencial del tema que nos ocupa.

2.2. Generación de plusvalías y especulación como consecuencia del desarrollo urbano

Otro tema recurrente es el que plantea el mandato constitucional de lucha contra la especulación y de participación social de las plusvalías generadas por el proceso urbanístico. Ya la LRSOU 19/75 justificaba su redacción en la incapacidad de la Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana (LRSOU 12/1656) de contener la especulación a partir de la regulación del mercado mediante patrimonio público de suelo, resultando insuficiente para evitar la elevación de los precios de suelo y el encarecimiento de la vivienda. A los procesos especulativos se sumaba la apropiación de beneficios excesivos por parte de los privados por la escasa carga impuesta por el sistema de planeamiento. Posteriormente y bajo el objetivo de lograr un uso del suelo acorde al interés general e impedir la especulación, la LRRUVS 8/90 insiste en la insuficiencia del marco legal para la captación adecuada de plusvalías.

La sentencia del Tribunal Constitucional 61/97 que anuló gran parte de la LRRUVS 8/90 mantenía que los objetivos del desarrollo urbano han de ser: evitar la especulación, promover la vivienda social y hacer partícipe a la comunidad en las plusvalías generadas.

“todos los poderes públicos (incluido el legislador) quedan constitucionalmente obligados a impedir la especulación, que el constituyente deja caracterizada como fenómeno contrario al uso de suelo de acuerdo con el interés general. En virtud de su mención en el art. 47 C.E., las ganancias procedentes de la especulación quedan constitucionalmente protegidas”.

La especulación como proceso a controlar no volverá a aparecer en un texto legal hasta el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo (RDL 2/2008), apenas tres meses antes de la quiebra de Lehman Brothers y al comienzo de una oleada de desahucios en España (OBSERVATORI DESC, 2018; COLAU & ALEMANY, 2013)

⁴ BOE-A-2001-18984 Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid.

que no solo visibilizaría el grave problema de la vivienda sino que mostraría del modo más descarnado el fracaso de las políticas de liberalización de finales de los noventa. El texto, que elabora una larga fundamentación sobre la contribución de las expectativas creadas por el planeamiento a la inflación de los valores del suelo y su papel en el fomento de las prácticas especulativas, se centra en la ciudad como escenario de la vida cívica y busca incorporar por primera vez en una ley de suelo española los requerimientos de un desarrollo sostenible que considere el suelo como recurso natural escaso además de como recurso económico, como ya venía solicitando la Unión Europea.

2.3. El papel del sector de la construcción en el desarrollo socio económico del país

El sector de la construcción cuenta con un peso en el Producto Interior Bruto (PIB) español de gran importancia rozando el 10% desde los años noventa, con picos que superaban este porcentaje en la primera década del siglo XXI y estabilizándose en torno al 5% desde el pinchazo de la burbuja inmobiliaria. No es de extrañar, por tanto, que el papel del sector sea uno de los temas recurrentes que encontramos en los textos legales. Ya en la LRSOU 19/75 se hablaba de acabar con la indisciplina del sector como uno de los objetivos propuestos. En esta misma línea la LRRUVS 8/90 asumía desde el comienzo la necesidad de que fuera el planeamiento quien contara con un protagonismo central para resolver los problemas tanto de captación de plusvalías como de control disciplinario. Incluso la STC 61/97 deja negro sobre blanco que el mercado desregulado tiende hacia la especulación⁵, apoyando los objetivos de la ley que fue recurrida, a pesar de lo cual un año después la LRSVS 6/98 entendería la necesidad de salvaguardar el valor de mercado y proteger el papel del sector de la construcción en nuestro país, siendo marco para leyes como la de Madrid que haría gala de tal visión desregulatoria afirmando que la función pública del urbanismo no tiene por qué responder a una gestión directa, apostando por fomentar en la medida de lo posible la iniciativa económica privada.

⁵ “la propiedad inmobiliaria abandonada a su propia suerte deriva hacia la especulación, o sea, hacia la patrimonialización de rentas no derivadas de la puesta en producción del propio suelo, sino de la acción de la sociedad y, en particular, de los entes públicos”.

Tras la explosión de la burbuja textos como el de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas (LRRR 8/2013) intentarán aupar al sector de la construcción, esta vez no desde el libre mercado, sino desde la creación de un marco que beneficie al sector, buscando su reconversión hacia la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas y haciéndose cargo del difícil momento tanto de renta para las familias como de acceso al crédito para poder dar salida al stock de viviendas.

2.4. Estrategias en respuesta a los retos sobre vivienda

Como hemos visto en los puntos anteriores, mientras que los objetivos presentes en los textos legales son similares, las estrategias propuestas marcan líneas suficientemente diferenciadas (Fig. 1), especialmente en lo que se refiere al modo de proveer de vivienda o al papel otorgado a los distintos agentes.

La LRSOU 19/75 busca incorporar suficiente suelo urbanizado, pero asegurando el rescate de plusvalías, mientras que la LRRUV 8/90 considera insuficiente la captación social de las plusvalías generadas e incorpora mayores exigencias. El objetivo de la ley que inaugura los años noventa, desde el comienzo y sin ambages, es minimizar las tensiones especulativas para lo que establece un marco en el que la intervención de la administración en el mercado de suelo cuente con mayor agencia, objetivo que se verá frustrado por la STC 61/97 que decreta su inconstitucionalidad.

La LRSVS 6/98 apuesta por la reforma del mercado del suelo como medio para incrementar la oferta y reducir los precios de la vivienda enmarcándose en una visión estructural de la economía española que apostará por la liberalización del mercado, “haciendo posible que todo el suelo que todavía no ha sido incorporado al proceso urbano, en el que no concurren razones para su preservación, pueda considerarse como susceptible de ser urbanizado”.

En 2008 y tras comprobar que la estrategia de clasificación indiscriminada de la LRSVS 6/98 no ha tenido los efectos esperados por el legislador, sino más bien al contrario, se determina que los suelos no serán tasados según expectativas, optando por diferenciar *situación* y *actividad*, con el objeto de evitar prácticas especulativas y retención de suelo por parte de los agentes privados.

La desvinculación entre el precio de la vivienda y la facilidad de incorporar suelo al mercado es de tal calibre que diez años después de la aprobación de la LRSVS 6/98, la ciudad de Madrid presentaba un incremento acumulado de precio del 73%. Los años posteriores a la aprobación de la RDL 2/2008, coincidentes con el pinchazo de la burbuja inmobiliaria, hubo un desplome de los precios que retomaron su despliegue a partir de 2015, con años de tasas que superaban el 10% (2017 y 2018), que tras el parón correspondiente a 2020, vuelven a estar en tasas que superan el 5%, valores que superan con creces la inflación de los precios.

Otra de las novedades que ofrece este texto legislativo con incidencia directa en el precio de la vivienda, o al menos, en la oferta de vivienda con mayores tasas de asequibilidad, es la incorporación de una oferta mínima de suelo para vivienda protegida, a incorporar en las legislaciones autonómicas según modelo urbanístico y necesidad. Herramienta que quedará presente en las legislaciones siguientes hasta culminar en la redacción de una ley, esta vez no urbanística sino específica sobre el derecho a la vivienda en 2023.

El papel de las administraciones públicas en el proceso de urbanización será otro de los

elementos que diferencien el posicionamiento de los textos legales. La LRSOU 19/75 entiende que el proceso de urbanización no debe “confiarse en su integridad a los estímulos propios de las fuerzas del mercado”, para lograr proveer de suelo urbanizado con la suficiente rapidez, pero también con las garantías de no alimentar la especulación, asegurando el reparto de beneficios y cargas.

La LRRUVS 8/90 establecerá un marco en el que la intervención de la administración en el mercado de suelo tenga mayor protagonismo. Tras este intento de convertir a la administración pública en un agente activo, la aprobación de la LRSV 6/98 pone el foco en los problemas derivados de la complejidad del proceso, resuviendo ecos que aún permanecen sobre la excesiva burocratización y garantismo del proceso, por lo que apostará por una mayor flexibilidad para una mejor adaptación al contexto económico global. Para ello se eliminan lo que define como rigideces innecesarias e incorpora la salvaguarda del valor del mercado de suelo según su clasificación, protegiendo las expectativas de mercado que leyes anteriores habían intentado eliminar.

De la mano de este nuevo marco estatal, la Comunidad de Madrid, redactará su nueva ley

ESTATAL	LRSOU 19/75	LRRUV 8/90	LRSV 6/98		RDL 2/2008	LRRR 8/2013	LDV 12/2023
AUTONÓMICA			LSCM 9/2001				
OBJETIVOS	Controlar precios crecientes	Controlar precios crecientes	Controlar precios crecientes	Promocionar la actividad económica y social	Evitar la especulación	Reconvertir el sector inmobiliario	Planificar en materia de vivienda
	Acabar con la indisciplina	Acabar con la especulación	Salvaguardar valor de mercado		Reequilibrar el territorio y promocionar la economía		Vivienda como bien de primera necesidad
ESTRATEGIAS	Aumentar la oferta de suelo urbanizado	Regular el mercado desde el control de los beneficios	Adaptarse a las necesidades. Aumentar el suelo puesto en mercado	Aumentar la oferta de suelo urbanizado	Reservar suelo para vivienda protegida	Crear incentivos para la intervención en suelo urbanizado	Generar un marco estatal
	Mayor control		Flexibilizar y agilizar los procesos	Apoyar la iniciativa privada	Eliminar expectativas sobre el suelo		Herramientas de intervención de mercado

FIG. 1 / Resumen de objetivos y estrategias de las leyes del suelo estatales y la ley 9/2001 de la Comunidad de Madrid

Fuente: Elaboración propia a partir de los distintos textos legales

del suelo (9/2001, de 17 de julio, del suelo de la Comunidad de Madrid), bajo las directrices de flexibilización del mercado y de una “clara y decidida vocación por el desarrollo económico y social”.

3. La capacidad de intervención en el mercado inmobiliario desde el planeamiento urbanístico

A día de hoy son principalmente dos las herramientas disponibles para la intervención pública en el mercado inmobiliario que garantizan la capacidad de la administración pública de controlarlo y/o regularlo con carácter general en todas las operaciones urbanísticas planteadas: la cesión del aprovechamiento como forma de recuperación para la comunidad de las plusvalías generadas por el desarrollo urbano; y la reserva de edificabilidad para vivienda con algún tipo de protección. La primera de ellas limita los beneficios privados derivados del desarrollo urbano previsto en el planeamiento municipal, con la obligación de ceder una pequeña parte del suelo lucrativo calificado para integrarlo en el Patrimonio Municipal de Suelo que será gestionado por el Ayuntamiento de referencia. La segunda limita el número de viviendas a construir que se desarrollan en el mercado libre, estableciendo el precio máximo de venta y/o alquiler en parte de las viviendas a construir en cualquier desarrollo, sea quien sea el agente que las pone en el mercado.

En la situación actual, donde existe un cierto consenso que apuesta por la vivienda pública en alquiler como una de las principales patas de la política de vivienda (BOSCH & DONAT, 2024), la combinación de ambas herramientas es la forma más sencilla para lograr que las corporaciones locales consigan suelo lucrativo calificado en el que construir dichas viviendas. La cesión del aprovechamiento en edificabilidad calificada como vivienda de protección permite a los municipios, por regla general, hacerse con una mayor proporción del volumen residencial a construir incluso en ámbitos centrales de la ciudad, ya que el valor de la vivienda de protección es sensiblemente inferior a la vivienda en el mercado libre. Así sucederá en algunas de las últimas operaciones urbanísticas aprobadas en el municipio de Madrid.

En el caso del APE.02.27 Nuevo Mahou-Calderón, el Ayuntamiento se ha quedado con el 14,2% de la edificabilidad total que incluye todo el suelo calificado como vivienda de protección con capacidad para desarrollar 13 234

m²c, al establecer el coeficiente de homogeneización en 0,48. En el caso de Madrid Norte el Ayuntamiento se quedará con el 25% de la edificabilidad residencial, donde podrán construirse unas 2180 viviendas de protección y otras 440 viviendas libres. Sin embargo, esta opción que ahora se hace evidente es consecuencia de un largo proceso de prueba y error en el que los distintos textos legales que han regulado la utilización y ordenación del suelo han ido planteando distintas herramientas con objeto de conseguir garantizar el acceso a la vivienda y luchar contra la especulación urbanística.

3.1. Los Patrimonios Municipales de Suelo como herramienta de recuperación de plusvalías

Los Patrimonios Municipales de Suelo (PMS) como “reguladores de precio en el mercado de solares” nacieron con la LRSOU 12/1956. Los municipios mayores de 50 000 habitantes y las capitales de provincia quedaban obligados a constituir un PMS con el que poder afrontar el desarrollo urbano de las distintas poblaciones. Vinculado con las previsiones del Plan General, el PMS se alimentaba a través de la expropiación de terrenos que podían ser sufragados con los beneficios de la gestión pública de los bienes que integraban el propio PMS. Será la ley que la sustituya, LRSOU 19/75, y su posterior texto refundido (Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril) los que establezcan la obligatoriedad de ceder parte del suelo lucrativo resultante en cada uno de los desarrollos urbanos planteados en suelo urbanizable. La LRSOU 19/75 supuso un salto fundamental en la definición de las herramientas urbanísticas para la construcción de la ciudad y la ordenación del territorio, intentando dar solución a muchos de los problemas con los que se encontró la LRSOU 12/1956. Además de establecer estándares mínimos de cesión de suelo para las zonas verdes, los viarios y los equipamientos en cada urbanizable, definió el concepto de aprovechamiento medio (QUESADA POLO, 2009) y fijó la obligación de los propietarios de ceder el 10% de dicho aprovechamiento en los nuevos desarrollos en suelo urbanizable “como un componente más de la justa compensación que se exige a los propietarios por los beneficios derivados del proceso urbano”. Además, la creación del aprovechamiento medio tenía por objetivo igualar las ganancias que obtendrían los propietarios del suelo en los distintos desarrollos como consecuencia de la ordenación de usos y edificabilidades lucrativas planteada en cada sector y de otros aspectos diferenciales como

la localización y ubicación de cada uno de ellos, la topografía, la relación con el núcleo urbano, el coste de urbanización, etc. (LÓPEZ PELLICER, 1977). Limitando al 90% del aprovechamiento medio los beneficios en suelo urbanizable programado, la administración se quedaba con el exceso. El aprovechamiento definido por el plan general quedaba vinculado con el valor urbanístico del suelo. Aunque desde sus orígenes, se discutió si dicho valor correspondía o no con el valor de mercado (LÓPEZ PELLICER, 1977), la depuración de la técnica ha hecho prevalecer dicha interpretación respecto a otras.

Los suelos así obtenidos serían los que nutrían los Patrimonios Municipales de Suelo, herramienta que había quedado sobre el papel. Los objetivos de la cesión del aprovechamiento quedan claros en la exposición de motivos:

- “a) Facilitar la gestión urbanística y la consiguiente preparación de suelo, ofreciendo a los órganos gestores la posibilidad de disponer gratuitamente de todo el suelo correspondiente a las infraestructuras y al equipo urbano, por el mecanismo de la Compensación en suelo edificable a los propietarios afectados;
- b) Rescatar una parte de las plusvalías urbanísticas en forma de suelo edificable, que constituya además la base de los patrimonios municipales del suelo y facilite a su vez la financiación de las obras de infraestructura primaria y equipo urbano”.

3.2. Los Patrimonios Municipales del suelo como herramientas de intervención pública en el mercado

Del texto de la LRSOU 19/75 se deduce que ya se ha asumido que el principal agente en el proceso de construcción de la ciudad será el agente privado, desistiendo por completo de la posibilidad de que fuera la propia administración pública la que liderase la ejecución del crecimiento urbano. Sin embargo, esa tesis parece reforzar la necesidad de desarrollar y depurar herramientas específicas con las que la administración pública pueda intentar intervenir y regular el mercado inmobiliario que definitivamente queda en manos de la propiedad privada. Así el texto de la LRSOU 19/75 incorpora entre la batería de soluciones el derecho de superficie entendido como “fórmula de disociación de la propiedad y uso del suelo”. Ante el problema de suelo y su papel en el incremento del precio de la vivienda, se apuesta por sacarlo de la ecuación temporalmente, desvinculándolo del uso a desarrollar en él. Esta figura queda

principalmente vinculada a las políticas públicas a través del PMS:

“Desde la perspectiva de los patrimonios públicos de suelo, el derecho de superficie puede y debe ser un instrumento mediante el que, cada vez más, se procure que el derecho de propiedad sobre el suelo urbano, una vez que entre en la esfera patrimonial de la Administración, no salga de la titularidad pública; el incremento no sólo en el espacio, sino en el tiempo, de los patrimonios públicos de suelo, debe seguir siendo pieza clave de la política urbanística”.

El derecho de superficie fue la herramienta utilizada en el “plan 18 000” en el municipio de Madrid (HERNÁNDEZ AJA. 2003) aunque el tiempo acabó desvirtuando las intenciones iniciales, al vender la administración pública el suelo a parte de los propietarios de las viviendas. La LRSOU 19/75 planteaba, casi de forma visionaria, las oportunidades de la herramienta también para la iniciativa privada y el alquiler:

“Representa también un estímulo para la movilización del suelo por los propietarios privados, que pueden así poner en el mercado estos bienes a disposición de los promotores sin renunciar a su recuperación futura con la revalorización correspondiente. La promoción industrial y el fomento de las viviendas en alquiler pueden encontrar en el derecho de superficie un complemento de gran interés”.

El vínculo entre la cesión del aprovechamiento y las políticas públicas de vivienda no se fija específicamente hasta la LRRUV 8/90.

“La potenciación de los patrimonios municipales de suelo no tiene un alcance meramente cuantitativo, sino también cualitativo, en cuanto al destino que a los mismos ha de darse. En efecto, en el momento que se decida su urbanización, los terrenos integrados en estos patrimonios quedan vinculados primordialmente a la construcción de viviendas de protección oficial u otras finalidades de interés social, pues no sería justo ni coherente con el contenido del artículo 47 de la Constitución que las Entidades locales utilizasen los terrenos de su propiedad con miras puramente lucrativas, contribuyendo a incrementar las tensiones especulativas en vez de atenuarlas”.

El aprovechamiento medio de la LRSOU 19/75 pasa a denominarse aprovechamiento tipo, el deber de cesión se incrementa hasta el 15% y se aplica a todos los desarrollos, sea cual sea la clase de suelo en la que se producen, afectando tanto al suelo urbanizable como al suelo urbano (FIG. 2). El texto señalaba como prioridad el uso del suelo así obtenido para el desarrollo de políticas públicas de vivienda. El PMS sigue

	Nombre	Clase de suelo	% cesión
LRSOU 19/75	Aprovechamiento medio	Urbanizable programado y no programado	10%
LRRUV 8/90	Aprovechamiento tipo	Urbano y Urbanizable	15%
LRSV 6/98	Aprovechamiento	Urbano y Urbanizable	10% (Máximo)
LS 8/2007	Edificabilidad media ponderada	Actuaciones de transformación Urbanizable	5-15%*

*Art 16.1.b *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% en su incremento (...)*

FIG. 2 / Modificaciones en la regulación del aprovechamiento desde su creación en la legislación estatal

Fuente: Elaboración propia a partir de los distintos textos legales

y seguirá como una de las herramientas más potentes con las que cuenta la administración para intentar modular o, al menos, contrarrestar el mercado inmobiliario. Sin embargo, su implementación es muy diversa. De los 144 ayuntamientos fiscalizados en 2004 por el Tribunal de Cuentas, los resultados eran muy dispares y poco alentadores. Solo 8 habían desarrollado normas específicas para su gestión. Y en 2004, en plena burbuja inmobiliaria, solo el 16,3% de los bienes y derechos del PMS se destinaron a la construcción de viviendas con algún tipo de protección, oscilando entre el 44% de los municipios de Aragón y el 1,3% de Extremadura.

La LRRUV 8/90 apostaba claramente por controlar el desarrollo de la actividad privada y por la intervención en el mercado para sujetar los precios del suelo y de los productos inmobiliarios que en él se construían en desarrollo de la ordenación del territorio. Fija estrictamente el papel de la administración como agente que debe controlar el proceso de desarrollo urbano que ejecutan los privados, estableciendo mecanismos para obligar a los propietarios de suelo a poner en marcha las previsiones del planeamiento que por sí solas no otorgan ningún derecho al propietario. El derecho al aprovechamiento se adquiere en función del cumplimiento de los deberes que se van acometiendo (Rico FERNÁNDEZ, 1991):

“La lógica del sistema exige una respuesta de la Administración actuante frente al incumplimiento que impide la adquisición de las facultades en cuestión. Esta respuesta es la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad, con la posibilidad de utilizar cualquiera de las formas de gestión indirecta previstas en el ordenamiento vigente, o la venta forzosa del terreno. Ahora bien, por elementales razones de coherencia, la valoración de los bienes expropiados o sujetos a venta forzosa debe hacerse en función

de las facultades urbanísticas efectivamente adquiridas en el momento de producirse el incumplimiento que motiva la expropiación o la sujeción a venta forzosa, teniendo en cuenta la pérdida o reducción de dichas facultades que puede derivarse de aquél”.

La ley pretendía un cambio de modelo que apostara por dotar a la administración pública de todos los instrumentos necesarios para “facilitar su gestión y, en particular, potenciar su intervención en la regulación del mercado de suelo”. Dentro de las novedades propuestas por la ley está la delimitación de las áreas de tanteo y retracto que permite a la administración hacerse con terrenos y edificaciones a precios de mercado para incorporarlos al PMS, aunque el texto reconoce las limitaciones de la herramienta:

“La virtualidad de los derechos de tanteo y retracto está contrastada en otros sectores del ordenamiento y si bien es cierto que su empleo efectivo depende en gran medida de las disponibilidades de recursos de las Entidades llamadas a ejercerlos, también lo es que, sin el respaldo que les proporciona esta Ley, su utilización no sería viable ni siquiera jurídicamente”.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional anula en marzo de 1997 la gran mayoría de las disposiciones planteadas por esta ley ante el recurso interpuesto por seis comunidades autónomas. Publicada el 27 de julio de 1990, este texto quedó suspendido antes de llegar a los 7 años de vida, por lo que sus herramientas no fueron ni tan siquiera ensayadas más allá del papel. Además, la siguiente ley estatal, la LRSV 6/98, parte de unos preceptos y un modelo político y económico diametralmente opuesto, a pesar de lo cual mantiene la obligación de cesión del aprovechamiento urbanístico en suelos urbanos y urbanizables, aunque estableciendo el 10%

como un límite máximo que las autonomías podrán ajustar a la baja en cada uno de sus textos legales. No se implementa ni desarrolla ninguna otra herramienta vinculada con el derecho a la vivienda y la garantía en su acceso, y el aprovechamiento se utiliza para establecer el valor del suelo, entendiendo que es un derecho del propietario que se debe reconocer en las valoraciones haya o no cumplido éste con los deberes establecidos en el planeamiento urbanístico. Entre la derogación de la ley de 1990 y la aprobación en 2007 de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo (LS 8/2007), las herramientas y soluciones hay que buscarlas en la legislación que se irá desarrollando en cada comunidad autónoma. La LRSV 6/98 supone un retroceso en el desarrollo de las herramientas de intervención en el mercado, volviendo a la visión de que es la falta de suelo finalista la principal causa del precio de la vivienda.

3.4. Herramientas de control del mercado tras el pinchazo de la burbuja

La gran aportación de la LS 8/2007 es la obligación de reservar un porcentaje mínimo de edificabilidad para vivienda con algún tipo de protección. Algunas comunidades ya habían establecido dicha reserva en su legislación, destacando Navarra (Ley Foral 7/1989), País Vasco (Ley 7/1994) y Madrid (Ley 9/1995) donde se aplicaba con estándares diversos, en el suelo urbanizable y solo en municipios con altos rangos de población (PICAZO-RUIZ, F. 2021). La novedad aportada por la ley es el establecimiento de una reserva mínima, en cualquier actuación de transformación urbanística, fuera cual fuera la clase de suelo, para el conjunto del estado español. Además, esta propuesta supone incluir con carácter general la vivienda de protección como calificación urbanística del suelo, es decir, delimitando el derecho a la propiedad en el sentido que la legislación sobre suelo venía desarrollando desde 1956. Así, parte del suelo residencial queda vinculado de forma permanente a la vivienda de protección, es decir, a un valor urbanístico concreto establecido en el cálculo del aprovechamiento lucrativo que se utiliza para repartir cargas y beneficios y que está vinculado con el precio máximo de venta o alquiler para la vivienda de protección. Esta solución pone fin a los problemas judiciales que encontraban algunos ayuntamientos al aplicar dicha técnica sin amparo legal sobre todo en el suelo urbano (PICAZO-RUIZ, 2021). El alcance real de la herramienta está por ver: qué implica

el vínculo entre el suelo y la vivienda de protección en aquellos casos en los que las viviendas han pasado al mercado libre, si tiene o no efectos a futuro sobre el precio o si quedará, como el derecho de superficie, al albur del sentido de la gestión municipal.

En la versión original de la ley se señala como reserva mínima el 30% de la edificabilidad residencial para viviendas con algún tipo de protección en cualquier actuación de urbanización, es decir, en desarrollos que se planteen en suelo urbanizable o en suelo urbano no consolidado sometido a actuaciones de transformación urbanística. La medida se aprobó justo antes de la recesión económica que afectó significativamente al mercado inmobiliario. El estallido de la burbuja inmobiliaria en 2008 tuvo importantes consecuencias que afectaron de forma especial a la vivienda de protección (RODRÍGUEZ ALONSO & ESPINOZA PINO, 2018): la paralización de la construcción de viviendas fue especialmente importante en el caso de las viviendas de protección, para las que la demanda solvente económicamente había desaparecido por completo. El precio máximo establecido por las autonomías excedía en algunos casos el de las viviendas libres, que se había desplomado. Teniendo en cuenta que la mayoría de ellas se construía por el sector privado para su venta, existía un importante porcentaje que había quedado vacío sin vender y sin expectativas de recuperarse, aunque en la mayoría de los casos esto era más una suposición que una realidad contrastada por la administración (DEFENSOR DEL PUEBLO, 2013). En 2013, la propuesta de reserva para vivienda de protección se modifica. La LRRR 8/2013 reduce la reserva a realizar en suelo urbano del 30% inicial al 10%. También plantea una moratoria de 4 años para exceptuar de la aplicación de la reserva de edificabilidad para viviendas con algún tipo de protección en aquellos municipios donde existan viviendas de protección sin vender⁶ siempre que el instrumento de planeamiento no estuviese aprobado o no contara con la equidistribución aprobada. Ese mismo año se aprueba la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local que introduce la posibilidad de destinar el PMS al pago de la deuda municipal (disposición final 4), desvirtuando la función de esta herramienta.

⁶ "a) Que los citados instrumentos justifiquen la existencia de un porcentaje de vivienda protegida ya construida y sin vender en el Municipio, superior al 15 por ciento de las viviendas protegidas previstas o resultantes del planeamiento vigente y una evidente desproporción entre la reserva legalmente exigible y la demanda real con posibilidad de acceder a dichas viviendas".

En la reciente ley por el derecho a la vivienda se ha aprobado el incremento de la reserva: pasando al 20% en suelo urbano y al 40% en suelo urbanizable, además de condicionar el destino del suelo obtenido con la cesión del aprovechamiento para viviendas sociales en el caso de municipios con zonas tensionadas.

Otras de las herramientas recogidas en la LS 8/2007 y que el texto de la LRRR 8/2013 mantiene son: la delimitación de áreas de tanteo y retracto para permitir que la administración se haga con inmuebles de forma preferente en las transacciones realizadas en el mercado libre, o la ampliación de la cesión del aprovechamiento a cualquier actuación en suelo urbano que suponga incremento de plusvalías, es decir, a las denominadas actuaciones de dotación.

La cuantía de la cesión del aprovechamiento queda al albur de la regulación autonómica, aunque debe quedar comprendida en una horquilla que varía entre el 5% y el 15%, abriendo la posibilidad de aumentarlo hasta el 20% o de eliminar tal obligación. En muchos casos, el valor se establece en función de la actuación a desarrollar, fomentando o penalizando ciertas situaciones. Castilla y León y la Comunitat Valenciana rebajan la cesión en el caso de actuaciones de regeneración urbana, Castilla y León elimina la cesión en municipios pequeños o en aquellos declarados Bien de Interés Cultural, y Cataluña aumenta la cesión en el caso de áreas residenciales estratégicas.

4. La capacidad de garantizar el acceso a la vivienda

El reto de garantizar el acceso a la vivienda se enmarca en un conflicto histórico entre el derecho a la propiedad y los límites impuestos por su función social tal y como afirma el artículo 33 de la CE. Sus soluciones se mueven entre dos posiciones que en sus expresiones más extremas caminan desde el libre mercado desregulado a la intervención pública garantista que buscar cubrir las necesidades básicas de la población, basculando en la práctica entre un posicionamiento neoliberal y otro socialdemócrata, sin acabar de encontrar la fórmula que la complejidad de un estado de derecho y su marco competencial requieren. En este punto aparece otro de los temas que dificultan la solución, una gobernanza que ha de asegurar la igualdad de los ciudadanos dentro del estado, con competencias delegadas a las comunidades autónomas, en un contexto local con necesidades y

problemas muy diversos, y baja autonomía municipal en este tema.

La incorporación al mercado de viviendas con algún tipo de protección es desde luego la herramienta más popular y directa a la que las administraciones tienen acceso para poder intervenir en el mercado de la vivienda. El sistema no es otro que lograr que un número determinado de viviendas tengan un precio por debajo de mercado, las construya quien las construya, incorporando un volumen suficiente con un menor precio, siendo capaces no solo de proveer de vivienda a aquella población que no puedan acceder desde el mercado libre, "sino que también contribuye a moderar la tendencia alcista del resto del mercado" (VOLLMER & BOSCH, 2024). Esta estrategia cuenta con un recorrido suficiente como para plantear cuestiones sobre los límites de su eficacia en el modelo español (FIG.3).

Una de las más claras contradicciones entre la política urbanística y las políticas de vivienda es la compleja relación entre la calificación como vivienda protegida que cuenta con caducidad (FIG. 3), en algunos casos muy temprana, y la calificación de suelo, que es indefinida, o el caso contrario, de vivienda protegida superficiaaria sobre suelo libre que no posee. En ambos casos, genera problemas a medio y largo plazo como en el caso del Plan 18 000 de Madrid⁷ o la pérdida de vivienda protegida en un corto espacio de tiempo tras su primera venta una vez perdida la calificación como tal. El tiempo oscila entre los escasos 7 años de, por ejemplo, de la vivienda de precio limitado andaluza o los 30 años que establecía la normativa navarra, que han derivado recientemente en su calificación indefinida.

Ante esta circunstancia ha sido una ley estatal no urbanística como la del derecho a la vivienda quien trató de introducir en su artículo 16 la condición permanente de la calificación de toda vivienda protegida, artículo que fue eliminado por el Tribunal Constitucional, estimando en parte el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía. El texto legal, invadiendo competencias exclusivas de las comunidades autónomas por exceso de detalle, buscaba garantizar la estabilidad del parque de vivienda protegida y mejorar la eficacia de la herramienta, que vuelve a estar en manos de las administraciones autonómicas, quienes cuentan con la competencia exclusiva. No en vano,

⁷ [Preguntas frecuentes de Plan 18 000 - Ayuntamiento de Madrid](#)

Superficie máxima	Duración del régimen legal (años)	Precio máximo (€/m²)		
Decreto 4/2009. Reglamento de Viviendas con Protección Pública. Comunidad de Madrid				
150 m² construidos	Precio básico o limitado en venta, arrendamiento y uso propio	15	Actualización a febrero 2024	
	Precio básico		1900 - 2450	
	Precio básico o limitado en arrendamiento con opción o compra	10	Precio limitado	2180 - 2820
Decreto 49/2006. Reglamento de Viviendas Protegidas. Andalucía				
Plan Vive 2020-2030	Régimen especial	15	Rég especial	1396,35 - 1892,25
90 m² útiles	Régimen general	10	Rég general	1582,53 - 2144,55
	Precio limitado	7	Precio limitado	1861,80 - 2523
Ley 9/2010, de 30 de agosto, del derecho a la vivienda de la Comunidad de Castilla y León				
General	40-90 m²	Protección pública	15	Actualización a julio de 2022
Joven	40-70 m²			Protección pública general 1212,8 - 1667,6
Precio limitado	70-120 m²	Protección pública de promoción privada	10	Vivienda joven, precio limitado y rural 1288,6 - 1895
Rural	70-120 m²			
Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del derecho a la vivienda en Navarra				
VPO	90 m²	Situación actual	Calificación definitiva	Año 2024 para vivienda nueva
		Situación previa		VPO 1959,84
VPT	120 m²	Compra y opción a compra	30	VPT 2261,36
		Alquiler	15	

FIG. 3 / Ejemplos de reglamentación de vivienda protegida. Madrid, Andalucía, Castilla y León y Navarra

Fuente: Elaboración propia a partir de los distintos textos legales

Navarra aprobó en 2022⁸ una modificación de su ley de derecho a la vivienda para, según exponía en el preámbulo, “seguir ahondando en la respuesta al derecho subjetivo a la vivienda desde la Administración Pública” poniendo en marcha “nuevas herramientas legales en la normativa de vivienda”, entre las que se encontraba la calificación indefinida de la vivienda protegida (artículo 45) para intentar reconciliar de una vez por todas la política de vivienda y el planeamiento.

⁸ Ley Foral 20/2022, de 1 de julio, para el fomento de un parque de vivienda protegida y asequible en la Comunidad Foral de Navarra

No es conveniente olvidar que muchas de las herramientas tanto de tipo urbanístico como fiscal, pueden ser usadas con un doble objetivo buscando facilitar el acceso a la vivienda y a la vez incentivando un sector como el de la construcción con una aportación al PIB nacional de gran peso. Esta compleja realidad nos permite leer con múltiples interpretaciones los precios máximos establecidos para las viviendas con algún régimen de protección que, aunque podríamos entender que se deben correlacionar con la capacidad de acceso a través de la renta de la población destinataria, ha de proveer de beneficios suficientes al sector, si es este el que las pone en mercado, como es el caso más

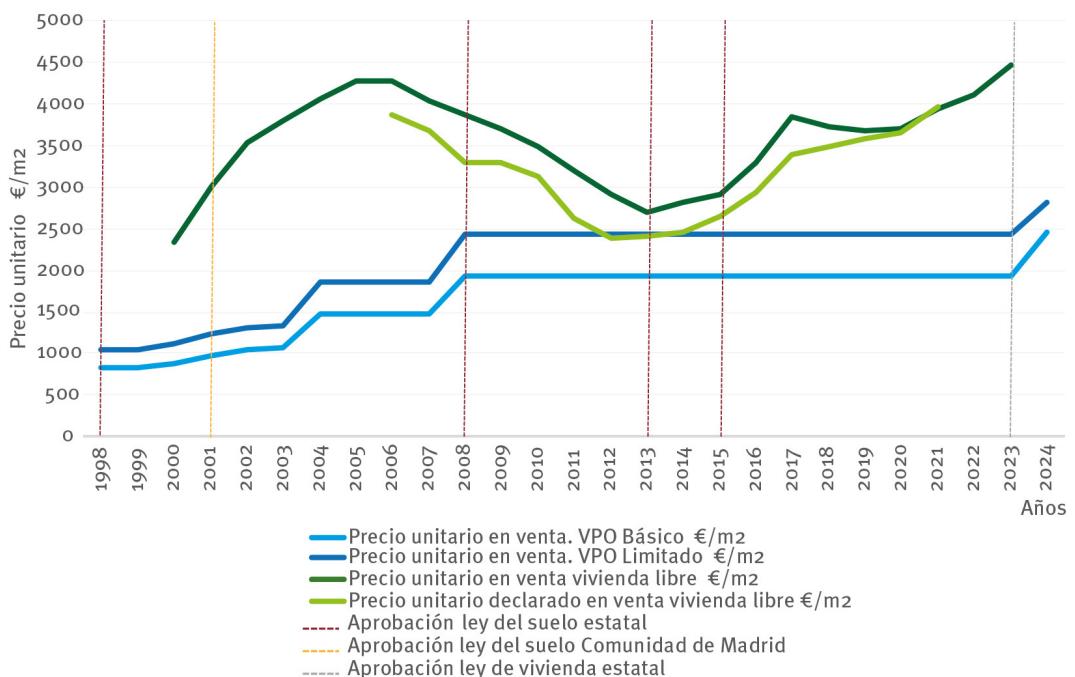


FIG. 4 / Precios de vivienda libre y protegida en la ciudad de Madrid

Fuente: Elaboración propia a partir de la Estadística Registral Inmobiliaria, Portal web idealista SA y Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid (BOCM)

habitual en nuestro país. Esta realidad genera una serie de tensiones entre el sector de la construcción y la administración, pudiendo forzar actualizaciones del precio máximo derivadas tanto de motivos reales como la subida de los materiales de construcción o de otros puramente especulativos como acercarse a las subidas del precio del mercado libre (Fig.4). Todo ello incluso en contextos donde las rentas de la población y por tanto su capacidad de acceso a una vivienda vayan en retroceso, generando una mayor distancia entre el problema y la solución.

Pero no es esta la única herramienta a disposición de las administraciones. Como se ha expuesto en el epígrafe tercero, el planeamiento ofrece a los municipios la posibilidad de obtener suelo sin coste en el que sea posible desarrollar una política de vivienda, derivado de la cesión del 10% del aprovechamiento en forma de suelo a disposición de, por ejemplo, las políticas públicas de vivienda. Otra de las herramientas que se podrían activar en favor de promover el interés por la edificación de vivienda con algún grado de protección desde el planeamiento son los coeficientes de homogeneización que fijan las relaciones de ponderación entre todos los usos pormenorizados atendiendo no solo a

valores de mercado sino, a los “objetivos urbanísticos perseguidos”⁹, pudiendo ser estos los de incentivar la vivienda protegida.

Por último, apuntar que también se cuenta con otros sistemas de participación en el mercado que permitirían rebajar la tensión de aquellas zonas de la ciudad que lo necesiten, incorporando oferta de vivienda a menor precio. Por un lado, es posible activar el mecanismo de tanteo y retracto mediante el cual la administración puede hacerse con inmuebles, en este caso con el inconveniente de ser a precio de mercado, lo que requiere de solvencia económica por parte de la administración.

Entendiendo que el planeamiento general es el principal instrumento de ordenación urbanística en nuestro marco normativo podemos entender que la desvinculación de las políticas de suelo y las de vivienda no han hecho más que entorpecer el éxito de unas y otras en la provisión efectiva de vivienda asequible. La incorporación de una herramienta novedosa, en

⁹ Ley 9/2001 del suelo de la Comunidad de Madrid. Artículo 38. Determinaciones sobre los usos del suelo

este caso introducida por la LDV 12/2023, denominada viviendas asequibles incentivadas, puede ser un buen ejemplo de ello. Se trata de la creación de un tipo de viviendas no calificadas como protegidas y que no cuentan con reservas estipuladas, pero que tienen por objeto relajar la tensión, en este caso del mercado del alquiler por la vía de la oferta. Son viviendas de titularidad privada cuyo propietario recibe una serie de beneficios urbanísticos, fiscales o de cualquier otro tipo que concretará la legislación autonómica a cambio de ser destinadas al alquiler con precios marcados por la misma administración competente. Las dificultades de acceso a la vivienda están unidas e íntimamente relacionadas con el aumento de los hogares en régimen de alquiler, lo que ha hecho que esta herramienta sea mirada con interés y se hayan activado con agilidad gestores de vivienda en alquiler como nuevo agente inmobiliario, animados por planes con fórmulas público-privadas como el Plan Vive Madrid¹⁰, que emplea concesiones de dominio público al sector privado, o ensayos con alianzas con promotores sociales y cooperativos como en el caso de Barcelona¹¹. El artículo 17.4 expresa claramente la intención de vincular la herramienta con los instrumentos de ordenación urbanística, permitiendo incrementos de edificabilidad, densidad o asignación de nuevos usos a cambio de la ejecución de dichas viviendas, pero sin incorporar criterios sobre el modelo urbano, como por ejemplo aquellos que buscan garantizar una distribución acorde con el principio de cohesión social, ni profundizar en cómo podría coordinarse de un modo efectivo con las políticas de suelo.

5. Conclusiones: La capacidad de construir una ciudad diversa, justa y equilibrada

Herramientas como la reserva de edificabilidad para viviendas con algún tipo de protección, la cesión de parte de las plusvalías de los desarrollos en suelo calificado, el derecho de superficie o la delimitación de áreas de tanteo y retracto contribuyen de forma clara a permitir que la administración pública defina una política que garantice el acceso a la vivienda. Pero más allá de las herramientas específicamente diseñadas

para lograr dicho objetivo, el vínculo entre el planeamiento urbanístico y las políticas de vivienda es mucho más estrecho: serán los planes generales, o los documentos de planeamiento general que ordenan el territorio de cada uno de los municipios españoles, los que determinen, directa o indirectamente, el número total de viviendas a construir, la localización de dichas viviendas, la densidad de los nuevos desarrollos residenciales, la tipología o tipologías edificatorias a emplear, el grado de diversidad de actividades que podrá desarrollarse en los nuevos barrios planificados, las dotaciones previstas en dichos nuevos barrios y su relación física con el resto de la ciudad, etc. Además de apostar por una forma concreta de gestión y ejecución del modelo previsto en el que la administración local puede desarrollar directamente las operaciones inmobiliarias o bien ejercer como un mero agente trámitador.

Todas esas decisiones conllevan, además, un cierto grado de definición sobre el precio que alcanzarán dichas viviendas, referido, al menos, a la situación del mercado inmobiliario existente en el momento de aprobación del planeamiento general en el municipio. El simple ejercicio de definir e integrar dentro del plan general los coeficientes de ponderación u homogeneización que se utilizarán para el cálculo del aprovechamiento ya supone el establecimiento de un modelo económico que regirá la ejecución de las previsiones del planeamiento durante su tiempo de vigencia. Además, el modelo urbano incluye múltiples decisiones que orientan el desarrollo urbano hacia ciudadanos o usuarios con niveles de renta predefinidos. Entre los más evidentes encontramos la elección de los tipos de vivienda de protección a desarrollar en el municipio, la distribución espacial de la reserva de edificabilidad para vivienda con algún tipo de protección o la localización específica de algunos desarrollos respecto al contexto urbano que se ordena. Pero también están incluidas en parámetros que parecen asépticos como la densidad, la tipología edificatoria, la definición en la normativa de las características físicas a cumplir por cualquier vivienda o los condicionantes para la definición de los tejidos urbanos finales. La previsión de nuevos desarrollos de vivienda unifamiliar, en zonas alejadas de los tejidos densos y dotados de servicios y equipamientos conlleva una forma de vida que solo se puede desarrollar a partir de cierta renta.

Sin embargo, más allá de la necesidad de suelo calificado para la construcción de viviendas, las relaciones existentes entre las políticas de vivienda y el planeamiento son prácticamente nulas, ignorando la capacidad que tienen las

¹⁰ Decreto 84/2020, de 7 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se regula el procedimiento de asignación y el uso de viviendas construidas al amparo de concesión demanial en suelos de redes supramunicipales.

¹¹ Vivienda asequible con promotores sociales y cooperativos. <https://www.habitatge.barcelona/es/acceso-a-vivienda/innovacion-en-la-produccion-de-vivienda/vivienda>

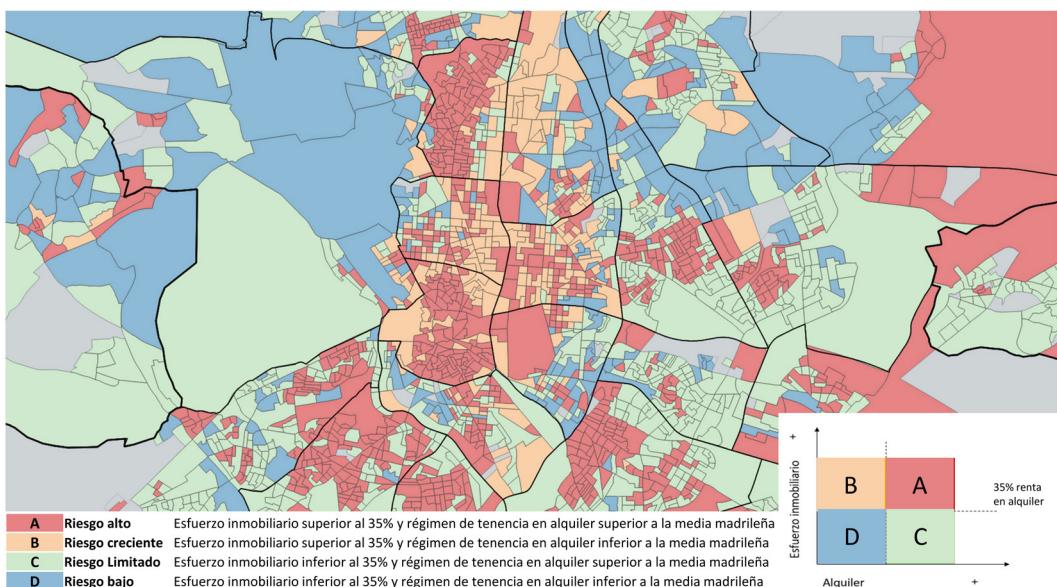


FIG.5 / Nivel de riesgo por esfuerzo inmobiliario (2021), detalle del centro del municipio de Madrid, por secciones censales.

Fuente: Elaboración propia

políticas urbanísticas de intervenir en el mercado inmobiliario desde 1975. Un claro ejemplo de ello es la reciente ley por el derecho a la vivienda, LDV 12/2023. Solo uno de los veinte fines de las políticas públicas de vivienda hace mención a la relación existente entre vivienda y política territorial: “Contribuir en la aplicación de las políticas de vivienda a la corrección de los desequilibrios territoriales, tanto en ámbitos urbanos y metropolitanos como en entornos rurales, que pueden estar más afectados por fenómenos de despoblación”. Apenas se plantean medidas urbanísticas ni temporales ni excepcionales en las zonas tensionadas que ayuden a controlar el mercado privado. El urbanismo y la obtención de suelo en el que desarrollar viviendas asequibles o públicas quedan relegados a medidas que necesitan el largo plazo, apenas presentes en una ley que nace de la urgencia por atajar un problema que cada día es mayor. Es desde esa perspectiva de urgencia desde donde se plantea la posibilidad de utilizar el suelo dotacional para el desarrollo de viviendas públicas, sin mayor precisión ni control que el que los gobiernos autonómicos quieran establecer. La medida llega sin que se conozca un análisis depurado de los patrimonios municipales de suelo en los que se pueda llegar a concluir que existe suelo dotacional sin uso por exceso de servicios de forma generalizada a lo largo del territorio español. La apuesta pone en serio

peligro una conquista urbana histórica como es el equilibrio dotacional en los nuevos desarrollos que, en territorios como Madrid ya quedó seriamente tocada tras la reducción del estándar de cesión realizado durante la crisis económica. Además, ignora medidas similares, pero menos dañinas como la utilización de los suelos lucrativos reservados para otros usos más rentables para la construcción de vivienda con algún tipo de protección.

El divorcio entre políticas de vivienda y políticas urbanísticas implica que aspectos como la segregación espacial y económica y la vulnerabilidad residencial queden completamente fuera de las políticas de vivienda (GONZÁLEZ GARCÍA & al., 2024). Serán las decisiones establecidas en la normativa urbanística y su aplicación a cada uno de los municipios las que determinen si el territorio se construirá buscando el reequilibrio entre las distintas zonas, o si por el contrario el desarrollo urbano implicará el recrudescimiento de las desigualdades. La reserva de edificabilidad para vivienda con algún tipo de protección en la regulación estatal discrimina entre los suelos urbanos y los urbanizables, siendo la reserva mayor en los nuevos desarrollos (el doble en la actualidad y hasta el triple hasta 2023) que en las operaciones de renovación urbana. El futuro del urbanismo y de las ciudades españolas ya no está en su crecimiento ilimitado sino en

el mantenimiento, conservación y mejora de lo existente. Por cuestiones ambientales, sociales y económicas, la apuesta debería ser la de implementar herramientas que permitan intervenir en la ciudad existente para mejorarla. En este sentido, si el criterio de ordenación fuera acabar con los desequilibrios territoriales, la reserva de vivienda con algún tipo de protección en suelo urbano debería ser al menos la misma que en urbanizable, tal y como se proponía en la versión de 2007. Sin embargo, la revisión realizada en 2013 parece asumir que el mayor coste económico y de gestión de las operaciones a realizar dentro del suelo urbano deben compensarse con una mayor rentabilidad económica de su ejecución. Se asumen los problemas que se van acumulando en la ciudad habitada, apostando por hacer "bien" la nueva ciudad.

La ley 9/2001 de suelo de Madrid planteaba la reserva de edificabilidad para vivienda con algún tipo de protección solo en el suelo urbanizable, lo que supone reservar el suelo para el desarrollo de las viviendas destinadas a la población con menos recursos en los nuevos barrios que en muchas ocasiones carecen de servicios como el transporte público, la educación básica o la atención primaria durante años. El caso de la ciudad de Madrid fue paradigmático: la reserva de vivienda de protección en el suelo urbano no consolidado es consecuencia de algunos varapalos judiciales, como la anulación del Plan Parcial de Mahou-Calderón (2016) o del Taller de Precisión de Artillería (2019). A pesar de que desde 2007 la reserva para vivienda con algún tipo de protección estaba prevista en la ley estatal, ni el Ayuntamiento ni la Comunidad Autónoma consideraron su aplicación. Sin el cambio de criterio operaciones de calado como Madrid Nuevo Norte o Campamento hubieran quedado exentas de dicha reserva, pudiendo rentabilizar el conjunto del aprovechamiento en vivienda libre.

Otro de los riesgos que se asumen es que la localización de las parcelas objeto de la cesión del aprovechamiento no sea la más adecuada para favorecer su integración en el conjunto del desarrollo. Sobre todo, si consideramos que la prioridad en estos momentos debería ser la obtención pública de suelo calificado como vivienda de protección. A diferencia de las cesiones para zonas verdes, equipamientos y otros servicios públicos, los planes parciales y documentos de ordenación pormenorizada no suelen incluir la localización de dicha reserva, más allá de quedar integrada dentro del conjunto de suelos calificados como viviendas de

protección. Es la repartición la que se ocupa de cuantificar y localizar exactamente la cesión de dichos suelos. Como documento de equidistribución económica, su objeto principal es repartir cargas y beneficios entre los propietarios de suelo, no buscar el lugar más adecuado para la localización de los suelos donde va a desarrollarse la vivienda social. Teniendo en cuenta el peso y la importancia de esta vivienda, así como el volumen de la misma, debería ser una información que quedase integrada dentro de los documentos de ordenación, al mismo nivel que el suelo que se cederá para zonas verdes o equipamientos. Anticipar su localización favorecería la transparencia y el conocimiento sobre el patrimonio público y su gestión. Ordenar no sirve de nada si no hay posteriormente una gestión adecuada del proceso que muchas veces se desarrolla sin ninguna publicidad: es el caso de la enajenación de los bienes integrantes del PMS, incluidos los que deberían utilizarse para el desarrollo de las políticas de vivienda.

Pero probablemente el mayor reto a abordar surge de los elementos característicos de cada sistema: el territorio que habitamos se ordena con un planeamiento de vigencia indefinida que se va ejecutando a lo largo del tiempo con las mismas reglas y los mismos cálculos económicos en un mercado que es volátil y cuyo único objetivo es la constante mejora de la rentabilidad económica de las operaciones, lo que hace casi imposible que no acabe rozando sino completamente inmerso en procesos especulativos. La sustitución de edificios residenciales por usos hoteleros en sus distintas modalidades (desde hoteles, apartahoteles o viviendas de uso turístico) no es más que otro proceso especulativo que se produce gracias a que el planeamiento permite dicho cambio donde los inversores privados transforman la ciudad para sacar mayor rentabilidad a sus posesiones. Que esas transformaciones estén prohibidas, se permitan con una simple licencia, o se permitan, pero gravando la operación con cesiones de suelo y otros deberes para los promotores vía actuación de dotación depende del planeamiento que es la única herramienta a día de hoy capaz de aunar a nivel territorial y local las políticas urbanas y las políticas de vivienda. La idea de fondo en las herramientas desarrolladas desde 1975 para controlar el mercado no era otra que acabar convirtiendo a la administración pública en una agente clave en el mercado. La pregunta es si la tesis sigue siendo válida y si todavía es posible.

6. Bibliografía

- BOSCH J. & DONAT, C. (2024): L'habitatge: politiques de lloguer al segle XXI. *Papers* 66. Institut Metròpoli 193 pgs
- CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS, CIS (2024): Barómetro Mensual, junio de 2024. España. Madrid CIS <https://www.cis.es/-/un-83-6-de-los-espanoles-cree-que-no-todos-tienen-las-mismas-oportunidades-para-acceder-a-una-vivienda>
- COLAU, A. & ALEMANY, A. (2013): *2007-2012 Retrospectiva sobre desahucios y ejecuciones hipotecarias en España, Estadísticas Oficiales e Indicadores*. España. Barcelona: Plataforma de Afectados por la Hipoteca.
- CONSEJO GENERAL DEL NOTARIADO (2021): *Estadísticas Principales. Relación entre €/m² de vivienda libre vs VPO*. España. Madrid. CGN.
- DEFENSOR DEL PUEBLO (2013): *Estudio sobre Viviendas Protegidas Vacías*. España, Madrid: Defensor del Pueblo.
- GARCÍA MONTALVO, J. (1999): El precio del suelo: la polémica interminable. En GARCÍA-MILÁ, J. (Ed.): *II Jornada sobre Nuevas Fronteras de la Política Económica*. Barcelona: Centre de Recerca en Economía Internacional (CREI), 62 pp.
- GONZÁLEZ GARCÍA, I. & FERNÁNDEZ RAMÍREZ, C. & RODRÍGUEZ ALONSO R. (2024): The Construction of Residential Exclusion in Madrid and Its Metropolitan Area. In: LOIS-GONZÁLEZ, R.C., RIO FERNANDES, J.A. (Eds.) *Urban Change in the Iberian Peninsula*. (pp. 87-108) The Urban Book Series. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-031-59679-7_6
- HERNÁNDEZ AJA, A. (2003): El Plan 18.000 en C SAMBRICIO RIVERA ECHEGARAY (Ed.) *Un siglo de vivienda social. 1903-2003*: (pp. 305-307) Ministerio de Fomento, el Ayuntamiento de Madrid-EMV y el Consejo Económico y Social
- LEAL MALDONADO, J. (2017): La Vivienda Imposible. *Cuadernos de relaciones laborales*. <http://dx.doi.org/10.5209/CRLA.55001>
- LÓPEZ PELLICER, J.A. (1977): Concepto y Funciones del aprovechamiento Urbanístico Medio, *Revista de Estudios de la Vida Local (1942-1984)* 1977, núm. 195. <https://doi.org/10.24965/realav195.8035>
- NAREDO PÉREZ, J.M. (2014): El modelo inmobiliario español y sus consecuencias. *BOLETÍN CF+S*. 44.
- PICAZO RUIZ, F. (2021): Porcentajes de reserva de suelo para vivienda sometida a algún régimen de protección pública. *Ciudad y Territorio. Estudios territoriales*. Vol. LIII, N.º Monográfico 2021 Págs. 217-238 <https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.M21.13>
- QUESADA POLO, J. (2009): *El aprovechamiento tipo y la evolución de las transferencias de aprovechamiento* [Tesis doctoral, Universidad de Alicante]. Universidad de Alicante.
- RICO FERNANDEZ, J.C. (1991): Principales novedades introducidas en la Ley del Suelo CT: Catastro, N° 7, 1991 págs. 38-41.
- ROCH PEÑA, F. (2009): Morfología, deterioro urbano y precio de la vivienda en Madrid. *Ciudades*, N° 12 págs. 171-196.
- RODRÍGUEZ ALONSO, R. & ESPINOSA PINO, M. (2018): *De la especulación al derecho a la vivienda. Más allá*

de las contradicciones del modelo inmobiliario español. Madrid. España. Traficantes de sueños.

TORRES, R. (2023): El acceso de los jóvenes a la vivienda; *Cuadernos de Información Económica*, N.º 296 (septiembre-octubre 2023) <https://www.funcas.es/articulos/el-acceso-de-los-jovenes-a-la-vivienda/>

VÖLLMER, M. & BOSCH MEDA, J (2024): Las recientes medidas de control de alquileres en Berlín y Barcelona. *Papers: Regió Metropolitana de Barcelona: Territori, estratègies, planejament*, 2024, Núm. 66, p. 163-177, <https://raco.cat/index.php/PapersIERMB/article/view/429383>

7. Referencias normativas y jurisprudencia

Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana. *Boletín Oficial del Estado* nº 135, de 14 de mayo de 1956. <https://www.boe.es/gazeta/dias/1956/05/14/pdfs/BOE-1956-135.pdf>

Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. *Boletín Oficial del Estado* núm. 144, de 16/06/1976. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1976-11506>

Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo. *Boletín Oficial del Estado* núm. 179, de 27 de julio de 1990, páginas 22060 a 22073. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1990-17938>

SENTENCIA 61/1997, de 20 de marzo de 1997. *Boletín Oficial del Estado* núm. 99, de 25 de abril de 1997, 124 págs. <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion>Show/3326>

Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones. *Boletín Oficial del Estado* núm. 89, de 14 de abril de 1998, páginas 12296 a 12304. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1998-8788>

Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid. *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* núm. 177, de 27/07/2001, *Boletín Oficial del Estado* núm. 245, de 12/10/2001. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2001-18984>

Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo. *Boletín Oficial del Estado* núm. 128, de 29 de mayo de 2007, páginas 23266 a 23284. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2007-10701>

Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. *Boletín Oficial del Estado* núm. 261, de 31/10/2015. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11723>

Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. *Boletín Oficial del Estado* núm. 124, de 25/05/2023. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2023-12203>

8. Listado de Acrónimos/Siglas

CE	Constitución Española	LRSOU 19/75	Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana
LDV 12/2023	Ley 12/2023 por el Derecho a la Vivienda	LRSV 6/98	Ley 6/1998 del 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones
LRRR 8/2013	Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas	LS 8/2007	Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo
LRRUVS 8/90	Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo	PMS	Patrimonio Municipal de Suelo
LRSOU 12/1956	Ley de 12 de mayo de 1956 sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana	STC 61/97	Sentencia del Tribunal Constitucional 61/97