

# 246

## **Nuevas herramientas urbanísticas para la promoción de viviendas**

*New urban planning tools for housing development*

---

## Felipe Iglesias-González<sup>(1)</sup>

---

(1) Profesor de Derecho Administrativo. Universidad Autónoma de Madrid (UAM)  
[felipe.iglesias@uam.es](mailto:felipe.iglesias@uam.es); <https://orcid.org/0000-0002-1380-6738>

---

### Resumen

Las herramientas urbanísticas clásicas para incentivar la construcción de viviendas no han dado los resultados esperados. Ni los patrimonios públicos de suelo, ni el derecho de superficie, ni los derechos de tanteo y retracto han evitado la actual situación de emergencia habitacional. Las últimas tendencias urbanísticas en materia de vivienda pivotan entre las reservas de suelo para vivienda protegida, la consideración de la vivienda como una dotación pública o la configuración de la vivienda como un uso alternativo o como uso autorizable por Ley.

### Palabras clave

Patrimonios públicos de suelo

Derecho de superficie

Derecho de tanteo y retracto

Reserva de suelo para vivienda protegida

Viviendas dotacionales    Uso alternativo

### Abstract

*The classic urban planning tools to encourage housing construction have not yielded the expected results. Neither public land assets, nor surface rights, nor rights of first refusal have prevented the current housing emergency. The latest trends in urban planning in terms of housing range from land reserves for subsidised housing, the consideration of housing as a public endowment or the configuration of housing as an alternative use or as a use that can be authorised by law.*

### Keywords

Public land assets    Right of superficies

Right of first refusal

Reservation of land for subsidised housing

Subsidised housing    Alternative use

Imagen de portada: Museu d'Historia de la Ciutat, Barcelona. Extracto de Ensanche de Barcelona. Plano del proyecto de ensanche de Antoni Rovira i Trias, ganador del concurso municipal de 1859 (1859), Antoni Rovira. [https://es.wikipedia.org/wiki/Plan\\_Cerd%C3%A1#/media/Archivo:EixampleBCN-projecteRovira.jpg](https://es.wikipedia.org/wiki/Plan_Cerd%C3%A1#/media/Archivo:EixampleBCN-projecteRovira.jpg)

## 1 INTRODUCCIÓN

A nadie puede sorprender la existencia de íntimas relaciones entre urbanismo y vivienda, no en vano se ha convertido en lugar común la afirmación de que *“la mejor política de vivienda es una buena política de suelo”*.

Para justificar el vínculo normativo entre vivienda y suelo bastará con la cita de parte de los contenidos de la LS/56 que, como es sabido, es la norma inaugural del actual urbanismo español y que marca las pautas, para bien o para mal, del vigente sistema urbanístico español. En efecto, por ejemplo, la letra c) del artículo 3.2 de la LS/56 establece, entre las funciones comprendidas en la competencia urbanística en orden al régimen del suelo, la relativa a *“regular el mercado de terrenos como garantía de la subordinación natural de los mismos a los fines de la edificación y de la vivienda económica”*; no se puede establecer una ligazón más clara entre urbanismo y vivienda.

Desde esta perspectiva, es sencillo entender que, desde la LS/56, se establecieran herramientas urbanísticas para fomentar la construcción de vivienda económica, de vivienda ultraeconómica (art. 153 LS/56), de vivienda en general. Desde luego, era una necesidad en la sociedad de postguerra de 1956 y, como resulta evidente, lo sigue siendo en la actualidad.

En primer lugar, analizaremos, con una visión panorámica, las medidas legislativas, que podemos denominar clásicas, recogidas por el legislador para incidir, desde el urbanismo, en la promoción de viviendas y que mayoritariamente traen causa de la LS/56. El fracaso de estas medidas clásicas resulta evidente, a la vista de la situación de emergencia habitacional que vive la sociedad española (y gran parte del

resto de la europea e, incluso, mundial). Si alguna de las medidas que vamos a señalar a continuación hubiera funcionado correctamente, no estaríamos escribiendo este artículo.

En segundo lugar, estudiaremos los instrumentos urbanísticos que, más recientemente, se han regulado tanto por el legislador estatal como por el legislador autonómico para incentivar la construcción de vivienda y que pivotan sobre todo en la construcción de vivienda protegida, que para quien escribe estas líneas puede y debe ser la herramienta clave para solucionar buena parte de los problemas actuales.

## 2 HERRAMIENTAS URBANÍSTICAS CLÁSICAS PARA INCENTIVAR LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS

A continuación, analizaremos de forma sintética todas las herramientas urbanísticas que, de una u otra forma y con mayor o menor eficacia, han pretendido coadyuvar a la construcción de vivienda en España, tanto libre como protegida.

### 2.1 Patrimonios municipales de suelo

La primera regulación de los patrimonios municipales de suelo se encuentra en el RBEL/55 (vid. artículos 13 a 15), que, aunque obligaba a las poblaciones mayores de 50 000 habitantes o capitales de provincia a constituir patrimonios municipales de suelo con el fin de *“prevenir, encauzar y desarrollar la expansión urbana”*, únicamente establecía la incorporación a estos patrimonios a través de la afectación de bienes de propios.

Esta regulación primigenia fue el antecedente para la más completa regulación de los patrimonios municipales de suelo en la LS/56, que prevé expresamente la expropiación como técnica para la ampliación de los patrimonios municipales de suelo. En realidad, los patrimonios públicos de suelo se contemplan en esta Ley como alternativa a la expropiación masiva de suelo a la que literalmente se renuncia. El preámbulo de la LS/56 (apartado III) no puede ser más explícito:

Si ideal en la empresa urbanística pudiera ser que todo el suelo necesario para la expansión de las poblaciones fuera de propiedad pública, mediante justa adquisición, para ofrecerle, una vez urbanizado, a quienes desearan edificar, la solución, sin embargo, no es viable en España. Requeriría fondos extraordinariamente cuantiosos, que no pueden ser desviados de otros objetivos nacionales, y causaría graves quebrantos a la propiedad y a la iniciativa privadas.

No obstante, si la adquisición de la totalidad de las superficies afectadas por el planeamiento escapa a los medios económicos del Estado, de los Municipios y de las Provincias, e incluso determinaría otros efectos perjudiciales, es, en cambio, asequible a las Corporaciones locales adquirir paulatinamente terrenos que puedan servir como reguladores de precio en el mercado de solares. Considerándolo así, la Ley prevé la constitución de «patrimonios municipales del suelo», con carácter obligatorio para los Municipios de población superior a 50.000 habitantes.

También es muy claro BIDAGOR-LASARTE (1996, p. 96) al explicar la intrahistoria de la redacción de la LS/56 de la que fue testigo de primera mano:

Franco requirió del Ministro el conocimiento de la orientación que se iba a seguir en esta materia y de una sesión en que el Director General y yo le informamos del criterio que, a nuestro juicio, debería seguirse. Durante muchos años se había hablado, en diferentes situaciones políticas, de la conveniencia de proceder a la municipalización o nacionalización del suelo como fórmula, a primera vista, ideal para resolver de un golpe todos los problemas; pero siempre quedaba pendiente la posibilidad de hacer factible su financiación dentro de admisibles

criterios de justicia. En la práctica la única fórmula viable era la apropiación de todo el suelo mediante la indemnización en valores de curso forzoso que se desvalorizaban en corto plazo (...). La solución viable se consideró que podía ser la de crear patrimonios de suelo, estatales o municipales, que alcanzan un volumen adecuado para regular el mercado, solución factible en plazos moderados con desembolsos al alcance del Estado y de los Municipios. Esta fue la orientación que, expuesta por el Ministro, mereció la conformidad de Franco.

Este debate sobre cómo conseguir suelo suficiente y a precio razonable para la expansión de las ciudades recorre todo el siglo XX y puede decirse que se mantiene en la actualidad, aunque con mucha menor intensidad<sup>1</sup>.

La LS/56 no incluye ninguna referencia expresa a la vivienda como destino primario del patrimonio municipal del suelo, salvo en relación con la cesión de terrenos del patrimonio municipal del suelo a título gratuito o a precio inferior al coste estableciendo que, en estos supuestos, deberán destinarse a “*finés culturales públicos o a viviendas ultraeconómicas*”.

Esta regulación se mantiene en la LS/76, cambiando la referencia a las viviendas ultraeconómicas por “*viviendas de carácter social*” (art. 166.1 LS/76). Además, la LS/76 vincula estrechamente el patrimonio municipal del suelo a la construcción de viviendas, estableciendo (entre otros) los siguientes supuestos de enajenación directa que permitía evitar la subasta: i) construcción de viviendas por organismos oficiales; ii) construcción de viviendas por entidades de carácter benéfico y social que sean promotoras de viviendas de protección oficial y iii) construcción de viviendas por personas económicamente débiles, para su acceso a la pequeña propiedad (arts. 169 y 170 LS/76).

La vinculación definitiva entre el patrimonio municipal del suelo y la vivienda se produjo con ocasión de la LS/92 cuyo art. 280 estableció que:

los bienes del Patrimonio Municipal del Suelo, una vez incorporados al proceso de urbanización y edificación, deberán ser destinados a la construcción

1\_Baste a estos efectos, referenciar las posiciones de GONZÁLEZ-BERENGUER-URRUTIA (1967, p. 44) que defiende una posición “socializadora” afirmando que “*la trascendencia que en todos los órdenes tiene la propiedad del suelo urbano lo hace absolutamente insusceptible (sic) de ser objeto de propiedad privada*”. En las antípodas, con una defensa matizada de una posición liberal, se puede consultar ARIÑO-ORTIZ (1992, p. 415). Ecos de este debate se pueden encontrar tanto en el “Informe para una nueva política de vivienda. V90” elaborado por un comité de expertos coordinados con Jesús Leal y publicado en 1992, como en las “Recomendaciones finales de avance normativo y política del suelo” del Informe sobre suelo y urbanismo de la Comisión de Expertos sobre urbanismo, publicado en CyTET núm. 103 (1995), págs. 165 y ss. Sobre el debate, vid. también FERNÁNDEZ-ORDOÑEZ (1995, p. 23) o FERNÁNDEZ-RODRÍGUEZ (1995, p. 27).



de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social, de acuerdo con el planeamiento urbanístico.

Con la LS/92 nace el plural destino del patrimonio municipal del suelo, puesto que aunque aparentemente es binario (vivienda protegida y otros usos de interés social), el difuso concepto “*otros usos de interés social*”<sup>2</sup> y su expansiva configuración autonómica desdibuja lo que, en nuestra opinión, debería ser el destino primario (y único) del patrimonio municipal del suelo.

El esquema jurídico de la LS/92 se mantiene, en lo que interesa a estas páginas, en la vigente LS/15 que continúa manteniendo para los patrimonios públicos de suelo (por lo tanto, con mayor alcance que el municipal) el mismo destino binario (art. 52.1 LS/15): i) construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública y ii) otros usos de interés social. Aunque, no es menos cierto, que el art. 52.1 LS/15 intenta acotar el concepto de otros usos de interés social<sup>3</sup>, obligando a que se recoja expresamente el destino concreto en la norma autonómica y que el planeamiento urbanístico lo prevea<sup>4</sup> y limitando, aunque con conceptos muy amplios, este concepto a fines urbanísticos

de protección o mejora de espacios naturales o de los bienes inmuebles del patrimonio cultural, o de carácter socio-económico para atender las

necesidades que requiera el carácter integrado de operaciones de regeneración urbana”.

Este (tímido) intento de reconducir los límites del concepto “otros usos de interés social” se ve absolutamente superado por la posibilidad, contemplada en el art. 52.5 LS/15, de destinar el patrimonio municipal del suelo, en determinados supuestos, a reducir la deuda comercial y financiera del Ayuntamiento<sup>5</sup>. DÍAZ-LEMA (2008, p. 312) defiende la existencia de una jerarquía de destinos llegando a afirmar que únicamente

*cuando se haya cumplido la finalidad de la construcción de viviendas protegidas, está justificado destinar los patrimonios públicos de suelo a otros fines o a otros usos de interés social*”<sup>6</sup>

Por nuestra parte, no llegamos a ver esta jerarquía<sup>7</sup>, aunque desde luego, en nuestra opinión es perfectamente defendible *lege ferenda*, y de hecho algunas normas autonómicas han establecido que los patrimonios públicos de suelo deben destinarse preferentemente a la construcción de viviendas protegidas<sup>8</sup>.

A la vista de la situación de emergencia habitacional que vivimos (y sufrimos) proponemos que, aunque sea de forma transitoria y mientras se revierte la situación, los bienes integrantes del patrimonio municipal (y, en general, público) del suelo se destinen únicamente a la construcción de viviendas protegidas y que ese destino se mantenga

2\_ARIÑO-ORTIZ (1992, p. 442) se pregunta abiertamente ¿qué son usos de interés social? Y si lo son, por ejemplo, un centro comercial, un teatro o un parque de atracciones. FONSECA-FERRÁNDIZ (1995, p. 130) afirma que se trata de un criterio “*vago e impreciso*”. Por su parte, MENÉNDEZ-REXACH (1993, p. 216) concluye que esta amplia expresión “*permite cualquier operación razonable encaminada a la satisfacción de necesidades colectivas, que en eso consiste, en definitiva, el interés social*”. Un desarrollo de este concepto puede encontrarse en DÍAZ-GAZTELÚ (2006, p. 83) y en LÓPEZ-JURADO-ESCRIBANO (1992, p. 102).

3\_En similar sentido, vid. QUINTANA-LÓPEZ (2007, p. 212).

4\_Enfatiza la relevancia de estos dos requisitos MENÉNDEZ-REXACH (2022, p. 1597).

5\_MENÉNDEZ-REXACH (2022, p. 1592) critica esta opción legislativa considerando que “*desvirtúa por completo el significado de estos patrimonios*”.

6\_En similar sentido, se manifiesta LÓPEZ-JURADO-ESCRIBANO (1992, p. 103) afirmando que el destino a otros usos de interés social es una categoría residual. Por su parte, DELGADO-PIQUERAS (2008, p. 187) afirma que “*el destino primero y natural del núcleo básico de los patrimonios públicos de suelo es la vivienda protegida*”. CHINCHILLA-PEINADO (2007, p. 159) afirma que la construcción de viviendas protegidas es el “destino ordinario” de los patrimonios públicos de suelo.

7\_Se manifiesta en idéntica posición BAÑO-LEÓN (2009, p. 482).

8\_Por ejemplo, la redacción primigenia del art. 3 de la Ley 24/2003, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de política de vivienda de Aragón, establecía que “*los terrenos integrantes de los patrimonios públicos de suelo deberán destinarse preferentemente a la construcción de viviendas protegidas o, en su defecto, a otros fines de interés social*”, pero fue derogado mediante la Ley 3/2009, 17 junio, de Urbanismo de Aragón. Una redacción similar, aunque más abierta, se puede encontrar en el art. 76.6 del Decreto Legislativo 1/2023, de 28 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha que establece que “*el destino de los bienes del patrimonio público de suelo de la Junta de Comunidades será cualquiera de los establecidos en el artículo 79 de esta ley, siendo preferentes tanto los referidos a políticas de vivienda como a medidas para el desarrollo y la lucha contra la despoblación en pequeños municipios de carácter rural de nuestra Región*.”

por los sucesivos adquirentes y nunca pierda esta condición<sup>9</sup>. Naturalmente, el Estado tiene competencias suficientes para ello a la vista de la jurisprudencia constitucional<sup>10</sup> y, naturalmente también, esta previsión resultaría automáticamente aplicable en todo el territorio español y se impondría sobre los amplios criterios recogidos actualmente en la normativa autonómica<sup>11</sup>.

Uno de los primarios integrantes del patrimonio municipal del suelo es la cesión de aprovechamiento urbanístico, que la normativa autonómica fija, como media, en un 10 por ciento del aprovechamiento urbanístico generado por cada actuación urbanística. A pesar de que la STC 61/1997 anuló el art. 277.1 LS/92 que establecía expresamente la incorporación al patrimonio municipal de los suelos “*obtenidos como consecuencia de cesiones, ya sea en terrenos o en metálico*”, las legislaciones autonómicas han mantenido esta consideración.

Asimismo, el legislador estatal, por una parte, ha regulado el destino de estas cesiones de aprovechamiento, estableciendo que los suelos provenientes de estas cesiones que estén destinados a la construcción de viviendas protegidas no podrán ser adjudicados o enajenados por un precio superior al valor máximo de repercusión del suelo sobre el tipo de vivienda de que se trate, conforme a su legislación reguladora (art. 52.2 LS/15); a pesar de la aparente contundencia del tenor literal de esta norma, debe tenerse en cuenta, en primer lugar, que únicamente afecta a los suelos calificados para la construcción de vivienda protegida y que el patrimonio municipal del suelo se puede destinar a otros fines de interés social y, en segundo lugar, que la norma estatal remite a la hora de fijar precios máximos de repercusión del precio del suelo a la normativa autonómica, que no siempre

recoge estos límites, de forma que la norma resulta inútil en algún territorio autonómico<sup>12</sup>.

Por otra parte, la propia normativa estatal, como forma de incentivar el destino del patrimonio municipal del suelo a la construcción de vivienda protegida, impide la monetización de la cesión de aprovechamiento cuando el deber de cesión de aprovechamiento pueda cumplirse con suelo destinado a vivienda protegida, que será siempre que haya suelo residencial, habida cuenta las reservas de suelo para vivienda protegida que analizaremos más adelante (art. 18.1.b LS/15). Curiosamente, la LDV ha intentado reforzar este régimen jurídico, aunque limitándolo a las zonas de mercado residencial tensionado; en efecto, el art. 15.1.e) de la LDV establece que en estas zonas, una vez declaradas por el correspondiente procedimiento administrativo, el suelo obtenido mediante cesiones de aprovechamiento

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.

En alguna medida, esta previsión puede considerarse redundante e incluso de menor alcance que la propia normativa urbanística, puesto que la prohibición de monetización contenida en el art. 18.1.b) LS/15 implica implícitamente la obligación de destinar los terrenos obtenidos mediante la cesión de aprovechamiento a la promoción de vivienda protegida y, por lo tanto, evitaba que se pudiese destinar a otros usos de interés social, con el agravante de que el art. 18.1.b) LS/15 es genérico, mientras que el art. 15.1.e) LDV limita su ámbito de actuación a las zonas de mercado residencial tensionado; además, llama la atención la referencia a “viviendas

9\_A estos efectos, VAQUER-CABALLERÍA (2017, p. 79) propone “*prohibir la enajenación definitiva de estas parcelas adquiridas gratuitamente (...) de manera que su gestión patrimonial deba hacerse siempre mediante negocios jurídicos limitados temporalmente (...). Por esta vía, se estabilizaría la generación de patrimonios públicos de suelo para fines sociales, sin perjuicio de su explotación y gestión privadas*”. En esta línea, puede entenderse el alcance de la letra d) del art. 28.1 de la LDV que establece entre los criterios orientadores, en la gestión de los patrimonios públicos de vivienda, la posibilidad de “*enajenar los bienes patrimoniales integrantes de los parques públicos de vivienda, mediante los procedimientos admitidos por la legislación aplicable, únicamente a otras Administraciones Públicas, sus entes instrumentales o a personas jurídicas sin ánimo de lucro, dedicadas a la gestión de vivienda con fines sociales, y mediante la obligación por parte del nuevo o nuevos titulares, de atenerse a las condiciones, plazos y rentas máximas establecidos, subrogándose en sus derechos y obligaciones*”.

10\_Vid. STC 61/1997 (F.J. 36) y STC 141/2014 (F.J. 11).

11\_En idéntico sentido, aunque con un alcance general, vid. MENÉNDEZ-REXACH (2022, p. 1615).

12\_Por ejemplo, en la Comunidad de Madrid, la Orden de 23 febrero 2000 establecía un coeficiente máximo de repercusión de los terrenos en el precio de las viviendas con protección pública. Esta Orden fue derogada expresamente por el Decreto 11/2001, de 25 de enero y nunca más (al menos por el momento) la normativa autonómica ha recogido límite alguno al respecto.

sociales o dotacionales” cuando la cesión de aprovechamiento y en general el patrimonio municipal del suelo son característicamente bienes patrimoniales y no demaniales<sup>13</sup>.

Una de las novedades que introdujo la LS/92 en relación con los patrimonios municipales de suelo fue la posibilidad de señalar a través del planeamiento o del procedimiento de delimitación de unidades de ejecución reservas de terrenos de posible adquisición para la constitución o ampliación del patrimonio municipal del suelo sobre suelo clasificado como urbanizable no programado o no urbanizable no sujeto a especial protección; la delimitación de un terreno como reserva implicaba la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación a efectos expropiatorios (vid. art. 278 LS/92). Esta previsión normativa fue anulada por la STC 61/1997 habida cuenta el carácter supletorio de buena parte de la regulación, pero también anuló el apartado primero del artículo 278 LS/92 que tenía carácter básico<sup>14</sup>, pero continúa vigente, de una u otra forma, en la legislación urbanística autonómica<sup>15</sup>, sin que el legislador estatal se haya atrevido a recuperar esta figura, con base en los títulos competenciales estatales, aunque únicamente fuera para recoger su existencia. No tiene mucho sentido que el legislador estatal haga referencia expresa a la *“expropiación para la formación o ampliación de un patrimonio público de suelo”* en la regulación de los supuestos de reversión y de retasación (art. 47.1.b LS/15) y no aparezca esta figura en la regulación de los patrimonios públicos de suelo, más allá de la competencia

autonómica para definir la *causa expropriandi* en materia urbanística.

No puede dejar de tenerse en cuenta que la existencia del patrimonio municipal de suelo es automática y que no se trata de una opción municipal. Por imperativo del art. 51.1 LS/15, todos los bienes que adquiera el municipio con base en la cesión de aprovechamiento urbanístico se integrarán en el patrimonio municipal del suelo, debiendo añadir todos aquellos que establezca la normativa autonómica, que tiene regulación variada al respecto. La clave reside en si el municipio se limita a gestionar con perfil bajo los bienes que mecánicamente integran el patrimonio municipal del suelo con el destino amplio que ya hemos puesto de manifiesto o, por el contrario, se decide por una política expansiva a través de la técnica de las reservas de suelo sujetas a expropiación forzosa, que acabamos de analizar. Como puede intuir el lector, la opción municipal mayoritaria ha sido la de perfil bajo utilizando el patrimonio municipal del suelo como mecanismo de financiación y no como herramienta de intervención en el mercado del suelo<sup>16</sup> o más específicamente como mecanismo para favorecer la construcción de vivienda protegida.

Pero no puede dejar de reconocerse que existen excepciones como muestra claramente la diversa jurisprudencia que primero admitió la definición genérica de las reservas de terrenos para la ampliación del patrimonio municipal del suelo, para exigir con posteridad una motivación detallada<sup>17</sup>. Naturalmente, hay ejemplos de buenas prácticas<sup>18</sup>.

13\_ Al respecto puede consultarse PASCUAL-MARTÍN Y CEBRIÁN-HERRANZ (2020).

14\_ La STC 61/1997, en su F.J. 36 afirma, sin mayor motivación y de forma bastante apodíctica, que el artículo 278.1 LS/92 *“contiene una norma meramente permisiva o habilitante que faculta al planeamiento para prever reservas de terrenos que sirvan para la constitución o ampliación del Patrimonio citado, como alega la representación estatal, pero, como ha quedado dicho, el Estado carece de la cobertura competencial suficiente para dotar a la norma en cuestión de carácter básico, puesto que ni tiene cobijo en el art. 149.1.13º CE, ni menos aún, en el art. 149.1.18º de la Constitución Española”*. Una severa crítica a esta argumentación jurisprudencial se puede encontrar en MENÉNDEZ-REXACH (1997, p. 60).

15\_ Un estudio del desarrollo normativo autonómico de esta figura se puede encontrar en MENÉNDEZ-REXACH (2022, p. 1610).

16\_ Crítica esta situación ALONSO-IBÁÑEZ (2009, p. 855).

17\_ La Sentencia clave para entender este cambio de criterio es la STS de 21 de mayo de 2003 (rec. núm. 1063/1999) que afirma con una sinceridad inusual que *“un nuevo estudio del problema lleva ahora a esta Sala a cambiar su criterio, cambio que declaramos así expresamente y que justificamos de la siguiente manera”*. Siguiendo este cambio de criterio, por ejemplo, la STS de 28 de mayo de 2013 (rec. núm. 473/2010) afirma que *“en consecuencia, es insuficiente, como justificación, la que se limita a invocar la voluntad de crear la reserva, incluso aunque se incorpore la previsión mediata del desarrollo de un polígono industrial a promover por Gesturcal. Las exigencias de un especial cuidado en la motivación deriva de las trascendentales consecuencias que comporta la adopción de esta clase de medidas, tanto para los propietarios de los terrenos delimitados, que pueden verse privados de sus bienes, pues la delimitación para crear la reserva implica la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación a efectos expropiatorios, como para los propietarios de los sectores de suelo industrial recientemente conformado, cuyo desarrollo puede verse abocado al fracaso, al preverse nuevas piezas de gestión pública; y junto a los intereses privados, es evidente el compromiso de los intereses públicos, al exigirse importantes inversiones con resultados, en el mejor de los casos, imprevisibles. Aparte de ello, el eventual control deriva de la contingencia de que se produzcan abusos o decisiones arbitrarias”*. Un completo análisis de esta evolución jurisprudencial y de sus efectos se puede encontrar en MENÉNDEZ-REXACH (2022, p. 1609).

18\_ A los efectos del municipio de Madrid, resulta muy interesante la sustitución en 1964 de la Comisaría General para la Ordenación Urbana de Madrid por la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Madrid. Un completo

Todo lo anterior no significa que no haya habido actuaciones relevantes en materia de suelo por parte de las Administraciones públicas, las ha habido, pero la herramienta de los patrimonios municipales de suelo ha quedado en muchas ocasiones soslayada. Buenos ejemplos de ello fueron todas las actuaciones en materia de suelo lideradas por la Gerencia de Urbanización y todas las iniciativas de construcción de viviendas lideradas por el Instituto Nacional de la Vivienda (INV), por el Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda (IPPV), por la Obra Sindical del Hogar (OSH) o por entidades privadas como la Fundación Hogar del Empleado, entre otras muchas, en los años 60 y 70 del pasado siglo que no tuvieron en cuenta, en general, las planificaciones urbanísticas existentes<sup>19</sup> y mucho menos en particular la herramienta de los patrimonios municipales de suelo y tuvieron un evidente liderazgo estatal, no municipal. Otro buen ejemplo de actuaciones urbanísticas de suelo de envergadura realizadas al margen de los patrimonios municipales de suelo se puede encontrar en los diversos consorcios urbanísticos desarrollados en la Comunidad de Madrid, que han desarrollado actuaciones urbanísticas por un montante de 31 millones de metros cuadrados en 21 actuaciones, permitiendo la puesta en mercado de suelo urbanizado para un total de 83.690 viviendas<sup>20</sup>. Otro ejemplo, innovador pero carente de éxito, reside en la convocatoria pública aprobada en octubre de 2008 por SEPES para la adquisición onerosa de suelo de titularidad privada, destinado preferentemente a vivienda sometida a algún régimen de protección<sup>21</sup>.

## 2.2 Derecho de superficie

Naturalmente, el derecho de superficie no es una figura creada por el derecho urbanístico, sino que tiene origen en el derecho romano, como forma de romper el principio “*superficies solo cedit*” que recogen traducido como principio de accesión, por ejemplo, los artículos 358 y 359 del Código Civil. La legislación urbanística, desde la LS/56, recoge esta figura del derecho privado para configurarla con un régimen singular. Esta supuesta dualidad de regímenes jurídicos no siempre ha sido bien entendida por la doctrina<sup>22</sup>.

Sea como fuere, lo cierto es que la LS/56 inaugura una regulación específica del derecho de superficie para el derecho urbanístico, con el evidente propósito de fomentar la construcción de vivienda. Esta vinculación de la nueva regulación del derecho de superficie con la vivienda es nítida en el art. 157 LS/56 que establece que se

*podrán constituir el derecho de superficie en suelo de su pertenencia con destino a la construcción de viviendas u otras edificaciones determinadas en los Planes de ordenación, el dominio de las cuales corresponderá al superficiario.*

Esta referencia expresa a la vivienda se va a perder en la subsiguiente regulación del derecho de superficie en la LS/76 y en la vigente LS/15, pero no deja de ser cierto que, al menos en el ámbito urbanístico, el derecho de superficie se usa en muchos supuestos para la construcción de vivienda, aunque, es claro, que también para otros muchos supuestos<sup>23</sup>.

La idea matriz es evidente. La posibilidad de construir temporalmente sobre suelo ajeno a un

estudio de las actuaciones lideradas por las dos entidades se puede consultar en GALIANA-MARTÍN (1995, p. 102).

19\_ Buenos ejemplos de esta huida del planeamiento lo encontramos en la Ley 52/1962, de 21 de julio (BOE de 23 de julio), que autorizaba a la Gerencia de Urbanización a actuar fuera del planeamiento vigente, que supuso un duro golpe al sistema de planificación de la LS/56 o en el Decreto-Ley 7/1970, de 27 de junio, sobre actuaciones urbanísticas urgentes (BOE de 30 de junio). A estos efectos, FERNÁNDEZ-RODRÍGUEZ (1997, p. 127) ha afirmado que “*el urbanismo que se hizo entre 1956 y 1975 fue un urbanismo sin planeamiento*”. En similar sentido, BAÑO-LEÓN (2002, p. 353) concluye que los desmanes cometidos durante la aplicación de la LS/56 no se pueden imputar a esta Ley, sino más bien a su inobservancia.

20\_ Estos datos y una explicación de esta experiencia se pueden encontrar en las publicaciones “Los consorcios urbanísticos en la Comunidad de Madrid. La experiencia consolidada de un programa de desarrollo urbano”, Comunidad de Madrid, 2003, “Los consorcios urbanísticos en la Comunidad de Madrid. La construcción de los nuevos barrios residenciales”, Comunidad de Madrid, 1999 y “Los consorcios urbanísticos en la Comunidad de Madrid. Una fórmula de gestión de suelo para los años noventa”, Comunidad de Madrid, 1995.

21\_ Vid. anuncio en BOE de 28 de octubre de 2008.

22\_ Un buen resumen del estado de la cuestión pero concluyendo que hay una única clase de derecho de superficie se puede encontrar en NAVAS-OLÓRIZ (2007, p. 444). Una visión dualista con un enfoque diferente en LÓPEZ-FERNÁNDEZ (2016, p. 832).

23\_ Una completa relación de ejemplos extraídos de la jurisprudencia se puede encontrar en CHINCHILLA-PEINADO (2022, p. 1630).



precio módico o incluso de forma gratuita, sin necesidad de transmitir el suelo, permite rebajar uno de los parámetros más relevantes del coste de una vivienda, esto es el coste del suelo. Así se expresa muy claramente en el propio preámbulo de la LS/56 (apartado V) afirmándose que

el fomento de la edificación no precisa, ni a veces aconseja, la enajenación de los terrenos: basta la constitución del derecho de superficie. La experiencia extranjera muestra las intensas posibilidades de esta figura jurídica que a la vez que facilita la construcción, evita la especulación en edificios y terrenos y reserva el aumento de valor del suelo para el propietario. De aquí que se admita la constitución del derecho de superficie por Entidades públicas y por particulares.

Si se trata de parcelas de titularidad pública, conceptualmente, el derecho de superficie únicamente resulta viable en parcelas de naturaleza patrimonial y nunca en las parcelas demaniales, dado que el uso privativo del dominio público debe realizarse a través de la correspondiente concesión administrativa, tal y como han recordado diversas decisiones jurisprudenciales<sup>24</sup>. Ahora bien, nada impide, en nuestra opinión, que el legislador establezca la posibilidad

de otorgar derechos de superficie en parcelas demaniales. Debe tenerse en cuenta que las concesiones administrativas se encuentran sujetas a plazos bastante limitados<sup>25</sup> que únicamente se superan a través de la modalidad de la concesión demanial<sup>26</sup> y claramente por la vía del derecho de superficie que cuenta con plazos superiores<sup>27</sup>.

No existen datos al respecto, o al menos no los hemos encontrado, pero el impacto real que ha tenido el derecho de superficie en el fomento de la construcción de viviendas ha sido bien escaso, aunque no puede dejar de remarcarse que parece vivir un ligero repunte en algunos municipios<sup>28</sup>.

No podemos dejar de referirnos a la que, salvo error por nuestra parte, ha sido la mayor operación de derecho de superficie en nuestro país, el denominado Plan 18 000 del Ayuntamiento de Madrid. Este plan, basado en el otorgamiento de derecho de superficie en parcelas propiedad del Ayuntamiento de Madrid, nace como reacción ante la demanda creciente de vivienda a comienzos de los años 90 del siglo pasado y la incapacidad de adaptación a esta nueva situación por parte del planeamiento madrileño vigente en ese momento que se había basado en un “*crecimiento cero*”<sup>29</sup>.

24\_Vid., al respecto, la STSJ del País Vasco núm. 45/2004 de 20 de enero de 2004 (rec. núm. 839/2000) o la STSJ de Andalucía de 2 de junio 2016 (rec. núm. 198/2014).

25\_ El art. 29.6 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público establece los siguientes plazos: a) Cuarenta años para los contratos de concesión de obras, y de concesión de servicios que comprendan la ejecución de obras y la explotación de servicio; b) Veinticinco años en los contratos de concesión de servicios que comprendan la explotación de un servicio no relacionado con la prestación de servicios sanitarios y c) Diez años en los contratos de concesión de servicios que comprendan la explotación de un servicio cuyo objeto consista en la prestación de servicios sanitarios siempre que no estén comprendidos en la letra a).

26\_ El art. 93 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del patrimonio de las Administraciones públicas, que regula las concesiones demaniales, establece, en su apartado tercero, que “*las concesiones se otorgarán por tiempo determinado. Su plazo máximo de duración, incluidas las prórrogas, no podrá exceder de 75 años, salvo que se establezca otro menor en las normas especiales que sean de aplicación*”.

27\_ El art. 53.2 de la LS/15 establece un plazo máximo de duración del derecho de superficie de 99 años, aunque algunas Comunidades Autónomas reducen este plazo; por ejemplo, el artículo 180 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo de la Comunidad de Madrid, reduce la duración del derecho de superficie a 75 años.

28\_ Por ejemplo, en el municipio de Madrid se han convocado varios concursos de derecho de superficie dirigidos a la promoción de viviendas en arrendamiento. Vid. por ejemplo, concurso para la adjudicación de los derechos de superficie por plazo de cuarenta y cinco años sobre 25 parcelas municipales destinadas a uso residencial libre en régimen de vivienda colectiva, para su construcción y destino a alquiler asequible (BOCM de 7 de junio de 2022). Aunque estas convocatorias se alternan con otras de venta, por ejemplo, concurso para la adjudicación de carácter oneroso de 12 parcelas de titularidad municipal con uso residencial libre en tipología de vivienda colectiva, constituidas en 3 lotes objeto de licitación para su edificación y destino a la promoción de viviendas en régimen de alquiler asequible por plazo de 15 años (BOCM de 13 de febrero de 2024).

29\_ Es bien elocuente la “Memoria General” del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1985 cuando afirma (pág. 71) que “*la crisis es una crisis en profundidad de todo un modelo de crecimiento. No puede formularse la hipótesis de que constituye un paréntesis entre dos estadios normales de crecimiento económico sostenido. Se ha de producir una reestructuración económica, que ya está en marcha, cuyo contenido y consecuencias resultan en este momento imprevisibles. Puede concluirse, no obstante, que la biunívoca relación crecimiento económico igual a crecimiento urbano, que constituyó una de las bases del modelo de crecimiento pasado, ha quedado definitivamente rota. El futuro no es ya necesariamente grande, aunque sí será distinto (...). Como consecuencia, puede afirmarse que el proceso de crecimiento anterior es irrepetible y sus consecuencias pueden considerarse hoy, sin duda, como negativas. No cabe adoptar, por tanto, en los Planes determinaciones por si acaso ocurre algo demostradamente imprevisible y no deseado*”. Vid. también una

El Plan 18 000 establecía tres modalidades: i) Cesión en régimen de derecho de superficie gratuito para la promoción de VPO en régimen especial de promotor público; ii) Cesión en régimen de derecho de superficie gratuito para promoción (por promotores públicos o privados) de VPO de régimen general y iii) Cesión en venta a precio tasado para promoción de VPO en régimen general. Por lo tanto, no todas las 18 000 viviendas previstas en este plan se sujetaron al derecho de superficie, pero sí buena parte de ellas, y el derecho de superficie fue siempre gratuito. En el correspondiente pliego administrativo, se establecía que el derecho de superficie se fijaba por un término de 75 años desde su constitución estableciéndose expresamente que transcurridos los 75 años

*el Excmo. Ayuntamiento de Madrid hará suyo, sin indemnización alguna, lo edificado y quedarán resueltos todos derechos personales o reales existentes sobre el derecho de superficie extinguido*<sup>30</sup>.

Lo cierto es que, con anterioridad al vencimiento de los 75 años, el Ayuntamiento de Madrid ha enajenado las correspondientes cuotas de copropiedad municipal a buena parte de los superficiarios que lo han solicitado en sucesivas convocatorias, extinguiéndose de esta forma el derecho de superficie<sup>31</sup>. El debate está servido. Por una parte, es claro que con esta disposición municipal se favorece el acceso a una vivienda de los titulares del derecho de superficie, cerrándose el proceso iniciado con la convocatoria, aunque no puede dejar

de notarse que no siempre serán los titulares originarios. Por otra parte, no puede dejar de valorarse el efecto social de cerca de 18 000 viviendas en mano pública destinadas a cubrir (en rotación) las necesidades de los más necesitados. Es un debate de fuerte componente ideológico que dejo a juicio de cada lector.

## 2.3 Derechos de tanteo y retracto

Otra de las novedades que introduce la LS/92 (en realidad, la LS/90) en relación con los instrumentos de intervención en el mercado del suelo consiste en la regulación de los derechos de tanteo y retracto, figura jurídica también de clara raigambre civil. La regulación de los derechos de tanteo y retracto en la LS/92 (arts. 291 a 298) fueron declarados inconstitucionales por la STC 61/1997 al habérseles atribuido el carácter de supletorios<sup>32</sup>, pero han sobrevivido a esta nulidad al haberse recogido con carácter mayoritario en la normativa autonómica<sup>33</sup>, cierto es que con variantes. Debe tenerse en cuenta también la regulación estatal de su inscripción registral recogida en los arts. 83 y ss. del RHU.

En cualquier caso, ha de advertirse que la regulación autonómica resulta en ocasiones más aparente que real. Por ejemplo, en la Comunidad de Madrid el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto se articulaba a través de la Orden 2907/2005, de 23 de septiembre, por la

---

explicación del estancamiento demográfico y económico de comienzos de los años ochenta y su expresión en el urbanismo en la entrevista a Eduardo Mangada publicada en el núm. 7 de la revista Urbanismo COAM (1989, p. 25).

30\_Un análisis crítico del Plan 18 000 en HERNÁNDEZ-AJA (2003, p. 305).

31\_Así, en el correspondiente pliego general del expediente administrativo 711/2012/26547, se establece: “El Ayuntamiento procederá a la venta de las cuotas correspondientes a sus titulares superficiarios con independencia de la conformidad o no del resto de los titulares superficiarios que constituyan cada Comunidad o Mancomunidad de Propietarios. Con ello se pretende extender la posibilidad de la adquisición de la cuota de suelo que corresponda a cada vivienda, a todos los superficiarios y no solo a los que en su día alcanzaron o puedan alcanzar el requisito de unanimidad en las diferentes Comunidades de superficiarios constituidas en régimen de propiedad horizontal”.

La enajenación de estas parcelas a sus superficiarios se enmarca dentro del cumplimiento de las finalidades públicas y sociales previstas en la ley para el Patrimonio Municipal del Suelo, en orden a rematar la intervención municipal en el mercado de la vivienda de Madrid, facilitando el acceso futuro a la plena propiedad del suelo y vuelo a aquellos titulares de derechos de superficie que así lo deseen.

Por lo tanto, la finalidad o función económico-social que se pretende conseguir con la enajenación directa y onerosa de las cuotas de suelo correspondientes a los pisos, locales y garajes de los superficiarios, no es otra que cada adquirente y superficiario adquiera la cuota de suelo correspondiente a su piso, garaje, anejo o local en su caso, y en la misma proporción o cuota que corresponda a dicha edificación en la propiedad horizontal, de forma que pueda consolidar en el momento de la extinción del derecho de superficie, la plena propiedad del mismo”.

32\_En rigor, únicamente sobrevivió a esta masiva declaración de nulidad el art. 296 LS/92 al que se atribuyó el carácter de precepto pleno y que establecía que no podían inscribirse en el Registro de la Propiedad las transmisiones efectuadas sobre los inmuebles incluidos en las delimitaciones sujetas a tanteo y retracto, si no aparece acreditada la realización de las notificaciones exigidas (vid. F.J. 39 STC 61/97).

33\_Únicamente no lo regulan en la actualidad las legislaciones urbanísticas gallega y valenciana, aunque esta última sí regula tanteo y retractos específicos para la vivienda protegida a través del Decreto-ley 6/2020, de 5 de junio, para la ampliación de vivienda pública en la Comunitat Valenciana mediante los derechos de tanteo y retracto.

que se delimitan los suelos sometidos al derecho de tanteo y retracto regulado en el artículo 182.1.b) de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid. Hablamos en pasado porque, precisamente, la norma autonómica establecía un plazo de 8 años que, al haber ya transcurrido, permite entender a la Comunidad de Madrid que la vigencia de esta Orden ha finalizado y ha devenido inaplicable, sin que se haya aprobado norma alguna que la sustituya.

### 3 ÚLTIMAS TENDENCIAS URBANÍSTICAS EN MATERIA DE VIVIENDA

A continuación, resumimos las herramientas que, desde la legislación urbanística estatal o autonómica, vienen utilizándose en tiempos recientes para fomentar la construcción de viviendas.

#### 3.1 Reservas de suelo para vivienda protegida

Es evidente que la técnica de la reserva de suelo para la construcción de vivienda protegida<sup>34</sup> no puede considerarse como una novedad legislativa, puesto que se origina en la normativa autonómica de los años 90 del siglo pasado, pero sí es reciente el énfasis otorgado por alguna normativa, fundamentalmente la estatal a través de las reformas llevadas a cabo por la LDV. Como hemos anticipado, para quien escribe estas líneas, cuya tesis doctoral versó sobre la vivienda protegida, parte de la solución al problema de la

vivienda que padecemos debe venir por el reforzamiento de la figura de la vivienda protegida y de la reserva de suelo para su construcción.

Prescindiendo de los antecedentes y de la intrahistoria de las reservas de suelo para vivienda protegida que ya han sido convenientemente analizados por la doctrina<sup>35</sup>, hay que tener en cuenta dos hechos objetivos: i) Todos los “*cambios de ordenación*” de ámbitos urbanísticos con uso residencial cuyo procedimiento de aprobación se hayan iniciado con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 8/2007 deben reservar los terrenos necesarios para realizar el 40 por ciento de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en actuaciones de nueva urbanización y el 20 por ciento en actuaciones de reforma o renovación de la urbanización o los porcentajes que marque la legislación autonómica si son superiores (arts. 20.1 y D.T. 1ª LS/15) y además debe destinarse un 50 por ciento de esta reserva a alquiler (art. 15.1.d LDV)<sup>36</sup> y ii) el uso de vivienda protegida o denominaciones equivalentes se configura por el planeamiento como una calificación urbanística específica diferente de otras calificaciones urbanísticas vinculadas a la vivienda (por ejemplo, vivienda libre) a la que suele otorgarse un coeficiente de ponderación propio y diferente de otros usos de vivienda a efectos de equidistribución.

Estos dos parámetros significan un cambio del modelo tradicional de la construcción de la vivienda protegida basada históricamente en acciones de fomento vehiculadas a través de planes estatales y autonómicos que establecían

34\_ Utilizamos la expresión “vivienda protegida” como síntesis de la expresión que utiliza el art. 20.1 de la LS/15 referida a “vivienda sujeta a un régimen de protección pública que, al menos, permita establecer su precio máximo en venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, como el derecho de superficie o la concesión administrativa” y que integra todas las modalidades autonómicas o locales que cumplen este requisito legal relativo a la limitación de precio de venta o renta. El art. 16 de la LDV ampliaba los caracteres básicos de las viviendas protegidas, pero ha sido anulado por la STC 79/2024, de 21 mayo.

35\_ Entre otros, deben citarse los estudios de VILLAR-ROJAS (2008), ALONSO-IBÁÑEZ (2004, p. 15), GARCÍA-ÁLVAREZ-GARCÍA (2010, p. 393); VAQUER-CABALLERÍA (2017, p. 72); IGLESIAS-GONZÁLEZ (2009, p. 54). En síntesis, en un primer momento el Tribunal Supremo anuló diversas previsiones de planeamiento general que calificaban suelo para la construcción de vivienda protegida; vid. por ejemplo Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de junio de 1987, ponente Delgado Barrio. Como reacción a esta jurisprudencia, por una parte, la LS/90 y la LS/92 configuran la calificación de terrenos con destino a la construcción de viviendas de protección oficial u otro régimen de protección pública como un uso específico, debiéndose asignar un coeficiente de ponderación específico, vid. art. 98.3 LS/92; por otra parte, algunas normas autonómicas comienzan a contemplar que los desarrollos urbanísticos deben reservar un porcentaje mínimo a la construcción de vivienda protegidas (vid., por ejemplo, art. 110.1 de la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de la Comunidad de Madrid). Finalmente, la LS/07 (art.10) establecerá una reserva mínima de suelo para vivienda sujeta a un régimen de protección pública en determinadas actuaciones de transformación, que pasa a la LS/15 vigente (art. 20.1).

36\_ La STC 26/2025, de 29 de enero, ha confirmado la constitucionalidad de esta previsión normativa de la LDV concluyendo que “en definitiva, el art. 15.1 d) da lugar a una afección de tipo condicional –ello explica la fijación de un determinado porcentaje– del ámbito material en que se proyecta, sin que no obstante efectúe una ordenación excesiva del sector de actividad en el que se ejerce el derecho cuyo ejercicio en igualdad de condiciones pretende garantizar. No configura, por ello, un modelo concreto de urbanismo” (F.J. 3º).

ayudas económicas a promotores o adquirentes para la promoción y adquisición de vivienda protegida. Este sistema basado en la acción de fomento comportaba el establecimiento de límites al derecho de propiedad fundamentalmente basados en prohibiciones temporales de disposición o en el establecimiento de límites temporales del precio de venta o renta de estas viviendas protegidas, que variaba con base en la normativa estatal o autonómica aplicable (10, 15, 30, 50 años o duración permanente). Este modelo ha sido muy importante en el acceso a una vivienda principal por una parte muy relevante de la población llegando a porcentajes del 80 por 100 de las viviendas principales como han demostrado TRILLA-BELLART Y BOSCH-MEDA (2018, p. 22)<sup>37</sup>. Pero mayoritariamente todas o muy buena parte de estas viviendas ya han dejado de ser viviendas protegidas, esto es, ya no están sujetas a precios de venta o renta, de forma que el esfuerzo colectivo que significó la existencia de estos planes públicos de ayudas basados en la existencia de ayudas económicas se ha evaporado. Desde el punto de vista urbanístico, ha de tenerse en cuenta que todas estas viviendas protegidas se construían en suelo calificado genéricamente para uso residencial, habida cuenta que no era frecuente la calificación urbanística de uso “vivienda protegida”.

Este modelo de viviendas protegidas basado en planes estatales y autonómicos de vivienda cambia radicalmente desde el momento en el que el planeamiento urbanístico reserva suelo específico para la construcción de vivienda protegida, esto es califica suelo para este uso concreto, distinguiéndolo de otros, normalmente vivienda libre en general. Nótese que este nuevo modelo basado en la planificación urbanística no es incompatible con la existencia de ayudas económicas para la construcción de viviendas, aunque, como bien afirma VAQUER-CABALLERÍA (2017, p. 75), es más eficaz el sistema de planificación urbanística, habida cuenta la limitada capacidad de las acciones de fomento a través de los planes de vivienda para incidir en el mercado (VAQUER-CABALLERÍA, 2016:15).

Desde esta perspectiva, ya no resulta relevante el plazo de duración del régimen legal para las

viviendas protegidas que establezca la normativa autonómica (10, 15, 30 años o indefinida) y que fijan las calificaciones provisional y definitiva típicas de proceso de autorización de la construcción de las viviendas protegidas<sup>38</sup>, puesto que ahora debe tenerse en cuenta la calificación urbanística del suelo, que, como regla general, es indefinida, mientras no se altere el planeamiento. En otras palabras, los plazos de duración del régimen legal de las viviendas protegidas de 10, 15, 30 años computados habitualmente desde la obtención de la calificación definitiva se aplicarán en aquellas viviendas construidas en suelo residencial libre, si permite la construcción de vivienda protegida, pero no jugará en aquellas parcelas calificadas por el planeamiento para la construcción de vivienda protegida que se someten al régimen de calificación urbanística, que como hemos dicho es normalmente permanente hasta la alteración del planeamiento. Además, la existencia de una calificación definitiva de vivienda protegida por ejemplo con un plazo de duración de 30 años en suelo calificado urbanísticamente para la construcción para vivienda protegida no significa que a los 30 años las viviendas pasen a ser libres, puesto que necesariamente (mientras se mantenga la calificación del suelo para el uso vivienda protegida) las viviendas construidas en este suelo deberán ser protegidas y, por lo tanto, sujetas a los precios que correspondan de precio de venta y renta; nada impide la renovación de la calificación definitiva de vivienda protegida mientras se mantenga la calificación urbanística de vivienda protegida.

Resulta evidente que en suelo industrial no se puede implantar un uso residencial, pues lo mismo ocurre en las parcelas destinadas a la construcción de viviendas protegidas en las que no podrá haber viviendas libres, salvo en el hipotético y raro supuesto en el que el planeamiento permita la vivienda libre como uso alternativo. Salvo que, insistimos, se produzca una alteración del planeamiento.

La LDV ha reforzado notablemente el entendimiento del cambio del modelo, que ya existía habida cuenta el alcance del concepto “calificación urbanística”. De hecho, el art. 15.1.c) de la LDV

37\_ Estos autores concluyen que “un 80% de las familias españolas que han accedido a una vivienda hasta el año 1991, y un 70% hasta el 2001, lo han hecho a través de una vivienda protegida”.

38\_ No deben confundirse la calificación de vivienda protegida (bien calificación provisional, bien calificación definitiva) que son los actos administrativos mediante los cuales la Administración pública competente permite la construcción de vivienda protegida con la calificación urbanística de vivienda protegida que contemplará el instrumento de planeamiento urbanístico. A pesar de su coincidencia formal de la expresión, calificación de vivienda protegida y calificación urbanística para vivienda protegida son conceptos bien diferentes.

utiliza expresamente la expresión “*calificación de un suelo como de reserva para vivienda sujeta a un régimen de protección pública*” a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 20 de la LS/15. La vinculación de la “*calificación*” a la “*reserva*” no es afortunada porque la calificación urbanística será una consecuencia de la aplicación de la reserva de suelo para vivienda protegida, pero la intención del legislador es clara, la reserva de suelo para vivienda protegida conlleva la existencia de una calificación urbanística prevista en el planeamiento en todos sus términos<sup>39</sup>. La verdad es que no se nos ocurre otra forma de plasmar las reservas de suelo para vivienda protegida y no está de más que el legislador estatal lo explicita.

Como hemos anticipado, en la mecánica urbanística es claro que la calificación urbanística tiene vigencia indefinida o permanente, puesto que no deja de ser una determinación urbanística y los planes urbanísticos tienen vigencia indefinida. Pero no está de más que, como aviso a navegantes, el legislador estatal lo establezca expresamente como lo ha hecho en el citado art. 15.1.c) LS/15 que establece, como criterio básico y por lo tanto de aplicación automática:

c) La calificación de un suelo como de reserva para vivienda sujeta a un régimen de protección pública, a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 20, del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, no podrá modificarse, salvo en los casos excepcionales en los que el instrumento de ordenación urbanística justifique la innecesariedad de este tipo de viviendas o la imposibilidad sobrevenida de dicho destino, con independencia de que puedan modificarse las condiciones o características de la vivienda protegida para atender a la demanda y necesidades del ámbito territorial.

De esta forma, el legislador estatal establece severos límites y una motivación reforzada para los supuestos en los que se contemple una

modificación de la calificación de uso vivienda protegida.

Debe tenerse en cuenta que esta previsión normativa ha sido validada por la STC 26/2025, de 29 de enero, frente a los planteamientos que cuestionaban su constitucionalidad<sup>40</sup>. En efecto, el F.J. 3 de esta STC describe en primer lugar el contenido del art. 15.1.c) LDV en los siguientes términos:

Es evidente que la variación de la calificación de un suelo para vivienda con protección solo puede cambiar a otra que no sea tal y, por lo tanto, la medida busca evitar una modificación in peius de este tipo de reservas de suelo. También es claro que las excepciones a la regla general se mueven en aquel mismo doble plano, al hacerse depender bien de eventualidades fácticas relativas al suelo concreto (imposibilidad sobrevenida del destino), bien de las circunstancias existentes en el ámbito del instrumento de ordenación, que pudieran hacer devenir innecesarias reservas para este tipo de viviendas.

Vista esta configuración dual, la medida que aquí se discute produce como efecto la irreversibilidad de las reservas que de conformidad con el art. 20.1 b) TRLSRU haya fijado el instrumento de ordenación urbanística en todo su ámbito. Estamos, por tanto, ante una cláusula general de no regresión de las reservas de suelo para vivienda con protección pública, salvo que, atendiendo precisamente a lo que justifique el instrumento de ordenación urbanística, tales viviendas no sean ya necesarias. Una cláusula standstill similar a la que, con distintas técnicas y denominaciones, opera de forma habitual en el sector del Derecho ambiental.

A continuación, la STC 26/2025, de 29 de enero, descarta la contradicción de esta norma con las competencias estatales afirmando:

La norma complementaria, que el art. 15.1 c) de la Ley 12/2023 añade a dicho art. 20.1 b) TRLSRU, satisface igualmente el canon de constitucionalidad. Es evidente que la misma afecta a las competencias autonómicas en materia urbanística, pero lo

39\_Un antecedente de esta previsión normativa se encuentra en el Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se aprueba el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, cuyo artículo 6 establecía: “*Artículo 6. Duración del régimen de protección de las viviendas y alojamientos protegidos y limitación del precio de las viviendas usadas 1. Las viviendas y alojamientos que se acojan a la financiación de este Plan, deberán estar sujetos a un régimen de protección pública, que excluya la descalificación voluntaria, incluso en el supuesto de subasta y adjudicación de las viviendas por ejecución judicial del préstamo, de la siguiente duración: a) De carácter permanente mientras subsista el régimen del suelo, si las viviendas y alojamientos hubieran sido promovidos en suelo destinado por el planeamiento a vivienda protegida, o en suelo dotacional público, y, en todo caso, durante un plazo no inferior a 30 años. b) De 30 años, al menos, si las viviendas y alojamientos hubieran sido promovidos en otros suelos. (...)*”.

40\_Un análisis de esta sentencia se puede encontrar en PONCE-SOLÉ (2025, p. 19).



hace el legislador estatal en genuino ejercicio de su competencia para establecer directrices y criterios globales de ordenación, en este caso la no reducción de la vivienda con protección pública en atención a las actuales circunstancias del mercado inmobiliario en España. Así lo señalamos también en la STC 79/2024, en concreto en el fundamento jurídico 5 B) c) en relación con otro de los incisos del art. 15.1 de la Ley 12/2023, también construido sobre la referencia al art. 20.1 b) TRLSRU.

Basta lo anterior para descartar la primera y principal tacha de inconstitucionalidad, que han planteado los recurrentes contra el art. 15.1 c) de la Ley 12/2023, máxime si se tiene en cuenta que la argumentación de la demanda no considera respecto de este precepto en ningún momento el art. 149.1.13 CE, pivotando la queja en exclusiva sobre el art. 149.1.1 CE y limitándose el recurso a afirmar que se deja vacío de contenido un futuro desarrollo por las comunidades autónomas. Nada más lejos de la realidad, toda vez que el precepto no efectúa una normación completa del ámbito al que se dirige, ni impide que el legislador autonómico –sometiéndose, eso sí, al condicionamiento que supone– disponga de un amplio margen para desarrollar un régimen urbanístico propio.

Y, como colofón, la STC 26/2025, de 29 de enero, descarta un posible conflicto con la autonomía local con base en la siguiente argumentación:

Es incuestionable que la disposición recurrida tiene clara incidencia en un ámbito propio del círculo de intereses de los municipios, al restringir su capacidad decisoria para ordenar con libertad los usos del suelo de su territorio, pero también ha quedado dicho en el apartado precedente de este fundamento jurídico que el Estado tiene competencia para incidir en esta materia desde el legítimo ejercicio de competencias transversales. (...) En esta ocasión, la afección a la autonomía local se produce al ejercer el Estado la competencia del art. 149.1.13 CE. Y, a partir del análisis del precepto impugnado y el traslado de la doctrina expuesta, es posible apreciar que se ponderan los intereses afectados de un modo que no puede considerarse contrario al principio constitucional de autonomía local. El interés supralocal, derivado en este caso de las circunstancias de escasez de vivienda protegida, justifica la directriz planificadora de que no se minore el suelo reservado para ella y restringe la autonomía local de una forma limitada y proporcionada. No en vano, no se afecta a la libertad de calificación del suelo con carácter general, solo al afectado a reservas de un determinado tipo y, dentro de ellas, sigue existiendo un amplio campo de

actuación local para establecer las condiciones o características urbanísticas de la vivienda para cuya protección se establece la reserva en atención a las circunstancias del ámbito territorial. No existe, por tanto, el efecto que denuncia la demanda, cuando afirma que se elimina cualquier margen de actuación sobre las reservas ya efectuadas.

Además, con la salvaguarda de la imposibilidad fáctica sobrevenida de la efectiva realización destino de la reserva, el precepto anuda la afección de la autonomía urbanística local a la necesidad de vivienda sujeta a protección pública en el ámbito del instrumento urbanístico, de suerte que, desaparecida la segunda, cesa también la primera. Identificar la finalidad de la disposición controvertida no plantea mayores dificultades: instar la cobertura de las necesidades de vivienda protegida allí donde existan.

El art. 15.1 c) de la Ley 12/2023 no vulnera, en consecuencia, el principio constitucional de autonomía local.

De esta forma, se apuntala constitucionalmente el modelo de reserva de suelo para vivienda protegida. No se trata de una herramienta menor. Todos los suelos calificados con el uso vivienda protegida en cualquiera de sus variantes por el planeamiento urbanístico deberán destinarse (mientras se mantenga esta calificación urbanística) a vivienda protegida, incluso si ha obtenido una calificación definitiva de vivienda protegida con un plazo limitado (por ejemplo, 10, 15, 30 años) puesto que la calificación urbanística no puede ser modificada por una calificación definitiva y nada impide que estas calificaciones definitivas de vivienda protegida se renueven. Esta nueva percepción de los distintos efectos jurídicos de la calificación definitiva de la vivienda protegida y de la calificación urbanística de vivienda protegida ya fue anticipada por PORTO-REY (2001, p. 97) que consideraba que la descalificación de una vivienda protegida en un suelo calificado urbanísticamente para la construcción de vivienda protegida dejaba en situación de fuera de ordenación a la vivienda; desde la primacía de la calificación urbanística de vivienda protegida (de duración indefinida y sujeta a límites legales para su modificación) sobre la calificación definitiva de vivienda protegida, únicamente cabe concluir, en nuestra opinión, que la calificación definitiva de vivienda protegida (y su duración) debe adaptarse a la calificación urbanística de vivienda protegida. Se podrá estar a favor o en contra de este régimen, y se podrán enfatizar que la duración indefinida de la calificación urbanística de vivienda protegida

tiene efectos negativos colaterales sobre el mercado de la vivienda<sup>41</sup>, pero desde el punto de vista jurídico y con la normativa actualmente vigente, nos parece claro que no puede sino considerarse la preeminencia jurídica de la calificación urbanística de vivienda protegida.

Ahora bien, la clave es qué se entiende por vivienda protegida, pero ese es otro debate; el art. 16 LDV intentó homogenizar el concepto de vivienda protegida y evitar su disparidad estableciendo unos mimbres comunes, pero ha sido anulado por la STC 79/2024, de 21 de mayo, puesto que la redacción final de este precepto era absolutamente confusa, empeorando la mucho mejor, más nítida y respetuosa con el reparto competencial redacción que tenía este precepto en el proyecto de Ley<sup>42</sup>. El anulado art. 16 LDV establecía que las viviendas protegidas promovidas sobre suelos cuyo destino sea el uso vivienda protegida estaban sometidas a un régimen de protección pública permanente como regla general. Esta previsión normativa era absolutamente congruente con el concepto de calificación urbanística que hemos analizado, pero su anulación, por motivos estrictamente competenciales, no impide en absoluto mantener idénticos efectos al amparo del artículo 15.1.c) LDV.

### 3.2 Viviendas dotacionales

La vivienda dotacional tampoco puede considerarse como una novedad absoluta, ya que al menos existe desde la (ya derogada) Ley 17/1994, de 30 de junio, de medidas urgentes en materia de vivienda del País Vasco<sup>43</sup>, pero debe enfatizarse

el esfuerzo legislativo reciente en fomentar esta figura.

Podrían definirse dos vectores en la regulación de las viviendas dotacionales. Por una parte, la previsión de que la vivienda puede ser una dotación pública más y permitir expresamente su implantación, a veces con condiciones, en suelo dotacional. Por otra parte, algunas normas autonómicas establecen unos estándares concretos para las viviendas dotacionales.

Estas dos perspectivas de la vivienda dotacional se definen perfectamente en el art. 15.1 a) de la LDV que establece:

(...) a) Con la finalidad de ampliar la oferta de vivienda social o dotacional, los instrumentos de ordenación territorial y urbanística:

1.º Podrán establecer como uso compatible de los suelos dotacionales, el destinado a la construcción de viviendas dotacionales públicas.

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.

En efecto, el apartado 1º da cobertura normativa directa para que los instrumentos de planeamiento contemplen el uso de vivienda dotacional como uso viable en los suelos dotacionales. No es claro si es necesaria esta cobertura normativa y si un instrumento de planeamiento únicamente puede contemplar (en parcela pública o

41\_ Un buen catálogo de estos efectos negativos se puede encontrar en NAVAS-OLÓRIZ (2009, p. 96) que, por ejemplo, afirma (ibidem, 98) “cuando hablamos de calificaciones a perpetuidad o de noventa o de más de 10 años, ¿no estaremos impidiendo a las rentas más bajas la posibilidad, no vedada a las más altas, de beneficiarse de las plusvalías obtenidas por la venta de sus viviendas?”.

42\_ Vid. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, XIV legislatura, Proyectos de Ley, núm. 89-1, 18 de febrero de 2022. El art. 16 en el Proyecto de Ley establecía: “Artículo 16. Vivienda protegida. 1. Sin perjuicio de las condiciones y requisitos adicionales que establezca la legislación autonómica, la vivienda protegida se rige, a título de condiciones básicas fijadas por la legislación estatal, por las siguientes reglas: (...)”. La redacción final del art. 16 de la LDV era la siguiente: “Artículo 16. Vivienda protegida. 1. Sin perjuicio de las condiciones y requisitos establecidos por la legislación y normativa de ámbito autonómico o municipal, que tendrán en todo caso carácter prevalente, la vivienda protegida se regirá por los siguientes principios: (...)”. Desaparece la referencia a condiciones y requisitos “adicionales”, desaparece la referencia clave a las “condiciones básicas”, aparece la expresión a la configuración de la normativa autonómica como “prevalente” con respecto a la estatal y se sustituye la expresión “reglas” por la de “principios”.

43\_ El artículo 2.1 de esta Ley establecía: “Los Planes Generales de Ordenación Urbana y las Normas Subsidiarias de Planeamiento de los municipios con población superior a 7.000 habitantes deberán calificar como suelo destinado a la construcción de viviendas sujetas a protección pública la superficie de terreno que resulte necesaria para materializar el aprovechamiento mínimo siguiente: – En suelo urbano, el 20% del total residencial previsto en operaciones integradas de reforma interior que deban ser ejecutadas mediante unidades de ejecución, quedando excluidas las actuaciones asistenciales a que se refiere el artículo 143 de la ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, texto refundido de 26 de junio de 1992. – En suelo urbanizable programado, para cada uno de los cuatrienios, y en suelo apto para urbanizar, el 65% del total residencial previsto en esta clase de suelo”.

privada) los usos que se establecen en la normativa estatal o autonómica aplicable, incluso en una interpretación reduccionista de la relación ley-reglamento, siendo incontestable que de forma regular los instrumentos de planeamiento contienen todo tipo de usos (globales y pormenorizados, en la jerga urbanística usual) que no siempre encuentran reflejo en norma con rango de Ley<sup>44</sup>. Sea como fuere, esta previsión normativa estatal permite superar este debate, al menos en lo que se refiere a la vivienda dotacional, y suple eventuales lagunas en la regulación autonómica.

Por su parte, el apartado 2º del art. 15.1.a) de la LDV otorga cobertura normativa al establecimiento de cesiones dotacionales para la implantación de vivienda dotacional, por ejemplo, a través de su consideración como estándares urbanísticos, remitiendo su regulación a la normativa urbanística autonómica.

Debe notarse que la LDV no siempre utiliza de forma homogénea el concepto de vivienda dotacional que, en unas ocasiones aparece en solitario, y en otras como equivalente a vivienda social, como se evidencia en el artículo que acabamos de transcribir. Si nos atenemos al preámbulo de la LDV, la vivienda dotacional es una especie del género vivienda social, afirmándose expresamente en el preámbulo de la LDV que

dentro del parque de vivienda social se encuentran las viviendas dotacionales públicas, que son aquellas que ocupan terrenos calificados urbanísticamente como dotacionales públicos o que forman parte de edificaciones o locales destinados a equipamientos de titularidad pública y afectos al servicio público (apartado III).

Si seguimos el esquema recogido en el art. 15.1 a) de la LDV, debe tenerse en cuenta que son numerosas las normas autonómicas que ya recogían la posibilidad de construir viviendas en suelos dotacionales. Valga como ejemplo la legislación urbanística valenciana, estableciendo el anexo IV del TRLUV, dentro de la modalidad de equipamiento, el uso dotacional “*Residencial dotacional (QR)*” que se define como

viviendas destinadas a residencia permanente en régimen de alquiler, para colectivos desfavorecidos (personas mayores, discapacitadas o menores de 35 años, situaciones de vulnerabilidad, exclusión o emergencia habitacional) o con destino a edificios para residencia en situación de vivienda colaborativa de cesión de uso bajo el régimen de protección pública<sup>45</sup>.

La implantación de viviendas en suelos demaniales puede afectar al estándar de dotaciones públicas disfrutado por los habitantes del ámbito urbanístico de referencia, precisamente al aumentar el número de habitantes y mantenerse el suelo dotacional. Debe recordarse que el art. 15.1.a) de la LDV nada dice al respecto, pero alguna Comunidad Autónoma ha establecido límites específicos, contemplando, por ejemplo, la Comunidad de Madrid, a partir de la reforma llevada a cabo por la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, que deben cumplirse los siguientes parámetros: a) Que la edificabilidad del uso a implantar sea inferior al 5 por 100 de la edificabilidad residencial establecida por el planeamiento para el ámbito o sector; y b) Que al computarse la edificabilidad resultante como residencial a estos únicos efectos, se mantenga el cumplimiento de la dotación de redes públicas exigibles (vid. art. 36.2 LSM).

44\_GARCÍA-DE-ENTERRÍA Y PAREJO-ALFONSO (1979, p. 259) advirtieron tempranamente la “*absoluta indeterminación legal*” de los tipos de usos globales o pormenorizados, concluyendo que esta indeterminación resulta peligrosa por cuanto “*deja en libertad absoluta al planificador para establecer la tipología de usos y de sus incompatibilidades y, por tanto, abre la puerta a una absoluta disparidad a este respecto no sólo entre Planes del mismo nivel, sino de Planes situados en relación jerárquica y ordenadores de idéntico territorio*”.

45\_Otra definición se puede encontrar en el Decreto 128/2024, de 17 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la Directriz Especial de Viviendas Dotacionales Públicas, que define vivienda dotacional pública en los siguientes términos: “*Se entenderá por vivienda dotacional pública aquella que esté destinada al alquiler, cesión o cualquier otra fórmula de tenencia temporal, sujeta a limitaciones de renta y destinada a demandantes con dificultades para acceder a una vivienda en el mercado libre, construida sobre suelos de titularidad pública calificados urbanísticamente para su uso dotacional, con las limitaciones relacionadas en los artículos 7 y 8 de estas Normas, sobre los que podrá constituirse derecho de superficie, concesión administrativa o negocio jurídico equivalente*” (art. 3). Vid. otro ejemplo en el art.18, titulado “*los equipamientos comunitarios de alojamiento dotacional*” de la catalana Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda. También el Decreto-Ley 1/2025, de 24 de febrero, de medidas urgentes en materia de vivienda de Andalucía, permite la implantación de vivienda o alojamiento dotacional “*en las parcelas y edificios vacantes en zonas de uso global residencial, calificadas por los instrumentos de planeamiento vigentes como equipamiento comunitario público, que no tenga asignado un destino específico o que estén calificadas con el uso genérico de interés público y social*”.

No puede dejar de tenerse en cuenta que también es relativamente frecuente que los planes generales incorporen la categoría de la vivienda dotacional. Sirva como ejemplo el Plan General de Alcobendas (Comunidad de Madrid)<sup>46</sup> que en sus normas urbanísticas define de la siguiente forma el concepto de alojamiento dotacional:

Edificación residencial de carácter social, de titularidad pública ejecutada sobre suelo municipal, destinada a cubrir las necesidades de alojamiento de las personas y colectivos más desprotegidos, de menores recursos y especialmente necesitados (jóvenes, mayores, estudiantes, familias monoparentales). Estos alojamientos tendrán carácter transitorio o rotativo y por lo tanto serán ocupadas por sus usuarios de forma temporal (art. 4.3.2. de las normas urbanísticas).

Además de contemplar la posibilidad de construir viviendas en suelos demaniales, numerosas legislaciones autonómicas han previsto estándares dotacionales específicos al respecto. Un ejemplo de ello se encuentra en la legislación urbanística madrileña que creó, en la redacción originaria de la LSM, una cesión de redes supramunicipales cuantificada en 20 m<sup>2</sup>s/100m<sup>2</sup> que tenía como destino primario la construcción de una “*red de viviendas públicas o de integración social*”, en la versión actual “*red de viviendas públicas sujetas a un régimen de protección*” que se cedían a la Administración autonómica (art. 36.2 LSM); aunque la norma vigente ya no prevé la obligación de cesión de suelo para las

redes supramunicipales, el cuantioso suelo que recibió de forma obligatoria y gratuita la Comunidad de Madrid ha permitido realizar el denominado Plan Vive, por el que entidades privadas construyen y gestionan promociones de viviendas protegidas mediante concesiones demaniales<sup>47</sup>. Este camino ha sido seguido por otras Comunidades Autónomas<sup>48</sup>, basten al efecto los ejemplos de Navarra<sup>49</sup> o País Vasco<sup>50</sup>.

En mi opinión, no resultan incompatibles las reservas de suelo para vivienda protegida con la previsión de estándares para viviendas dotacionales, habida cuenta que tienen destinatarios diferentes. Las viviendas dotacionales o sociales en la nomenclatura de la LDV deben estar destinadas a los sectores sociales con más dificultad de acceso a la vivienda, mientras que las viviendas protegidas pueden estar dirigidas a crear un parque privado de vivienda a precio moderado, dirigidas a las capas medias de la sociedad que tienen problemas para acceder al mercado libre.

### 3.3 Vivienda como uso alternativo o autorizable

La situación de emergencia habitacional que sufrimos puede corregirse, entre otras medidas, a través del aumento del suelo destinado a la construcción de viviendas. En condiciones normales, el procedimiento ortodoxo consistiría en que los municipios afectados realizaran modificaciones del planeamiento urbanístico (general o

46\_Aprobado definitivamente mediante acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid de 9 de julio de 2009 (BOCM de 23 de julio).

47\_Vid., al efecto, la Orden 3/2021, de 14 de enero, de la Consejería de Vivienda y Administración Local de la Comunidad de Madrid, por la que se aprueba el inicio del procedimiento para el otorgamiento de la concesión demanial de parcelas de redes supramunicipales, titularidad de la Comunidad de Madrid, destinadas a la construcción de viviendas en alquiler a precios asequibles, se acuerda la apertura del procedimiento de licitación y se aprueban los Pliegos de Condiciones Particulares y Prescripciones Técnicas que han de regir la misma (BOCM de 19 de enero de 2021). Más recientemente, vid. Orden de 3 de abril de 2025, de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, por la que se aprueba el inicio del procedimiento para el otorgamiento de la concesión demanial de parcelas titularidad de la Comunidad de Madrid, destinadas a la construcción de viviendas dedicadas al alquiler a precio asequible, se acuerda la apertura del procedimiento de licitación y se aprueban los Pliegos de Condiciones Particulares y de Prescripciones Técnicas que han de regir la misma (BOCM de 7 de abril de 2025).

48\_Un estudio de la evolución histórica de la reserva de suelo dotacional para uso residencial se puede encontrar en VAQUER-CABALLERÍA (2017, p. 75).

49\_Vid. art. 55.6 del Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo, que establece: “En los sectores de suelo urbanizable de uso predominante residencial el planeamiento deberá definir una reserva de suelo, con el carácter de dotación supramunicipal, con una superficie no inferior a 3 metros cuadrados por cada 100 metros cuadrados construidos de uso residencial, que tendrá la condición de solar, la cual se calificará para la construcción de viviendas protegidas en régimen de arrendamiento”.

50\_Vid. art. 81.1 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco que establece: “El planeamiento urbanístico de municipios con población igual o superior a 20 000 habitantes deberá calificar en ámbitos de uso predominantemente residencial con destino a alojamientos dotacionales una superficie de suelo no inferior a 1,5 metros cuadrados por cada incremento de 100 metros cuadrados de techo de uso residencial o, en defecto de su determinación, por cada nueva vivienda prevista en el planeamiento, o, en su caso, un porcentaje que dé lugar, al menos, a dos parcelas independientes”.

pormenorizado) con el objeto de cambiar el uso de aquellos solares no edificados destinados a usos distintos al residencial. Esta vía ortodoxa no es nada ágil, habida cuenta los múltiples trámites que cualquier alteración del planeamiento precisa. Ya se ha puesto de manifiesto que el planeamiento urbanístico municipal se encuentra petrificado y necesita una reforma severa, hacia modelos estratégicos<sup>51</sup>.

Pero mientras llega ese cambio del modelo de planificación urbanística, no puede sorprender que los legisladores autonómicos, ante la necesidad inmediata de sacar suelo residencial al mercado, hayan acudido a la aprobación de Leyes que permitan transformar de la forma más automática posible suelo vacante o edificios en desuso para permitir destinarlos a uso residencial. En nuestro país, es mucho más sencillo aprobar una Ley que modificar el planeamiento.

La idea es muy intuitiva y eficaz. El lugar de tramitar sucesivas modificaciones de planeamiento, una Ley puede permitir la consideración del uso de vivienda como alternativo, resultando aplicable este régimen de uso alternativo automáticamente desde la entrada en vigor de la Ley y sin necesidad de modificar el planeamiento.

La primera iniciativa en este sentido fue el Decreto-Ley 6/2023, de 2 de octubre, de medidas urgentes en materia de vivienda de Baleares, que ha dado lugar a la Ley 3/2024, de 3 de mayo, de medidas urgentes en materia de vivienda de Baleares. La LB 3/2024 tiene como objetivo primario, conforme se explicita en su exposición de motivos, aumentar la oferta de vivienda a la ciudadanía en un plazo mínimo. Para ello, contiene una batería de medidas que fundamentalmente se articulan como nuevas disposiciones adicionales de la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Islas Baleares, entre las que cabe destacar:

- 1 Norma temporal para facilitar la reconversión de locales existentes en viviendas

- 2 Norma temporal de modificación de densidad de viviendas y para facilitar la división de viviendas unifamiliares entre medianeras
- 3 Norma temporal de cambio de uso y de aprovechamiento en los terrenos calificados como equipamientos públicos y privados
- 4 Actuaciones para permitir el crecimiento en altura
- 5 Norma de cambio de uso y aprovechamiento en los terrenos con calificaciones que admitan el uso de alojamiento turístico

A nuestros efectos, interesa especialmente la norma temporal de cambio de uso y de aprovechamiento en los terrenos calificados como equipamientos públicos y privados<sup>52</sup> que permite en estos suelos, en determinadas condiciones y plazos, la solicitud de licencia para implantar un “uso residencial destinado a vivienda protegida en régimen de alquiler o en cesión de uso”. Aunque la norma no hace referencia alguna al uso alternativo, resulta evidente que se está configurando por Ley como tal. Lo que sí hace esta norma es establecer su aplicación inmediata desde su entrada en vigor, salvo que el ayuntamiento que lo estime adecuado y que mediante acuerdo de Pleno adoptado en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de la Ley acuerde “*la no aplicación de esta disposición, o bien exceptuar su aplicación en aquellos equipamientos por razones paisajísticas, de procedencia, de movilidad o cualquier otra en que se justifique la no implantación de vivienda protegida o de precio limitado en aquel ámbito*”<sup>53</sup>; es una forma de evitar afectar a la autonomía local, garantizada por el art. 140 CE.

La segunda iniciativa legislativa se ha producido en Canarias a través del Decreto-Ley 1/2024, de 19 de febrero, de medidas urgentes en materia de vivienda de Canarias, que encaja su contenido partiendo de la declaración normativa de “*emergencia habitacional*” (art. 2). Al igual que la norma balear que acabamos de analizar, la legislación canaria también contiene una relación de medidas (alguna de ellas con evidente paralelismo a las recogidas por la normativa balear) para

51\_ Baste a efectos identificativos con citar el número 217 (2023) de esta revista dedicado, de forma monográfica, al planeamiento urbano en España: crisis y desafíos de futuro y coordinado por EZQUIAGA-DOMÍNGUEZ y GONZÁLEZ-GARCÍA. Desde una perspectiva jurídica se puede consultar BAÑO-LEÓN (2022). El primer paso normativo ha sido adoptado por la Comunidad de Madrid que ha regulado el concepto de “Plan Estratégico Municipal” en el nuevo art. 18 quinquies de la Ley 9/1995, de 28 de marzo, por la que se regulan las medidas de política territorial, suelo y urbanismo de la Comunidad de Madrid, en la redacción dada por la Ley 7/2024, de 26 de diciembre. Una temprana defensa de la figura “Plan Estratégico Municipal” se puede encontrar en BARDAJÍ-ÁLVAREZ (2005, p. 1604).

52\_ Recogida en la disposición adicional vigésima de la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Islas Baleares.

53\_ Nueva disposición adicional decimoséptima de la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Islas Baleares.



la implantación inmediata de nuevas viviendas, entre otras: i) recalificación de locales a uso residencial; ii) recalificación de edificaciones a uso residencial; iii) incremento de edificaciones a uso residencial; iv) incremento de edificabilidad de edificaciones destinadas a vivienda y v) divisiones de viviendas existentes.

Nos interesa especialmente la medida recogida en el art. 14 del DL 1/2024 referida a la recalificación de edificaciones a uso residencial. Establece este precepto que *“se admitirá el cambio de uso de edificaciones existentes con uso predominante terciario a residencial”* debiendo cumplirse una serie de condiciones entre las que se encuentra destinar *“al menos, el 50% de las viviendas a vivienda protegida de promoción privada”*. De nuevo, la norma evita la utilización del concepto *“uso alternativo”*, y utiliza otro mucho menos preciso e inadecuado como el de *“recalificación de edificaciones”*, pero resulta evidente que la norma está permitiendo la implantación del uso residencial en parcelas calificadas por el planeamiento como terciarias, de forma que está estableciendo un uso alternativo por Ley. Al igual que ocurría en la legislación balear, la normativa canaria también establece la aplicación directa de este cambio de esta *“recalificación”*, salvo que *“el ayuntamiento, en el ámbito de sus competencias en materia de urbanismo, decida mediante acuerdo del Pleno la no aplicación de las mismas, ya sea de manera total o parcial, o exceptúe su aplicación por ámbitos o zonas”* (art. 17.2 del DL1/2024), aunque a diferencia de la norma balear no recoge un plazo específico para su ejercicio.

La siguiente Comunidad Autónoma en contemplar la vivienda como uso alternativo ha sido la Comunidad de Madrid a través de la Ley 3/2024, de 28 de junio, de medidas urbanísticas para la promoción de vivienda protegida. La norma

madrileña toma ideas de los precedentes balear y canario, pero establece su propio e innovador régimen jurídico. La LM 3/2024 utiliza expresamente, a diferencia de sus precedentes, el concepto de uso alternativo y establece que en las parcelas que cumpliendo determinadas condiciones cuenten con *“una calificación de uso terciario oficinas”* se autoriza

La implantación del uso residencial como alternativo debiendo destinarse a alguna de las modalidades de vivienda protegida en arrendamiento aplicable en la Comunidad de Madrid mientras se mantenga el régimen de protección.

Nótese que la norma madrileña no contempla todos los usos terciarios como la canaria, sino que se limita al terciario destinado a oficinas, probablemente por razones de precaución. Es claro que el uso alternativo que prevé LM 3/2024 es el residencial<sup>54</sup>, aunque establece la carga/obligación de implantar vivienda protegida en arrendamiento durante la primera implantación del uso residencial, convirtiéndose en vivienda libre al finalizar la duración del régimen legal de vivienda protegida<sup>55</sup>. La normativa madrileña contempla la posibilidad de que, en uso de la autonomía local, un municipio evite la aplicación del régimen del uso alternativo en todo o en parte de su territorio o establezca condiciones adicionales de aplicación, pero a diferencia de la normativa canaria, establece un límite temporal de cuatro meses para la adopción de un acuerdo del Pleno municipal<sup>56</sup>, aplicándose automáticamente el régimen del uso alternativo en ausencia de acuerdo municipal al respecto.

Uno de los debates que ha planteado este régimen del uso alternativo *ex lege* es el relativo a si debe venir acompañado de cesiones, tanto de aprovechamiento como de dotaciones públicas. La LM 3/2024 acierta plenamente cuando

54\_Aunque es cierto que en dos ocasiones atribuye a la vivienda protegida la condición de uso alternativo, erróneamente en nuestra opinión (vid. art. 2.1 último párrafo y art. 2.3 de la LM 3/2024).

55\_El Decreto 74/2009, de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Viviendas con Protección Pública de la Comunidad de Madrid, establece, en su art. 10, que la duración del régimen legal de las Viviendas con Protección Pública para arrendamiento es de quince años desde el otorgamiento de la calificación definitiva. Dado que los suelos están calificados para el uso terciario oficinas y no residencial (que se implanta) como uso alternativo, no resultan aplicables las consideraciones sobre la duración indefinida de la calificación urbanística de vivienda protegida que hemos realizado *supra*.

56\_Entre otros, han aprobado acuerdos aceptando la aplicación total o parcial de la implantación del uso alternativo los municipios de Madrid (BOCM de 31 de octubre de 2024), San Sebastián de los Reyes (BOCM de 7 de noviembre de 2024), Alcobendas (BOCM de 31 de octubre de 2024), Boadilla del Monte (BOCM de 31 de octubre de 2024), Fuenlabrada (BOCM de 12 de noviembre de 2024), Alcalá de Henares (BOCM de 19 de noviembre de 2024), Majadahonda (BOCM de 25 de noviembre de 2024), Pinto (BOCM de 28 de noviembre de 2024) y Ajalvir (BOCM de 21 de enero de 2025). En cambio, han acordado entre otros la no aplicación de la Ley 3/2024 los municipios de Las Rozas (BOCM de 23 de octubre de 2024), Rivas-Vaciamadrid (BOCM de 19 de noviembre de 2024) y Ciempozuelos (acuerdo plenario de 31 de octubre de 2024, no consta su publicación en BOCM).

establece expresamente en su art. 2.3 que la implantación del uso alternativo “*no supondrá un incremento ni disminución de aprovechamiento reconocido por el planeamiento*”, lo que descarta automáticamente la necesidad de realizar cesión de aprovechamiento urbanístico. Distinto es el debate relativo a las cesiones dotacionales, habida cuenta que la implantación de nuevas viviendas puede provocar un desajuste de los estándares dotacionales existentes, empeorando el nivel de calidad de vida preexistente. En el caso de la normativa urbanística madrileña, las cesiones dotacionales se calculan en función de la edificabilidad, sin distinguir el uso, de forma que realiza idénticas cesiones el uso terciario que el uso residencial. Este sistema de cálculo explica que recientemente la normativa urbanística madrileña haya establecido que, en las actuaciones de dotación, no será necesario realizar nuevas cesiones dotacionales cuando se haya alcanzado el nivel mínimo de cesiones exigido<sup>57</sup>. De una forma más abrupta y discutible, la normativa canaria dispone que a los cambios de uso no les será aplicable ni las cesiones de aprovechamiento ni las dotacionales (art. 17.1.b DL 1/2024).

Finalmente, el Decreto-Ley 1/2025, de 24 de febrero, de medidas urgentes en materia de vivienda de Andalucía, continúa la senda de la normativa madrileña con alguna novedad digna de reseñar. Por una parte, recoge un régimen de usos alternativos (también utiliza esta expresión) más amplio, puesto que además del uso servicio de oficinas, alcanza al uso de alojamiento turístico y, en determinadas circunstancias, el uso dotacional privado (art. 2.3 DL1/2025). Por otra, como medida para garantizar el respeto a la autonomía local, prevé la adopción de un acuerdo plenario en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la Ley, pero a diferencia de las legislaciones precedentes, el acuerdo sirve no para evitar la aplicación del nuevo régimen, sino para aplicarlo; esto es, el DL 1/2025 establece unas herramientas a disposición de los municipios, pero tienen que ser los municipios quienes decidan aplicarlos, en una inteligente lectura de la autonomía local.

Una alternativa a la consideración de la vivienda como uso alternativo, que hemos visto es la base de la normativa analizada, consistiría en la consideración de la vivienda como uso autorizable en todas las situaciones<sup>58</sup>, bien a través del planeamiento, bien a través de Leyes como las que hemos estudiado. La implantación de un uso autorizable precisa, como regla general, la aprobación previa de un instrumento de planeamiento, ordinariamente un Plan Especial. Esta regla general se ha roto, de forma muy imaginativa e interesante, en la reciente reforma de las normas urbanísticas del Plan General de Madrid<sup>59</sup> que sustituye el tradicional Plan Especial por el Estudio de Repercusión por Implantación de Usos (ERIU). La clave del cambio reside en que el ERIU no es un instrumento de planeamiento, de forma que se libera de todos los inconvenientes asociados a las herramientas de planeamiento. La idea es sencilla, el ERIU, que debe ser presentado por el interesado, tiene por objeto analizar la repercusión de la implantación de un uso (en el supuesto que proponemos, el residencial) en el entorno urbano, valorando los factores que influyen en el mismo y, en todo caso: i) presión sobre el uso cualificado; ii) repercusión sobre los usos complementarios del ámbito y iii) afección sobre la red viaria y el tráfico rodado y peatonal. De esta forma, en una situación de emergencia habitacional, se podría implantar un nuevo uso residencial en cualquier localización si se acredita por el interesado ante la Administración local que la repercusión en la ciudad es inocua o admite medidas correctoras. La administración local continúa teniendo el poder de decisión, pero se permite al interesado acreditar la viabilidad del nuevo uso a implantar mediante un mecanismo ágil, alejado del lento mundo del planeamiento urbanístico.

Resulta evidente que estas medidas legislativas son una reacción extraordinaria ante la situación de paralización y congelación del planeamiento urbanístico vigente, que, en nuestra opinión y con todos los matices y precisiones, deben considerarse positivas ante la situación de crisis habitacional que sufrimos. Otro camino, en nuestra opinión mucho más eficaz,

57\_En concreto, un nuevo párrafo del apartado 1 del art. 19 bis de la LSM, en la redacción dada por la Ley 7/2024, de 26 de diciembre, establece que “*no será necesario reajustar la proporción de redes públicas en aquellos casos en los que, tras el incremento de edificabilidad, densidad o cambio de uso, estuvieran garantizados los estándares establecidos en el artículo 36.6 de esta ley*”. El art. 36.6 de la LSM establece que “*la superficie total en el ámbito o sector y/o unidad de ejecución de elementos de las redes locales de equipamientos y/o infraestructuras y/o servicios será de 30 metros cuadrados por cada 100 metros cuadrados construidos*”.

58\_Agradezco esta idea a Antonio Gómez Cid.

59\_Vid. artículo 5.2.3. de las Normas Urbanísticas del Plan General de Madrid, en la versión aprobada mediante modificación aprobada definitivamente con fecha 8 de noviembre de 2023 (BOCM de 27 de noviembre de 2023).

consiste por ejemplo en los Planes Estratégicos Municipales creados por la normativa urbanística madrileña<sup>60</sup>, que son una certera apuesta por incorporar mecanismos estratégicos que rompan la actual sobre regulación del planeamiento vigente, aunque, obviamente, el análisis de estas herramientas escapa del objeto de este estudio.

Como breve conclusión, cabe ser optimistas. Contamos con herramientas urbanísticas que, bien utilizadas, pueden comenzar a subvertir la carencia de suelo residencial actual. Pero de poco servirán estas herramientas si no existe un consenso social y político al respecto. Y, por supuesto, es imprescindible un incremento sustancial de los presupuestos destinados a la vivienda por parte de todas las Administraciones públicas.

## 4 BIBLIOGRAFÍA

ALONSO-IBÁÑEZ, M.R. (2004): La articulación urbanística del fomento de la vivienda protegida, *RUE*, núm. 9, pp. 15 y ss.

ALONSO-IBÁÑEZ, M.R. (2009): Patrimonios Públicos del suelo, en *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, Aranzadi, pp. 851 y ss.

ARIÑO-ORTIZ, G. (1992): Políticas y patrimonios públicos del suelo, en *Derecho Urbanístico Local*, Boquera Oliver Coord., pp. 409 y ss.

BAÑO-LEÓN, J.M. (2002): Urbanismo y mercado del suelo: Una perspectiva jurídica, *Anuario de la competencia 2001*, Marcial Pons, pp. 343 y ss.

BAÑO-LEÓN, J.M. (2009): *Derecho Urbanístico Común*, Iustel.

BAÑO-LEÓN, J.M. (2022): Rasgos de un nuevo ordenamiento urbanístico, *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, núm. extra 4.

BARDAJÍ ÁLVAREZ, E. (2005): La transformación urbanística del suelo. Factores que inciden en el incremento del su valor, *RCDI*, núm. 691, pp.1599 y ss.

BIDAGOR-LASARTE, P. (1996): Circunstancias históricas en la gestación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956. *Ciudad Y Territorio Estudios Territoriales*, (107-108), 91-100. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/84120>

CHINCHILLA-PEINADO, J.A. (2007): Los patrimonios públicos de suelo en la Ley 8/2007, de suelo, *RDU*, núm. 237, pp. 135 y ss.

CHINCHILLA-PEINADO, J.A. (2022): Derecho de superficie. En SÁNCHEZ-GOYANES (dir.), *Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. Comentario sistemático al Textor Refundido de 30 de octubre de 2015*. Aranzadi, pp. 1621 y ss.

DELGADO-PIQUERAS, F. (2008): Novedades del régimen básico de los patrimonios públicos de suelo. En *El Derecho urbanístico del Siglo XXI. Libro Homenaje al Profesor Martín Bassols Coma*, Tomo I, pp. 155 y ss.

DÍAZ-GAZTELU, B. (2006): *Instrumentos de intervención en el mercado del suelo. El patrimonio municipal del suelo*, Ed. Montecorvo.

DÍAZ-LEMA, J.M. (2008): *Nuevo Derecho del suelo. Comentarios a la Ley 8/2007, de 28 de mayo, del suelo*, Marcial Pons.

FERNÁNDEZ-ORDÓÑEZ, M. A. (1995): El debate sobre el mercado del suelo. *Ciudad Y Territorio Estudios Territoriales*, (103), 23-27. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/83989>

FERNÁNDEZ-RODRÍGUEZ, T.R. (1995): Evolución del marco normativo del suelo. Valoración crítica, en “Suelo y precio de la vivienda”, *Civitas*, pp. 27 y ss.

FERNÁNDEZ-RODRÍGUEZ, T.R. (1997): La regulación legal del mercado del suelo, *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, núm. 37, pp. 122 y ss.

FONSECA-FERRÁNDIZ, F. (1995): *El régimen jurídico de los patrimonios municipales del suelo*, BOE.

GALIANA-MARTÍN, L. (1995): *Suelo público y desarrollo urbano en Madrid*, Ministerio de Economía y Hacienda.

GARCÍA-ÁLVAREZ-GARCÍA, G. (2010): Las reservas de suelo para viviendas de protección pública. En LÓPEZ-RAMÓN (coord.), *Construyendo el derecho a la vivienda*. Madrid: Marcial Pons, pp. 393 y ss.

GARCÍA-DE-ENTERRÍA, E. & PAREJO-ALFONSO, L. (1979): *Lecciones de derecho urbanístico*, Civitas.

GONZÁLEZ-BERENGUER-URRUTIA, J.L. (1967): *La reparcelación y otros estudios sobre urbanismo y vivienda*, Municipalia.

HERNÁNDEZ-AJA, A. (2003): El Plan 18.000. En SAMBRICIO, C. (ed.), *Un siglo de vivienda social (1903/2003)*, Tomo II, pp. 305 y ss.

IGLESIAS-GONZÁLEZ, F. (2009): El Nuevo Plan de Vivienda 2009-2012 y sus efectos sobre el urbanismo; en especial, las reservas de suelo para vivienda protegida, *RUE*, núm. 19, pp. 45 y ss.

LÓPEZ-FERNÁNDEZ, L.M. (2016): El inadecuado régimen urbanístico del derecho de superficie, *ADC*, Tomo LXIX, fasc. III, pp. 781 y ss.

LÓPEZ-JURADO-ESCRIBANO, B. (1992): *Los patrimonios municipales del suelo: Sus caracteres y operatividad*, Temas de Administración Local.

PASCUAL-MARTÍN, J.I. & CEBRIÁN-HERRANZ, L. (2020): Los contratos sobre los patrimonios públicos del suelo: naturaleza y régimen jurídico, *RUE*, núm. 45, pp. 189 y ss.

MENÉNDEZ-REXACH, A. (1997): Las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas sobre el régimen del suelo. Comentario crítico de la STC de 20 de marzo de 1997, *RDU*, núm. 153, pp. 35 y ss.

MENÉNDEZ-REXACH, A. (1993): Reflexiones sobre el significado actual de los patrimonios públicos, *CyTET*, núm. 95-96, pp. 209 y ss.

MENÉNDEZ-REXACH, A. (2022): Artículo 52. Destino. En SÁNCHEZ-GOYANES (dir.), *Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. Comentario sistemático al Textor Refundido de 30 de octubre de 2015*. Aranzadi, pp. 1621 y ss.

NAVAS-OLÓRIZ, J.I. (2007): El derecho de superficie en la nueva Ley de Suelo, *CyTET*, núm. 152-153, pp. 441 y ss.

NAVAS-OLÓRIZ, J.I. (2009): *Claves para afrontar la crisis inmobiliaria*, La Ley.

PONCE-SOLÉ, J. (2025): La Sentencia del Tribunal Constitucional 26/2025, de 29 de enero de 2025, sobre la ley

60\_Vid. artículo 18 quinquies (Planes Estratégicos Municipales) de la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de la Comunidad de Madrid, en la redacción dada por la Ley 7/2024, de 26 de diciembre.

estatal por el derecho a la vivienda: los límites legales a los precios de alquiler son constitucionalmente posibles como defensa del derecho a la vivienda del art. 47 de la Constitución, *RDU*, núm. 376, pp. 19 y ss.

PORTO-REY, E. (2001): Técnicas urbanísticas que pueden facilitar la promoción de viviendas de protección pública, *RDU*, núm. 185, pp. 83 y ss.

QUINTANA-LÓPEZ, T. (2007): *Los patrimonios municipales del suelo*, Iustel.

TRILLA-BELLART, C. & BOSCH-MEDA, J. (2018): *El parque público y protegido de viviendas en España: un análisis desde el contexto europeo*, Fundación Alternativas.

VAQUER-CABALLERÍA, M. (2016): Retos y oportunidades para una política cabal de vivienda tras la crisis económica. En *Propuestas jurídicas para facilitar el acceso a la vivienda*, pp. 13 y ss.

VAQUER-CABALLERÍA, M. (2017): Planes urbanísticos y planes de vivienda: la extraña pareja, *REALA*, núm. 7, pp. 68 y ss.

VILLAR-ROJAS, F.J. (2008): La reserva de suelo para vivienda protegida. En *El Derecho urbanístico del Siglo XXI. Libro Homenaje al Profesor Martín Bassols Coma*, Tomo I, pp. 635 y ss.

LDV: Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda

LM 3/2024: Ley 3/2024, de 28 de junio, de medidas urbanísticas para la promoción de vivienda protegida

LSM: Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid

LS/15: 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.

LS/56: Ley de 12 mayo 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana

LS/76: 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

LS/90: Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo

LS/92: Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana

RBEL/55: Reglamento de Bienes de las Entidades Locales aprobado por Decreto de 27 de mayo de 1955

RHU: Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística

STS: Sentencia del Tribunal Supremo

STSJ: Sentencia del Tribunal Superior de Justicia

TRLUV: Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunidad Valenciana

## 5 LISTADO DE ACRÓNIMOS/SIGLAS

Art.: Artículo

CE: Constitución española

DL1/2024: Decreto-Ley 1/2024, de 19 de febrero, de medidas urgentes en materia de vivienda de Canarias

DL 1/2025: Decreto-Ley 1/2025, de 24 de febrero, de medidas urgentes en materia de vivienda de Andalucía

LB 3/2024: Ley 3/2024, de 3 de mayo, de medidas urgentes en materia de vivienda de Baleares