

ESTUDIO ESPECIAL DE LA RESERVA COMO TÉCNICA URBANÍSTICA AL SERVICIO DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA

DAVID MUÑOZ PÉREZ
LUIS PALMERO IGLESIAS
JESÚS MARÍ FARINÓS



Estudio especial de la reserva como técnica urbanística al servicio de la política de vivienda

David Muñoz Pérez
Luis Palmero Iglesias
Jesús Marí Farinós

2018

EDITORIAL

UNIVERSITAT POLITÈCNICA DE VALÈNCIA

Colección UPV Scientia; serie Arquitectura y urbanismo

Los contenidos de esta colección son evaluados mediante el sistema *doble ciego*, siguiendo el procedimiento que se recoge en: http://bit.ly/Evaluacion_Obras

Para referenciar esta publicación, utilice la siguiente cita:

Muñoz Pérez, David; Palmero Iglesias, Luis; Marí Farinós, Jesús (2018). *Estudio especial de la reserva como técnica urbanística al servicio de la política de vivienda*. Valencia: Editorial Universitat Politècnica de València

Primera edición, 2018 (versión impresa)

Primera edición, 2018 (versión electrónica)

© David Muñoz Pérez
Luis Palmero Iglesias
Jesús Marí Farinós

© 2018, Editorial Universitat Politècnica de València
www.lalibreria.upv.es / Ref.: 6430_01_01_01

ISBN: 978-84-9048-673-3 (versión impresa)

La Editorial UPV autoriza la reproducción, traducción y difusión parcial de la presente publicación con fines científicos, educativos y de investigación que no sean comerciales ni de lucro, siempre que se identifique y se reconozca debidamente a la Editorial UPV, la publicación y los autores. La autorización para reproducir, difundir o traducir el presente estudio, o compilar o crear obras derivadas del mismo en cualquier forma, con fines comerciales/lucrativos o sin ánimo de lucro, deberá solicitarse por escrito al correo edicion@editorial.upv.es

AUTORES

DAVID MUÑOZ PÉREZ

Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Católica de Valencia "San Vicente Mártir". Secretario del Departamento de Derecho Público de la misma Universidad. Inició su docencia en el año 2005 compaginándola con el ejercicio de la abogacía, como abogado urbanista, dedicándose por entero a la docencia a partir del año 2013. Investigador principal de proyectos de investigación con financiación privada e investigador en proyectos de concurrencia competitiva. Cuenta con más de veinte publicaciones en revistas indexadas y editoriales de prestigio. Miembro del comité científico de la revista *Vitruvio*, *International Journal of Architectural Technology and Sustainability*. Doctor en Derecho por la Universidad Carlos III de Madrid. Máster en Política Territorial y Urbanística por la Universidad Carlos III de Madrid y Curso Superior de Ordenación y Gestión Urbanística y Territorial por la Fundació Universitat Jaume I - Empresa.

LUIS M. PALMERO IGLESIAS

Profesor Titular de Universidad, Dr. Internacional cum laude y premio extraordinario por la Universitat Politècnica de València, especialista en patología de la edificación, con inicio en la docencia desde el año 1995, sus áreas de trabajo e investigación han estado vinculadas a los campos de la ingeniería de edificación y de la arquitectura, a temas relacionados con el medio ambiente, la conservación y rehabilitación del patrimonio construido y la eficiencia energética. Ha participado en numerosos congresos y seminarios a nivel nacional e internacional, y cuenta con más de cuarenta publicaciones en revistas y editoriales de reconocido prestigio. Investigador en proyectos nacionales e internacionales de concurrencia competitiva. Editor in Chief de la revista *Vitruvio*, *International Journal of Architectural Technology and Sustainability*.

JESÚS MARÍ FARINÓS

Secretario del Consejo Social de la Universitat Politècnica de València, profesor del Centro Universitario EDEM, Dr. en Derecho Mercantil por la UEM de Madrid, Máster en Asesoría Jurídica y Advanced Management Programme (AMP) por el Instituto de Empresa (IE Business School). Beca "Profesor Manuel Broseta" de Derecho Mercantil Europeo en Academy of European Business Law, Colegio de Europa, Bruselas. Beca Ernst & Young a los tres mejores Licenciados en Derecho de España. Premio Extraordinario de licenciatura en Derecho, Universitat de València. Cuenta con más de veinte publicaciones en revistas indexadas y editoriales de prestigio. Miembro el Comité editorial de la revista *Vitruvio*, *International Journal of Architectural Technology and Sustainability*.

ÍNDICE

CAPÍTULO I

CONCEPTO, NATURALEZA Y CARACTERÍSTICAS..... 7

David Muñoz Pérez

1.	Concepto, naturaleza y régimen jurídico	11
	a) Concepto de la reserva en el artículo 10 TRLS2008	11
	b) Fundamento competencial	13
	c) Alcance y factores de flexibilización	14
	d) Las competencias de las Comunidades Autónomas	14
	e) Diferenciación respecto de figuras afines	14
2.	Características	15
3.	Naturaleza jurídica.....	16
	a) Acto normativo.....	16
	b) Eficacia real (independencia del sujeto).....	17
	c) Régimen de uso	17
	d) Función social de la propiedad	18

CAPÍTULO II

RÉGIMEN JURÍDICO Y ESTRUCTURA DE LAS RESERVAS..... 21

Luis Palmero Iglesias

1.	Régimen jurídico	21
	a) La legislación del Estado	21
	b) La concreción por las Comunidades Autónomas	25
	b.1) Especial concreción en la normativa urbanística valenciana.....	46

2. La estructura de la reserva	48
2.1. Elementos subjetivos	48
a) La Administración competente	48
i. Su establecimiento mediante instrumentos de ordenación	48
ii. La gestión	49
iii. La supervisión	53
b) Los destinatarios	53
i. Los argumentos	53
ii. Las reservas y los patrimonios públicos de suelo	54
2.2. Elementos objetivos	56
a) El instrumento de imposición de la reserva.....	56
b) El terreno	59
i. Superficies sobre las que pueden recaer las reservas	59
ii. Aplicación del derecho de superficie	61
iii. La determinación concentrada o distribuida.....	63
c) El porcentaje.....	63
i. En la legislación estatal.....	63
ii. En la legislación autonómica	64
iii. Factores de cómputo	68
iv. Factores de flexibilización.....	69
d) El régimen de promoción y uso de las viviendas de protección pública	70
i. Regímenes	70
ii. Otras medidas de fomento, régimen general y medidas complementarias autonómicas, en especial el régimen de la Comunidad Valenciana	70
iii. Régimen de uso	71
iv. Problemas de coordinación	71

CAPÍTULO III**LA RESERVA DE VIVIENDA CON ALGÚN RÉGIMEN
DE PROTECCIÓN PÚBLICA: EFECTOS** 81*Jesús Marí Farinós*

1. Los efectos de la reserva	81
1.1. Efectos de ordenación	81
a) Determinación del régimen de protección	81
b) Condiciones adicionales de ordenación.....	83
c) Reserva de suelo y programación	87
1.2. Respecto del suelo.....	87
a) Afección real.....	87
b) Su impacto en la valoración	88
1.3. Sobre la gestión.....	88
a) El impacto en la ecuación financiera de la actuación	88
b) Los cambios sobrevenidos de régimen	90
1.4. Sobre las viviendas el control.....	91
1.5. El incumplimiento de la reserva.....	91
 Bibliografía	 93

Capítulo I

Concepto, naturaleza y características

David Muñoz Pérez

La reforma de la Ley del Suelo de 1980 y el Texto Refundido de 1992, introducen la técnica de la reserva de suelo como mecanismo de apoyo a la vivienda protegida. En principio, se trata de una solución asociada a la configuración de la vivienda protegida como tipología de uso, que permite calificar terrenos con este destino.

La segregación de una parte del suelo para destinarlo a viviendas protegidas, en cierta forma significaba entronizar directamente desde el mismo planeamiento urbanístico, operaciones de vivienda, como lo habían sido históricamente las Ciudades Satélites de Casas Baratas¹, los Poblados Dirigidos² y los Polígonos Residenciales del INV³, que se han examinado.

Sin embargo, primero la legislación urbanística autonómica y más adelante la legislación estatal establecerán otro tipo de reserva. En este caso, lo que se pretende es garantizar que un mínimo del uso residencial generado en cada programa, se destine a este tipo de vivienda. Por ello no se trata ya, al menos únicamente, de una medida

¹ Ver Decreto de 8 de julio de 1922, artículo 77 y siguientes y concordantes.

² Ver Decreto 81/1959, de 15 de enero, sobre Organización de Poblados Dirigidos, Decreto de 21 de Julio de 1959, Decreto de 7 de marzo de 1958, Decreto de 8 de marzo de 1957 sobre Beneficios a Poblados Dirigidos de Madrid, Orden de 8 de noviembre de 1957, Decreto de 15 de enero de 1959, Orden de 10 de febrero de 1959, Orden de 12 de mayo de 1959 y Decreto de 17 de noviembre de 1960.

³ Desarrollados por el Instituto Nacional de Urbanización por encargo del Instituto Nacional de la Vivienda al amparo de la Ley del Suelo de 1956 y Ley 52/1962, de 21 de julio, sobre valoración de terrenos sujetos a expropiación en ejecución de los planes de vivienda y urbanismo.

de calificación directa del bien, sino una garantía abstracta dirigida a reequilibrar un descompensado mercado de la vivienda en relación con los países de nuestro entorno⁴.

Ahora bien, la imposición de esta reserva como intento de apoyo a la VPO ha presentado importantes problemas:

- 1) En primer lugar, de orden competencial, debemos recordar que el Estado únicamente conserva competencias en materia de suelo de carácter civil, de expropiación y de valoraciones, lo que se refleja claramente en el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo⁵, que establece las reservas de suelo con destino a viviendas con algún régimen de protección pública, pero que se trata de unos instrumentos que tienen que recoger las leyes urbanísticas autonómicas, para posteriormente poder ser plasmadas en la planificación y gestión urbanística. Por lo

⁴ A este respecto véase el Preámbulo del Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016 que dice; “En paralelo, el mercado del alquiler de vivienda en España es muy débil, sobre todo si se compara con el de los países de nuestro entorno. Según los datos del último censo disponible, el alquiler significa en España, el 17%, frente al 83% del mercado de la vivienda principal en propiedad. En Europa, en porcentajes medios, el mercado de la vivienda principal en alquiler representa el 38%, frente al 62% de vivienda en propiedad. La realidad económica, financiera y social hoy imperante en España, aconseja un cambio de modelo que equilibre ambas formas de acceso a la vivienda y que, a su vez, propicie la movilidad que reclama la necesaria reactivación del mercado laboral. Un cambio de modelo que busque el equilibrio entre la fuerte expansión promotora de los últimos años y el insuficiente mantenimiento y conservación del parque inmobiliario ya construido, no sólo porque constituye un pilar fundamental para garantizar la calidad de vida y el disfrute de un medio urbano adecuado por parte de todos los ciudadanos, sino porque además, ofrece un amplio marco para la reactivación del sector de la construcción, la generación de empleo y el ahorro y la eficiencia energética, en consonancia con las exigencias derivadas de las directivas europeas en la materia. Todo ello en un marco de estabilización presupuestaria que obliga a rentabilizar al máximo los escasos recursos disponibles.”

⁵ Ver artículo 10.1.b que establece que “Destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para uso residencial, con reserva en todo caso de una parte proporcionada a vivienda sujeta a un régimen de protección pública que, al menos, permita establecer su precio máximo en venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, como el derecho de superficie o la concesión administrativa.

Esta reserva será determinada por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística o, de conformidad con ella, por los instrumentos de ordenación y, como mínimo, comprenderá los terrenos necesarios para realizar el 30 % de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo que vaya a ser incluido en actuaciones de urbanización.

No obstante, dicha legislación podrá también fijar o permitir excepcionalmente una reserva inferior para determinados municipios o actuaciones, siempre que, cuando se trate de actuaciones de nueva urbanización, se garantice en el instrumento de ordenación el cumplimiento íntegro de la reserva dentro de su ámbito territorial de aplicación y una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social.”

que aun naciendo esta ley en el año 2008, su reflejo real en la ejecución urbanística se difiere a un periodo de tiempo excesivamente dilatado⁶.

- 2) Además desde el año 2000 hasta el 2007, se ha visto como los nuevos desarrollos de suelo no cumplían con esta instrumentalidad, ya que se ejecutaban suelos residenciales para un alcance poblacional muy superior al que ya tenían sus propios municipios, sin estudios previos y sin evaluar el impacto o la necesidad de vivienda en el mismo, o las posibilidades de inmigración, abandonando por tanto, de la documentación de los Planes de Ordenación, las referencias a los movimientos poblacionales. En ocasiones los estudios planteados no coincidían con los criterios reales, incluyendo proyectos futuros que podían inducir a error en los cálculos de aumento poblacional.

Así pues, poblaciones, por ejemplo, de 2.000 habitantes cuentan con unos Planes Generales de Ordenación Urbana para una proyección de 10 años, donde se planifica suelo para una población de 100.000 habitantes. Esto se produce por no incluir los elementos necesarios para calcular con criterios reales la proyección de población para futuras urbanizaciones, y mucho menos se tiene en cuenta la escasez de viviendas con algún régimen de protección pública. Salvo los promotores que podrían denominarse «clásicos de la VPO», que se reservaban pequeños espacios para edificar esta tipología de viviendas, el resto establecían unos criterios de crecimiento y ante todo de aprovechamiento económico que nos han conducido al desastre en el sector inmobiliario.

Las reservas vienen a evitar que se desarrollen suelos destinados a viviendas sin que exista vivienda accesible para determinado grupo poblacional y en las proporciones necesarias. Pero no es la solución al desastre inmobiliario y si pretende serlo fracasará, ya que es preciso atender a otros factores que tengan en cuenta la instrumentalidad de las actuaciones urbanísticas con respecto al acceso a la vivienda. La existencia de una reserva calculada de acuerdo con los criterios de movimiento poblacional o estudios de necesidad de vivienda, no supone que otros desarrollos puedan magnificarse incontroladamente por meros intereses especulativos, sin atender a la finalidad primordial a la que hemos aludido con anterioridad reiteradamente.

Las reservas son unos instrumentos jurídicos distintos de los patrimonios públicos de suelo y del derecho de superficie, recogidos en la legislación estatal sobre suelo, y de los derechos de tanteo y retracto, regulados por legislaciones autonómicas.

Las reservas consisten en destinar determinados terrenos para la promoción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, aunque su origen no ha sido en modo alguno pacífico.

⁶ En las Planificaciones urbanísticas modernas hemos podido observar que la separación iniciada entre la legislación de protección a la vivienda y la legislación urbanística, y la emancipación de ésta última, ha propiciado desarrollos de suelo que han perdido, en parte, la orientación primaria que exige el artículo 47 de la Constitución, que no es otra que la eficacia del derecho a una vivienda.

Los Planes Generales comienzan, en los años 80, a calificar suelo destinado a la construcción de viviendas de protección oficial, pero el Tribunal Supremo, en reiterada jurisprudencia, estimó que los Planes no pueden imponer un régimen especial de construcción que implica limitaciones a la propiedad, ya que el Texto Refundido de la Ley del Suelo aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, no ofrece la cobertura legal necesaria al carecer de mecanismos de compensación, argumentación que desarrolla en sentencias de 1 de junio de 1987 y 21 de mayo de 1991, para determinar que la directriz número diecisiete del texto definitivo de las directrices de Planeamiento Territorial y Urbanístico para la revisión del Plan General de Ordenación Urbana del Área Metropolitana de Madrid, aprobado por Acuerdo de la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid de fecha 20 de octubre de 1981, no es ajustada a derecho en cuanto a la vinculación exclusiva de suelo de propiedad privada susceptible de edificación residencial, a la construcción de viviendas de protección oficial en detrimento de otras .

En este mismo sentido, inciden reiteradas sentencias del Tribunal Supremo, que ponen de manifiesto la carencia de apoyo legal que ofrece la Ley del Suelo de 1976, para que los Planes Generales pudieran contener determinaciones de afectación de suelo urbanizable privado a la construcción de viviendas de protección oficial

Entre ellas, y confirmando esta jurisprudencia, merece la pena reproducir los fundamentos jurídicos de las STS de 3 de noviembre de 1992, Art. 8743, STS de 8 de julio de 1992, Art. 5749, que anulan las vinculaciones efectuadas por Planes Generales a la construcción de viviendas de protección oficial.

La primera de ellas, en su Fundamento Jurídico Quinto, aborda el problema de la afectación de suelo para la construcción de viviendas de protección oficial, aclarando que la habilitación que dimana del artículo 33.2 de la Constitución⁷, pasando por el artículo 76 de la Ley de Suelo de 1976, para delimitar urbanísticamente el derecho de propiedad en cuanto a su contenido, está referida a los aspectos o contenidos urbanísticos y no se puede extender al establecimiento de un régimen especial de construcción, enajenación o arrendamiento de edificios, materia ésta que en la legislación sectorial específica es objeto de un tratamiento preciso a través de medidas de fomento y no de técnicas urbanísticas, por lo que no hay posibilidad alguna normativa de que un Plan General contenga calificaciones que impliquen afectación de suelo privado a la construcción de viviendas de protección oficial.

La segunda de las sentencias citadas, en su Fundamento Jurídico Cuarto, referente a la validez de las determinaciones del Plan que implican una afectación de suelo urbanizable

⁷ El artículo 33 CE dice: “1. Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia. 2. La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes. 3. Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes”

privado a la construcción de viviendas de protección oficial, en detrimento de otras no incluidas en esta calificación.

De ahí que la legislación estatal, concretamente la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre reforma del régimen urbanístico y de valoraciones de suelo, considera la posibilidad de atribuir expresamente la calificación de terrenos con destino a la construcción de viviendas de protección oficial u otro régimen de protección pública, con un coeficiente de ponderación específico⁸, regulación que fue recogida en el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992⁹.

1. Concepto, naturaleza y régimen jurídico

a) Concepto de la reserva en el artículo 10 TRLS2008

Tras estos orígenes, la regulación actual de las reservas se recoge, con carácter básico, en el Texto Refundido de la Ley del Suelo aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, y en la normativa complementaria de carácter autonómico.

La exposición de motivos de esta ley estatal justifica el ámbito competencial diciendo “mención aparte merece la reserva de suelo residencial para la vivienda protegida porque, como se ha recordado, es la propia Constitución la que vincula la ordenación de los usos del suelo con la efectividad del derecho a la vivienda. A la vista de la senda extraordinariamente prolongada e intensa de expansión de nuestros mercados inmobiliarios, y en particular del residencial, parece hoy razonable encajar en el concepto material de las bases de la ordenación de la economía la garantía de una oferta mínima de suelo para vivienda asequible, por su incidencia directa sobre dichos mercados y su relevancia para las políticas de suelo y vivienda, sin que ello obste para que pueda ser adaptada por la legislación de las comunidades autónomas a su modelo urbanístico y sus diversas necesidades”.

⁸ El artículo 35.3 de la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre reforma del régimen urbanístico y de valoraciones de suelo, dice: “*si el planeamiento general calificara terrenos con destinos a la construcción de viviendas de protección oficial u otro régimen de protección pública, considerara esta calificación como un uso específico, asignándosele el coeficiente de ponderación que, justificadamente y en coordinación con los criterios de valoración catastral, exprese su valor en relación con el característico del área de reparto en que quede incluido.*”

⁹ El artículo 98 de la Real Decreto Ley 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, dice: “... 3. *Si el planeamiento general calificara terrenos con destino a la construcción de viviendas de protección oficial u otro régimen de protección pública, considerará esta calificación como un uso específico, asignándosele el coeficiente de ponderación que, justificadamente y en coordinación con los criterios de valoración catastral, exprese su valor en relación con el característico del área en que quede incluido.*”

Por tanto, parece que la ley estatal se apoya en el artículo 149.1.13 CE que reserva al Estado las bases de la planificación general de la actividad económica, dada la incidencia de la vivienda en la economía nacional¹⁰.

Sin embargo, esta referencia competencial a favor del Estado tiene sus dificultades y no está exenta de puntos débiles. En este sentido, ya existen posiciones doctrinales que critican este apoyo constitucional.

Dada la evolución legislativa de las reservas de suelo, el Texto Refundido de la Ley Estatal del Suelo de 2008 regula un régimen transitorio (Disposición Transitoria Primera), que contempla la aplicación a todos los cambios de ordenación, cuyo procedimiento de aprobación se inicie con posterioridad a la entrada en vigor de la ley, en la forma dispuesta por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística de carácter autonómico.

Además, en los casos en que las comunidades autónomas no hubieran establecido reservas, iguales o superiores a las establecidas por la ley estatal, es directamente aplicable la reserva mínima del 30 % prevista en ella¹¹, con el fin de contemplar todas las situaciones transitorias posibles que se pueden presentar. Sin duda, en ocasiones, el diferente cómputo utilizado por la legislación autonómica para cuantificar las reservas de suelo obligará a realizar operaciones de conversión, con el fin de averiguar si cumplen o no con la reserva mínima estatal. La doctrina ha estudiado con cierto detenimiento el régimen transitorio estatal.

Así mismo el régimen transitorio, contempla exenciones en la aplicación de las reservas para municipios de menos de 10.000 habitantes, en los que en los dos últimos años anteriores al del inicio de su procedimiento de aprobación, se hayan autorizado edificaciones residenciales para menos de 5 viviendas por cada 1.000 habitantes y año, siempre y cuando en dichos instrumentos no se ordenen actuaciones residenciales para más de 100 nuevas viviendas, así como los que tengan por objeto actuaciones de reforma o mejora de la urbanización existente en las que el uso residencial no alcance las 200 viviendas.

La normativa autonómica ha continuado regulando las reservas de suelo para la promoción de viviendas sujetas a protección pública, según se especifica más adelante.

¹⁰ Ver Marcos VAQUER CABALLERÍA “La eficacia y la efectividad del derecho a la vivienda en España” IUSTEL, Madrid 2011, pág. 139: “Su incidencia directa y significativa en el sector económico y sobre la actividad económica general parece evidente, habida cuenta del peso que en nuestra economía tiene el sector de la construcción residencial y la situación del mercado inmobiliario español, en el que los precios de la vivienda libre la hacen inaccesible a importantes capas de la población y la vivienda protegida, para poder ser promovida, requiere de suelo a valores de repercusión compatibles con ese destino”

¹¹ Ver artículo 10 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo.

Las reservas de suelo destinado a viviendas con algún régimen de protección pública se podría definir como el instrumento de Planeamiento socializador de la vivienda, que garantiza la urbanización de suelo destinado a un grupo social con capacidades limitadas de acceso a una vivienda, facilitando la edificación de unidades destinadas a ser calificadas como viviendas con algún régimen de protección pública.

Esto quiere decir, que deberán cumplirse los criterios de necesidad de vivienda para un municipio concreto, ya que se trata de un instrumento de planeamiento, que tiene un destino específico y determinado.

b) Fundamento competencial

La competencia estatal para establecer el porcentaje mínimo de reserva de suelo destinado a viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, ha sido discutido en ámbitos autonómicos dada la competencia exclusiva sobre urbanismo y vivienda, que conforme al artículo 148.1.3 CE y Estatutos de Autonomía corresponde a las comunidades autónomas.

El propio Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2008 entiende que el Estado puede establecer esta reserva de terrenos y especificar el porcentaje mínimo obligatorio, por las competencias básicas que con carácter general le corresponden en materia económica, a cuyo efecto se invoca el artículo 149.1.13 CE, y dado que remite a la legislación autonómica para que regule los aspectos concretos y específicos de las reservas en virtud de sus competencias urbanísticas.

Queremos dejar constancia de las dudas que, siempre en ámbitos autonómicos, ha suscitado esta regulación mínima, no obstante, su dulcificación para municipios con poblaciones y características reducidas.

La doctrina, con carácter general, pone en duda la competencia del Estado para establecer el destino de los terrenos a la construcción de viviendas protegidas, incluso aunque sea en la fijación de un porcentaje mínimo, entendiendo que tiene difícil encaje dentro la ordenación de sectores económicos y que la Calificación de un suelo para un uso específico, y la asignación de un porcentaje sobre la edificabilidad, es más bien una técnica urbanística de fomento de la vivienda protegida que es competencia de las Comunidades Autónomas

A tal efecto, la presunta inconstitucionalidad deriva de la propia doctrina del Tribunal Constitucional derivada de las sentencias 61/1997, de 20 de marzo (FJ 3 párrafo primero que niega la competencia estatal sobre el planeamiento urbanístico y sobre las concretas técnicas de equidistribución y ejecución urbanística; FJ 9 a) cuando afirma que “el artículo 149.1.1 CE no habilita para establecer una regulación uniforme de la propiedad privada y su función social, ni esa pretendida uniformidad puede servir de pretexto para anular las competencias legislativas que las comunidades autónomas tienen sobre todas aquellas materias en las que entra en juego la propiedad”) y la 152/1998 de 20 de julio que en su FJ 3 dice claramente que la prosecución del interés general en el

caso del artículo 47 CE, la garantía de una vivienda adecuada para todos los españoles se ha de materializar “a través de” no “a pesar de” los sistemas de reparto de competencias.

En definitiva, y en tanto el Tribunal Constitucional se pronuncie expresamente al respecto, no es claro el título competencial del Estado para destinar terrenos a la promoción de vivienda protegida, ni siquiera estableciendo un porcentaje básico y mínimo, por su difícil encaje en las bases de coordinación de la planificación general de la actividad económica, artículo 149.1.13 CE, en que se apoya el Texto Refundido de 2008, y en relación con la doctrina del Tribunal Constitucional en relación con el urbanismo y la vivienda.

c) Alcance y factores de flexibilización

La Ley del Suelo de 2008, como se ha reflejado en el apartado 1 de este capítulo, no sólo establece un porcentaje básico y mínimo de edificabilidad con vinculación a la construcción de vivienda protegida, sino que consciente de dos circunstancias diferentes introduce factores de flexibilización.

La primera consiste en un periodo de adaptación de la normativa autonómica preexistente, y el segundo tiene en cuenta a municipios de escasa población o con características especiales de poco impacto constructivo, al tiempo que también se tienen en cuenta a las zonas de uso mayoritario de segunda residencia.

En el Capítulo II del Título II apartado 5.2 c), al reflejar el porcentaje reservado para vivienda protegida, se especifican estos factores.

d) Las competencias de las comunidades autónomas

Conforme al artículo 148.1.3 de la Constitución y los diferentes Estatutos de Autonomía, la legislación urbanística es competencia exclusiva de las comunidades autónomas, por lo que, como se ha indicado, su título competencial sobre las reservas de suelo para vivienda protegida es indiscutible y de primer orden.

No obstante, queremos dejar constancia, nuevamente, que la atribución competencial en esta materia no es pacífica porque, como se ha puesto de relieve en el apartado 1.b anterior, se discute la intervención del Estado para regular las reservas en un porcentaje de edificación básico o mínimo.

Por ello, conviene ahora resaltar que la competencia autonómica es de primer orden, con la única salvedad de actuar dentro de los mínimos regulados por la Ley del Suelo de 2008.

e) Diferenciación respecto de figuras afines

La comprensión técnica del concepto de reservas requiere diferenciarlas de otras figuras afines, no sólo para evitar confusión, sino fundamentalmente para una mejor

delimitación de su alcance. Así pues, las distinguimos del aprovechamiento municipal y los patrimonios públicos de suelo, a que ya se hizo referencia.

El aprovechamiento contribuye a plasmar una ordenación urbanística con equidistribución de beneficios y cargas en la correspondiente reparcelación, y consiste en una cifra en cuya composición se considera tanto la edificabilidad como el uso. Se trata de un porcentaje que se cede en terrenos al Ayuntamiento.

Estos terrenos municipales se integran en los patrimonios públicos de suelo regulados por la legislación urbanística y destinados, preferentemente a la promoción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.

Más adelante, al estudiar la incidencia de las reservas urbanísticas para la promoción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública en los nuevos desarrollos urbanísticos, incluso con ejemplo de una reparcelación concreta, volveremos a incidir en estos conceptos de aprovechamiento, con lo que obtendremos una mejor comprensión.

2. Características

Para determinar la naturaleza de las reservas de suelo con destino a la construcción de viviendas con algún régimen de protección pública, es preciso poner de relieve que las características fundamentales son:

- Porcentaje de edificabilidad residencial
- Incidencia en la valoración del suelo y en el cálculo de los aprovechamientos urbanísticos.
- Materialización en unidad o parcelas de suelo destinada a edificación residencial.
- Susceptible de cumplir con los Planes de Vivienda en cuanto a las limitaciones al suelo.
- Con limitación de precio.

Se trata pues, de una técnica urbanística de fomento de las viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, materializando así el reencuentro entre la legislación del suelo y urbanística con la legislación de protección a la vivienda.

La regulación estatal, en su artículo 10, recoge la obligación básica de destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para uso residencial, con reserva en todo caso de un porcentaje de 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.

Esto es, el destino es muy amplio y abarca prácticamente cualquier tipo de actuación protegida en materia de vivienda, aunque en todo caso habrá de tratarse de viviendas sujetas a protección pública, y establece un mínimo básico del 30 % de la edificación residencial, aunque la reserva será determinada por la legislación de ordenación territorial y urbanística.

La reserva se efectuará sobre suelo que vaya a ser incluido en actuaciones de urbanización, por lo que la actuación autonómica deberá dirigirse a las actuaciones de transformación de suelo urbanizable o urbano no consolidado, tanto en suelo rural como en suelo que requiera transformación integral, conforme al artículo 14 de la precitada ley estatal.

El marco constitucional de las reservas se localiza en el artículo 47 en relación con el artículo 33.2 de la CE, ya que las medidas para hacer eficaz el derecho a una vivienda digna y adecuada, encuentran con las reservas una función social de la propiedad perfectamente delimitada.

3. Naturaleza jurídica

a) Acto normativo

La regulación de las reservas de suelo para vivienda protegida ofrece una visión normativa escalonada, de forma que la regulación básica viene establecida por la Legislación Estatal, Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2008, la legislación complementaria por la Legislación del Territorio y Urbanística autonómica, y en un tercer escalón por las determinaciones del Planeamiento Urbanístico.

Por tanto, y de acuerdo con la naturaleza reglamentaria de los Planes de Urbanismo a tenor de la reiteradísima jurisprudencia del Tribunal Supremo a partir, prácticamente, de las STS de 8 de mayo de 1968, las reservas reguladas y concretadas por los Planes tienen necesariamente naturaleza normativa, ya que la finalidad de dotación de terreno para la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, constituye una técnica o instrumento que pretende el interés general.

Teniendo bien presente que el escalón normativo inferior sobre las reservas es el planeamiento urbanístico, está fuera de toda duda la naturaleza de este instrumento porque constituye un elemento esencial y determinante en la configuración de la propiedad urbana. Los Planes pueden especificar en grados muy puntuales la configuración de las reservas de suelo para vivienda protegida, haciendo posible una normativa que desciende a contemplar las circunstancias locales para posibilitar una plasmación real efectiva.

Dado que este instrumento es novedoso todavía, convendría reflexionar sobre el alcance normativo de las reservas en los Planes de ordenación, ya que pueden tener en cuenta la

demanda de viviendas en el entorno local, los segmentos sociales necesitados y la evolución socioeconómica de la población y del territorio.

b) Eficacia real (independencia del sujeto)

El respaldo legal, estatal y autonómico que configura la naturaleza y características de las reservas de suelo para vivienda protegida, así como las determinaciones del escalón normativo inferior residenciado en los planes de urbanismo, determina que los terrenos destinados por la reserva a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, constituyan una verdadera afección real, de forma que los cambios de propietario, transmisiones de propiedad o constitución del derecho de superficie, no supongan alternación del destino de estos terrenos.

En definitiva se quiere decir que los terrenos que en una ordenación pormenorizada quedan afectos a la construcción de vivienda protegida, están obligados a este destino con independencia del propietario o del nudo propietario, o de las transmisiones o cesiones totales o parciales sobre la propiedad de estos terrenos.

Por tanto, las valoraciones urbanísticas reflejadas en los aprovechamientos sobre estos terrenos, contendrán una verdadera afección por el destino. Dicho en términos de derecho privado, el vuelo sobre el suelo queda indisolublemente afectado por el destino a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, y por el límite de valoración que este régimen especial implica. Esta afección real debería, por tanto, tener acceso al registro de la propiedad puesto que la configura y establece sus limitaciones.

c) Régimen de uso

Esta regulación de las reservas que con carácter específico, local y concreto deben efectuar los planes de urbanismo, plantean la incógnita de su alcance, como hemos indicado y muy especialmente si son los planes de urbanismo los que deben determinar los regímenes de promoción y de uso de las viviendas protegidas a construir sobre los suelos reservados.

El problema pone de relieve la separación entre la política de suelo y la política de vivienda, que se trasluce en este trabajo de investigación, así como la distribución de competencias en materia urbanística en cuanto a la elaboración y gestión de los planes de urbanismo, que corresponde a la Administración local y la aplicación, elaboración y gestión de los planes de vivienda que corresponde al Estado y a las comunidades autónomas.

Cohonestar la política urbanística local con los planes de vivienda plantea en el tema de la regulación de las reservas por los planes de ordenación una problemática difícil que es preciso abordar.

Los planes de vivienda de ámbito Estatal y Autonómico, preocupados por solucionar los problemas de necesidad de vivienda, establecen los regímenes de promoción y los regímenes de uso de las viviendas que consideran adecuados en cada momento, para

dar respuesta a la demanda de vivienda de sectores sociales que no pueden acceder directamente vía mercado.

De ahí que, los planes de urbanismo, preocupados por los desarrollos urbanos y por la ordenación espacial del territorio, deban establecer las reservas de terrenos para vivienda protegida, atendiendo a las circunstancias locales y a las características y evolución socioeconómica de la población.

En virtud de ello, será necesaria una profunda labor de coordinación para que las determinaciones de los planes de urbanismo al establecer las reservas de suelo, propicien el aterrizaje de las políticas de vivienda establecidas en cada momento. Los procesos temporales de lograr una planificación y gestión urbanística, de un lado, y las medidas recogidas en los planes estatales y autonómicos de vivienda, cuya periodicidad es temporal para adecuarse a las necesidades de cada momento, constituyen un reto para las Administraciones Públicas implicadas, para conseguir la máxima eficacia entre la dotación de suelo para vivienda protegida, la construcción y el posterior disfrute de una vivienda digna y adecuada, cumpliendo así las determinaciones y el mandato del Art.47 CE.

d) Función social de la propiedad

Las reservas de suelo para la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública constituyen una expresión sobresaliente de lo que debe ser la función social de la propiedad.

Efectivamente, la propiedad urbana está limitada por las determinaciones urbanísticas y tiene pleno respaldo constitucional. Si bien el Art.33 de la CE reconoce la propiedad privada y en consecuencia, prohíbe la confiscación en su apartado 3, determina que la función social determinará su contenido de acuerdo con las leyes en su apartado 2. Así mismo el Art.53 de la CE dice que los derechos reconocidos en el capítulo II del título I de la Constitución, entre ellos el derecho de propiedad, se regularán por ley respetando su contenido esencial.

Por otro lado, el Art.47 CE prescribe que las plusvalías generadas por la gestión urbanística deben revertir en una participación de la comunidad y, que la utilización del suelo se realizará de acuerdo con el interés general para impedir la especulación.

De acuerdo con las prescripciones constitucionales, existe un límite que no se puede traspasar consistente en el contenido esencial del derecho de propiedad, pero la actuación urbanística, de acuerdo con la legislación en la materia, cumple una función social con el fin de alcanzar el interés general impidiendo la especulación.

De ahí que las reservas son un instrumento adecuado para el cumplimiento de la función social del derecho de propiedad que, además, introduce la iluminación en la acción urbanística del derecho de igualdad que proclaman los principios constitucionales, concretamente el Art.14 y el Art.149 1.1.a, que se refiere a la regulación de las condiciones

básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

Las reservas de suelo para vivienda protegida son, pues, un instrumento normativo de los planes de urbanismo llamados a plasmar de un modo eficiente y real, la función social de la propiedad y el principio de igualdad constitucional.

Capítulo II

Régimen jurídico y estructura de las reservas

Luis Palmero Iglesias

1. Régimen jurídico

a) La legislación del Estado

La primera referencia en el articulado de la legislación estatal del suelo, la Ley 8/2007, de 28 de mayo, se produce en su artículo 10, que trata sobre los criterios básicos de utilización del suelo¹², y establece que:

Para hacer efectivos los principios y los derechos y deberes enunciados en el Título I de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, las Administraciones Públicas, y en particular las competentes en materia de ordenación territorial y urbanística, deberán:

- Atribuir en la ordenación territorial y urbanística un destino que comporte o posibilite el paso de la situación de suelo rural a la de suelo urbanizado, mediante la urbanización, al suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen, impedir la especulación con él y preservar de la urbanización al resto del suelo rural.

¹² Véase Jesús GONZÁLEZ PÉREZ en “Comentarios a la Ley del Suelo” Volumen I. Ley 8/2007, de 28 de mayo. Ed. Thomson Civitas, Pamplona 2007. Pág. 272 que dice: “La reserva de suelo residencial para viviendas sujetas a un régimen de protección pública se regulará por la legislación territorial y urbanística o de conformidad con ella, en los instrumentos de ordenación territorial y urbanística. Pero éste artículo 10 –en ejercicio de la competencia que atribuye a la legislación estatal el art. 149.1.1ª y 13ª CE- establece unas condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos”.

- Destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para uso residencial, con reserva en todo caso de una parte proporcionada a vivienda sujeta a un régimen de protección pública que, al menos, permita establecer su precio máximo en venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, como el derecho de superficie o la concesión administrativa.
- Esta reserva será determinada por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística o, de conformidad con ella, por los instrumentos de ordenación y, como mínimo, comprenderá los terrenos necesarios para realizar el 30 % de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo que vaya a ser incluido en actuaciones de urbanización¹³.
- No obstante, dicha legislación podrá también fijar o permitir excepcionalmente una reserva inferior para determinados municipios o actuaciones siempre que, cuando se trate de actuaciones de nueva urbanización, se garantice en el instrumento de ordenación el cumplimiento íntegro de la reserva dentro de su ámbito territorial de aplicación y una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social.
- Atender, en la ordenación que hagan de los usos del suelo, a los principios de accesibilidad universal, de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, de movilidad, de eficiencia energética, de garantía de suministro de agua, de prevención de riesgos naturales y de accidentes graves, de prevención y protección contra la contaminación y limitación de sus consecuencias para la salud o el medio ambiente.

Esta reserva de suelo no debe confundirse con el aprovechamiento urbanístico que se reserva al municipio en cada nuevo desarrollo, ya que responde a conceptos jurídicos distintos y responde a necesidades totalmente diferentes.

El famoso 10 % de aprovechamiento municipal¹⁴, que puede ser ese porcentaje o mayor según la normativa urbanística autonómica, proviene del artículo 47 de la Carta Magna, en concreto cuando dice “las Administraciones Públicas participarán en las plusvalías generadas por la transformación del suelo”.

Por el contrario, la reserva de suelo destinado a algún régimen de protección pública, obedece a la necesidad de vivienda asequible o accesible para los ciudadanos, que requiere ayuda para el acceso y beneficios fiscales y financieros, conforme a los Planes Estatales y Autonómicos de Vivienda y Suelo.

¹³ Véase Jesús GONZÁLEZ PÉREZ en “Comentarios a la Ley del Suelo” Volumen I. Ley 8/2007, de 28 de mayo. Ed. Thomson Civitas, Pamplona 2007. Pag.54

¹⁴ Ver artículo 16 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo.

Así pues, el aprovechamiento destinado al municipio ha existido mucho antes que las reservas reguladas por primera vez en la Ley del Suelo estatal del 2007. Lo cual supone un avance, pero también una necesidad de estudio en cuanto a la repercusión que pueda tener en estos desarrollos, por las dificultades técnicas y terminológicas con las que nos podemos encontrar al tratar con las viviendas con algún régimen de protección pública.

Estos nuevos desarrollos¹⁵ conllevan una reserva de suelo que configura un régimen jurídico novedoso, y que habrá que determinar si culmina con el cumplimiento de la finalidad a la que está destinado el suelo, o más bien su régimen jurídico será permanente.

Así mismo, el régimen de protección de las viviendas protegidas puede tener una duración determinada según los Planes Autonómicos, lo que plantea la duda en relación con las viviendas que culminan su periodo de protección y están edificadas en suelos incluidos en las reservas destinadas a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.

Dónde empieza el régimen jurídico del suelo y dónde acaba el periodo de protección de la vivienda, será uno de los temas que debe obligar a una seria reflexión a tener presente en la futura normativa y/o planes de vivienda.

En relación con la producción de suelo para la promoción de Viviendas Protegidas.

Los Planes Estatales de Vivienda establecían líneas de financiación para la adquisición y/o urbanización de suelo destinadas a la construcción de esta clase de viviendas.

Estas ayudas eran importantes y favorecían la disposición de esta clase de suelo. Por ello parece oportuno reflejar las establecidas en los dos últimos Planes de Vivienda.

El Plan de Vivienda 2005/2008 introduce medidas de Fomento de la Urbanización¹⁶, con las siguientes características:

- Urbanización protegida de suelo, esto es, la urbanización y adquisición onerosa para su inmediata edificación con destino predominante a vivienda con algún régimen de protección pública. Exige una edificabilidad mínima del 50% del ámbito de urbanización (unidad de ejecución o ámbito definido). También podemos encontrarnos en una urbanización prioritaria de suelo cuando nos encontramos con un 75% de edificabilidad destinada a viviendas con algún régimen de protección pública. Estarán supeditadas a su aprobación por la Comisión bilateral de seguimiento. Estas actuaciones pueden incluir adquisición onerosa de suelo como factor que influye en la cantidad de ayudas a percibir.

¹⁵ Véase Jesús GONZÁLEZ PÉREZ en “Comentarios a la Ley del Suelo” Volumen I. Ley 8/2007, de 28 de mayo. Ed. Thomson Civitas, Pamplona 2007. Pag.55.

¹⁶ Ver CAPÍTULO V. MEDIDAS PARA FOMENTAR LA URBANIZACIÓN DE SUELO PARA VIVIENDAS PROTEGIDAS del Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, por el que se aprueba el Plan Estatal 2005-2008, para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda.

En relación con los patrimonios públicos de suelo, nos encontramos en un área de urbanización prioritaria si el 50% de la edificabilidad está destinada a viviendas con algún régimen de protección pública para arrendamiento, o promoción pública o régimen especial.

Deberán tenerse en cuenta los requisitos a cumplir por el promotor, a saber:

- Acreditar titularidad del suelo
- Compromiso construcción en 3 años del 50% de VPNC¹⁷
- Solicitud y memoria de viabilidad técnico financiera y urbanística del proyecto. Edificabilidad y programación temporal
- En las áreas de urbanización prioritaria, deberá existir un convenio de colaboración en el marco de Comisión Bilateral de Seguimiento
- Inscripción en el Registro de la Propiedad la afectación del suelo

- Subvenciones

% edificabilidad	Cuantía € por vivienda protegida	Cuantía adicional por viv. Prot. < 70m²
>50<75	1.300	500
Áreas de urbanización prioritaria ≥ 75% sin adquisición de suelo	2.500	500
Con adquisición de suelo	2.800	500

En cuanto a la financiación establecida por el Plan Estatal de Vivienda 2009-2012, aprobado por Real Decreto 2.066/2008, de 12 de diciembre, se adjunta cuadro del propio Plan que nos va a permitir conocer, a primera vista, la cuantía y características de las mismas. No obstante, las subvenciones han sido suprimidas por Real Decreto 1713/2010, de 17 de diciembre.

¹⁷ Vivienda Protegida de Nueva Construcción (VPNC)

CUADRO SUBVENCIONES SUELO (Plan Estatal 2009/2012)

Porcentaje de edificabilidad residencial para viviendas protegidas	Subvención general (€/vivienda protegida)	Subvención adicional en ATPMS (€/vivienda protegida)			Subvención adicional por vivienda protegida destinada a alquiler y/o a régimen especial (€/vivienda protegida)		
		A	B	C	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3
> 50 %	700	300		235			
75 %							
> 75 % (AUP)		115					
Sin adquisición de suelo	1.700	700 470 225			1.700		1.500
Con adquisición de suelo	2.000				300		

Grupo de la actuación protegida:	Porcentaje de edificabilidad residencial protegida destinada a vivienda protegida en alquiler y/o a vivienda protegida de régimen especial
Grupo 1	40 %
Grupo 2	20 % < 40 %
Grupo 3	< 20 %

b) La concreción por las comunidades autónomas¹⁸

Veremos a modo de ejemplo como se regulan las reservas en algunas comunidades autónomas, más características, y sirvan estos ejemplos por la regulación de todas ellas.

Andalucía. La Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, viene a regular las reservas urbanísticas en dicha comunidad autónoma, en primer lugar los patrimonios públicos de suelo¹⁹179. Primero determina las clases y su constitución, por lo que la comunidad autónoma de Andalucía y los municipios, por sí o mediante organismos y entidades de derecho público, deben constituir y ejercer la titularidad

¹⁸ Véase Jesús GONZÁLEZ PÉREZ en “Comentarios a la Ley del Suelo” Volumen I. Ley 8/2007, de 28 de mayo. Ed. Thomson Civitas, Pamplona 2007. Pag.54

¹⁹ Ver GARCÍA MACHO, Ricardo, OLLER RUBERT, Marta, MUÑOZ CASTILLO, José y MUÑOZ PÉREZ, David en “Legislación sobre la Vivienda. Normativa estatal y autonómica”, 4ª Edición, Tecnos 2011, pag. 291 y ss.

del Patrimonio Autónomico de Suelo y los Patrimonios Municipales de Suelo, respectivamente, con una serie de finalidades:

- Crear reservas de suelo para actuaciones públicas
- Facilitar la ejecución de los instrumentos de planeamiento
- Conseguir una intervención pública en el mercado de suelo, de entidad suficiente para incidir eficazmente en la formación de los precios
- Garantizar una oferta de suelo suficiente con destino a la ejecución de viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública

Asimismo, los bienes y recursos que, conforme a lo dispuesto en el artículo 72 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, deban integrar legalmente los patrimonios públicos de suelo estarán sometidos al régimen que para ellos dispone este título, con independencia de que la Administración titular no haya procedido aún a la constitución formal del correspondiente patrimonio.

En cuanto a la naturaleza y el registro de estos patrimonios públicos, la Ley andaluza establece que cada patrimonio público de suelo integra un patrimonio independiente separado a todos los efectos del restante patrimonio de la Administración titular.

Por ello, las Administraciones titulares de patrimonios públicos de suelo deberán llevar un registro del mismo, que tendrá carácter público, comprensivo, en los términos que se precise reglamentariamente, de los bienes integrantes y depósitos en metálico, las enajenaciones o cesiones de bienes y el destino final de éstos. El Registro del Patrimonio Público de Suelo estará sujeto al régimen de fiscalización propio de la gestión presupuestaria, en los términos que se precise reglamentariamente.

En lo referente a la gestión de los patrimonios públicos de suelo, ésta comprende todas las facultades precisas para asegurar el cumplimiento de las finalidades previstas en el artículo 69 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, siendo aplicable a los bienes integrantes del mismo el régimen de los bienes patrimoniales de la correspondiente Administración en todo lo no expresamente previsto en la citada ley urbanística andaluza. Las Administraciones titulares podrán hacer uso, para la gestión de sus patrimonios públicos de suelo, de todas las formas previstas en esa ley para la ejecución del planeamiento.

Para la constitución, ampliación y en general, gestión de los patrimonios públicos de suelo puede recurrirse al crédito, incluso con garantía hipotecaria sobre los bienes integrantes de éstos. Los ingresos procedentes de la enajenación o explotación del patrimonio público de suelo deberán aplicarse a la conservación y ampliación de dicho patrimonio.

Por otro lado, cada Administración pública titular de un patrimonio público de suelo podrá gestionarlo por sí misma o atribuir su gestión a entidades de ellas dependientes

que podrán adoptar la forma de organismo, entidad de derecho público o de sociedad mercantil cuyo capital social deberá ser íntegramente de titularidad pública. En este último caso la atribución de la gestión no podrá incluir funciones que requieran el ejercicio de autoridad.

Los órganos de control y fiscalización de la Administración titular de los patrimonios públicos de suelo velarán por la correcta gestión de los bienes y recursos que los integran. En tal sentido, la cuenta de liquidación anual de dicho patrimonio se integrará, de forma separada, en los presupuestos de la Administración pública titular del mismo.

Cuando en un mismo municipio existan terrenos del patrimonio público de suelo pertenecientes a diferentes administraciones, para su gestión deberán establecerse cauces adecuados de colaboración interadministrativa.

En lo referente a los bienes y recursos integrantes de los patrimonios públicos de suelo, los integran:

- a. Los bienes patrimoniales incorporados por decisión de la Administración correspondiente. Dicha incorporación podrá ser limitada temporalmente o quedar sujeta a condiciones concretas.
- b. Los terrenos y construcciones obtenidos en virtud de las cesiones que correspondan a la participación de la Administración en el aprovechamiento urbanístico por ministerio de la ley o en virtud de convenio urbanístico.
- c. Los adquiridos con los ingresos derivados de la sustitución de tales cesiones por pagos en metálico, en los supuestos previstos en esta ley.
- d. Los ingresos obtenidos en virtud de la prestación compensatoria en suelo no urbanizable, de las multas impuestas como consecuencia de las infracciones urbanísticas, así como cualesquiera otros expresamente previstos en esta ley.
- e. Los terrenos y las construcciones adquiridos por la Administración titular en virtud de cualquier título con el fin de su incorporación al correspondiente patrimonio de suelo y, en todo caso, los que lo sean como consecuencia del ejercicio de los derechos de tanteo y retracto previstos en esta ley.
- f. Los recursos derivados de su gestión y los bienes adquiridos con la aplicación de tales recursos.

Por otro lado, de las reservas de terrenos, la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, establece que los Planes de Ordenación del Territorio, las actividades de planificación de la Junta de Andalucía, que tengan la consideración de Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio, y el Plan General de Ordenación Urbanística podrán establecer en cualquier clase de suelo reservas de terrenos de posible adquisición para la constitución o ampliación de los patrimonios públicos de suelo.

Así pues, el objeto de estas reservas será, de acuerdo con la clasificación de los suelos, el siguiente:

- a. En suelo urbano que cuente con ordenación detallada, garantizar una oferta de suelo e inmuebles suficientes con destino a la ejecución o rehabilitación de viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública, así como los equipamientos que correspondieren.
- b. En suelo urbanizable y en el urbano no consolidado, la consecución de cualesquiera de los fines establecidos en el artículo 69 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, para usos residenciales, industriales, terciarios y de equipamientos. En caso de uso residencial, el destino predominante de los terrenos reservados será el de viviendas sujetas a algún régimen de protección oficial u otros regímenes de protección pública.
- c. En suelo no urbanizable, crear reservas de suelo para actuaciones públicas de viviendas en aquellas zonas donde se prevea el crecimiento de la ciudad, siendo el destino predominante el de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, o para otros usos industriales, terciarios o turísticos, salvo que la finalidad de la reserva sea la de contribuir a la protección o preservación de las características del suelo no urbanizable o de cumplir determinadas funciones estratégicas de ordenación o vertebración territorial.

En ausencia de los planes a que se refiere el apartado anterior o de previsión en los mismos de las reservas de terrenos para los patrimonios públicos de suelo, podrán proceder a su delimitación:

Los municipios, en cualquier clase de suelo y por el procedimiento previsto para la delimitación de las unidades de ejecución.

La consejería competente en materia de urbanismo, en suelo no urbanizable, mediante la aprobación al efecto de un plan especial; y en suelo urbanizable mediante el procedimiento de delimitación de reservas de terrenos, previa información pública, audiencia del municipio o municipios y propietarios afectados por plazo común de veinte días, y publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

Por el mismo procedimiento establecido en la letra b del apartado anterior, y en cualquier clase de suelo, la consejería competente en materia de urbanismo podrá delimitar reservas de terrenos en caso de desafectación del destino público de terrenos y edificaciones propiedad de las administraciones públicas.

El establecimiento o la delimitación de las reservas de terrenos con la finalidad expresada en los apartados anteriores comporta:

- a. La declaración de la utilidad pública a efectos de expropiación forzosa por un tiempo máximo de cinco años, prorrogable por una sola vez por otros dos; debiendo iniciarse el expediente expropiatorio en el curso del referido plazo. La prórroga deberá

fundarse en causa justificada y acordarse por la Administración competente, previa información pública y audiencia a los propietarios afectados por plazo común de veinte días, procediéndose a su publicación en el Boletín Oficial correspondiente. En suelo urbano o urbanizable sectorizado, implicará además, en su caso, la sustitución o fijación del sistema de actuación previsto para la ejecución de la unidad de ejecución por expropiación.

- b. La sujeción de todas las transmisiones que se efectúen en las reservas de terrenos a los derechos de tanteo y retracto previstos en esta ley en favor de la Administración que proceda.

Mediante convenio de colaboración, los municipios y la Administración de la Junta de Andalucía podrán acordar la gestión concertada de las reservas de suelo, pudiendo adquirirse bienes en reservas delimitadas por cualquiera de estas Administraciones.

Por lo que se refiere a la incorporación al proceso urbanizador de los terrenos objeto de reserva para los patrimonios públicos de suelo y a la realización de cualesquiera actuaciones o actos en los terrenos y las construcciones adquiridos por las administraciones, en las reservas establecidas conforme al artículo 73 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, requerirán la aprobación de los correspondientes instrumentos de planeamiento urbanístico regulados en esa ley. Para la incorporación de las reservas en suelo no urbanizable será suficiente la revisión parcial del instrumento de planeamiento general, pudiendo tener ésta como objeto dicha previsión.

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, cuando la reserva de terrenos se haya establecido con la expresa finalidad de contribuir a la protección o preservación de las características del suelo no urbanizable o de cumplir determinadas funciones estratégicas de ordenación o vertebración territorial, el instrumento de planeamiento que ordene los terrenos deberá mantener su clasificación como suelo no urbanizable, con la categoría que le deba corresponder.

En las delimitaciones de reserva de terrenos para el Patrimonio Autonómico de Suelo sobre suelo urbanizable sectorizado, o en suelo no urbanizable cuando se haya establecido con la finalidad expresada en el párrafo segundo del apartado anterior, la Consejería competente en materia de urbanismo, podrá establecerse como Administración actuante para la formulación, tramitación y aprobación de los instrumentos de planeamiento, así como para la ejecución de los mismos.

Las administraciones públicas competentes para la delimitación de la reserva de terrenos podrán proponer a la Consejería competente en materia de urbanismo la reducción de los plazos previstos en la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, para la tramitación, ejecución y gestión de los instrumentos de planeamiento, por el procedimiento de urgencia que se determine reglamentariamente.

Las circunstancias necesarias para la reducción de los plazos citados en el párrafo anterior serán también determinadas reglamentariamente.

En lo referente al destino de los bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo²⁰, los terrenos y construcciones que integren los patrimonios públicos de suelo deberán ser destinados, de acuerdo con su calificación urbanística:

- a. En suelo residencial, a la construcción de viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública. Excepcionalmente y previa declaración motivada de la Administración titular, se podrán enajenar estos bienes para la construcción de otros tipos de viviendas siempre que su destino se encuentre justificado por las determinaciones urbanísticas y redunde en una mejor gestión del patrimonio público de suelo.
- b. A usos declarados de interés público, bien por disposición normativa previa o por planeamiento, bien por decisión del órgano competente de la Administración que corresponda.
- c. A cualquiera de los usos admitidos por el planeamiento, cuando así sea conveniente para la ejecución de éste, tal destino redunde en una mejor gestión del correspondiente patrimonio público de suelo y así se declare motivadamente por la Administración titular por su interés público o social.

Los ingresos, así como los recursos derivados de la propia gestión de los patrimonios públicos de suelo, se destinarán a:

- a. Con carácter preferente, la adquisición de suelo destinado a viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública.
- b. La conservación, mejora, ampliación, urbanización y, en general, gestión urbanística de los propios bienes del correspondiente patrimonio público de suelo.
- c. La promoción de viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública.
- d. La ejecución de actuaciones públicas o el fomento de actuaciones privadas, previstas en el planeamiento, para la mejora, conservación y rehabilitación de zonas degradadas o de edificaciones en la ciudad consolidada.

El Plan General de Ordenación Urbanística precisará el porcentaje máximo de los ingresos que puedan aplicarse a estos destinos, que en ningún caso será superior al veinticinco por ciento del balance de la cuenta anual de los bienes y recursos del correspondiente patrimonio público de suelo.

²⁰ Véase Jesús GONZÁLEZ PÉREZ en “Comentarios a la Ley del Suelo” Volumen I. Ley 8/2007, de 28 de mayo. Ed. Thomson Civitas, Pamplona 2007. Pag.76.

En relación a la capacidad de disponer de los bienes de los patrimonios públicos de suelo podrán ser:

- a. Enajenados mediante cualquiera de los procedimientos previstos en la legislación aplicable a la Administración titular, salvo el de adjudicación directa, y preceptivamente mediante concurso cuando se destinen a viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública y a los usos previstos en la letra b del apartado primero del artículo 75 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

Los pliegos contendrán al menos los plazos para la realización de la edificación, y urbanización en su caso, así como los precios máximos de venta o arrendamiento de las edificaciones resultantes. El precio a satisfacer por el adjudicatario no podrá ser inferior al valor urbanístico del aprovechamiento que tenga ya atribuido el terreno, debiendo asegurar el objeto del concurso.

- b. Cedidos gratuitamente o por precio que puede ser inferior al de su valor urbanístico cuando se destinen a viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública y a los usos previstos en la letra b del apartado primero del artículo 75 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, directamente o mediante convenio establecido a tal fin, a cualquiera de las otras Administraciones públicas territoriales, y a entidades o sociedades de capital íntegramente público.
- c. Cedidos gratuitamente o por precio que puede ser inferior al de su valor urbanístico, para el fomento de viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública, a entidades sin ánimo de lucro, bien cooperativas, de carácter benéfico o social, mediante concurso.
- d. Enajenados mediante adjudicación directa dentro del año siguiente a la resolución de los procedimientos a que se refiere la letra a) o de la celebración de los concursos previstos en la letra c), cuando unos y otros hayan quedado desiertos, con sujeción en todo caso a los pliegos o bases por los que éstos se hayan regido.

Castilla-La Mancha. El Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística. La constitución con el carácter de patrimonios separados y su gestión viene regulada en este Decreto Legislativo²¹ que establece que la Administración de la Junta de Comunidades y los municipios, de forma independiente, mancomunada o consorciada, deberán constituir sus respectivos patrimonios públicos de suelo con la finalidad de crear reservas para actuaciones públicas y de facilitar el planeamiento

²¹ Ver GARCÍA MACHO, Ricardo, OLLER RUBERT, Marta, MUÑOZ CASTILLO, José y MUÑOZ PÉREZ, David en “Legislación sobre la Vivienda. Normativa estatal y autonómica.” Tecnos 4ª Edición 2011, pág. 687 y ss.

territorial y urbanístico y su ejecución en el marco de sus correspondientes competencias.

A los efectos del párrafo anterior los presupuestos anuales de las correspondientes Administraciones deberán consignar una cantidad equivalente, como mínimo, al 5 % del presupuesto de inversiones.

Cada patrimonio público de suelo integrará un patrimonio independiente, separado del restante patrimonio de la Administración titular.

Los ingresos obtenidos mediante enajenación de terrenos incluidos en los patrimonios públicos de suelo o sustitución por su equivalente económico de la cesión relativa a la parte de aprovechamiento urbanístico perteneciente a la Administración deberán aplicarse a la conservación y ampliación de dichos patrimonios.

Las Administraciones titulares de patrimonios públicos de suelo deberán documentar, en los términos que se precisen reglamentariamente, los bienes integrantes y depósitos en metálico, las enajenaciones de bienes y el destino final de éstos. La gestión anual de la explotación se acompañará a la liquidación de las cuentas correspondiente a la ejecución de los presupuestos anuales y será objeto de control en los mismos términos que dicha liquidación.

Los patrimonios públicos de suelo constituirán el medio principal para el desarrollo del servicio público de intervención en el mercado de suelo y de la política de vivienda.

Las Administraciones titulares podrán gestionar dicho servicio en cualquiera de las formas permitidas por su legislación reguladora y la de contratación del sector público.

Integran los patrimonios públicos de suelo:

- a. Los bienes patrimoniales de la Administración a los que una disposición legal o reglamentaria o el planeamiento territorial o urbanístico asigne expresamente tal destino, vincule a la construcción o rehabilitación de viviendas con sujeción a algún régimen de protección pública o atribuya cualquier otro uso de interés social.
- b. Los terrenos y construcciones obtenidos en virtud de las cesiones correspondientes a la participación de la Administración en el aprovechamiento urbanístico y los adquiridos con los ingresos derivados de la sustitución de tales cesiones con pagos en dinero.
- c. Los derechos de aprovechamiento urbanístico, los terrenos y construcciones adquiridos, en virtud de cualquier título y, en especial, mediante expropiación, por la Administración titular con el fin de su incorporación al correspondiente patrimonio de suelo y, en todo caso, los que lo sean como consecuencia del ejercicio de los derechos de tanteo y retracto previstos en el Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.

Asimismo, el planeamiento territorial y urbanístico podrá establecer, en el suelo urbanizable y rústico de reserva, áreas reservadas de terrenos de posible adquisición para la constitución o ampliación por la Administración correspondiente de su patrimonio público de suelo²².

El establecimiento o la delimitación de las reservas de terrenos comportará:

- a. La declaración de la utilidad pública y la necesidad de la ocupación a efectos de expropiación forzosa por un tiempo máximo de cinco años, prorrogable una sola vez por otros dos. La prórroga deberá fundarse en causa justificada y acordarse por el procedimiento de delimitación de las unidades de actuación.
- b. La sujeción de todas las transmisiones que se efectúen en las reservas a los derechos de tanteo y retracto previstos en esta ley en favor de la Administración correspondiente.

Los bienes de los patrimonios públicos de suelo, deberán ser destinados a:

- a. Construcción o rehabilitación de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, siempre que dicho fin sea compatible con las determinaciones del planeamiento urbanístico.
- b. Usos de conservación y mejora del medio ambiente, incluyéndose tanto el medio natural como el urbano, así como la protección del patrimonio arquitectónico, cultural y del paisaje rústico y urbano.
- c. La gestión pública del suelo incluyendo la adquisición, posesión, reivindicación, administración, gravamen y enajenación de toda clase de bienes, así como la asunción de facultades fiduciarias de disposición.

Además podrán destinarse a los siguientes usos de interés social:

- a. Creación y promoción de suelo para el ejercicio de nuevas actividades empresariales o ampliación de las existentes, que en ambos casos generen empleo y sean compatibles con el desarrollo sostenible.
- b. Obras de urbanización y ejecución de sistemas generales.
- c. Construcción de equipamientos colectivos y otras instalaciones de uso público municipal, siempre que sean promovidos por las Administraciones públicas o sus sociedades instrumentales.

²² Ver GARCÍA MACHO, Ricardo, OLLER RUBERT, Marta, MUÑOZ CASTILLO, José y MUÑOZ PÉREZ, David en “Legislación sobre la Vivienda. Normativa estatal y autonómica” 4ª Edición, Tecnos 2011, pags.601 a 603.

- d. Operaciones de iniciativa pública de rehabilitación de viviendas o de renovación urbana.
- e. Rehabilitación del Patrimonio Histórico Cultural.
- f. Mejora del medio urbano o rural, de los barrios y pedanías.
- g. Mejora de la configuración de parques y jardines.
- h. Operaciones de conservación, protección o recuperación del medio físico natural en zonas declaradas de especial protección.
- i. Planificación territorial y gestión del Patrimonio Municipal del Suelo, así como todo aquello que afecte a la catalogación, programación y actuación permanente del inventario de dicho patrimonio.
- j. Conservación, mejora y ampliación del Patrimonio Municipal del Suelo.

Cantabria. Los bienes de los patrimonios públicos de suelo podrán ser:

- a. Enajenados mediante concurso por precio que, cuando se destinen a viviendas sujetas a algún tipo de protección pública, será igual al de su valor legalmente establecido. El pliego de condiciones justificará, en función de la demanda real que resulte del Registro de Demandantes de Vivienda con Protección Pública, el tipo concreto de protección pública a que se deberán destinar las viviendas y fijará los plazos máximos para la ejecución de las obras de urbanización y edificación pendientes, así como los precios máximos de venta o arrendamiento de las edificaciones.
- b. Cedidos gratuitamente o por precio igual a su valor legalmente establecido cuando se destinen a viviendas sujetas a algún tipo de protección pública o a programas de conservación o mejora medioambiental, bien a cualquiera de las otras Administraciones públicas territoriales o, en general, a cualquier persona jurídica de derecho público o privado perteneciente al sector público, mediante convenio suscrito a tal fin, bien a entidades cooperativas o de carácter benéfico o social sin ánimo de lucro mediante concurso.

Cuando los concursos a que se refieren las letras a y b queden desiertos, la Administración actuante podrá enajenar directamente los bienes, con sujeción a los pliegos o bases de unos y otros.

- c. Cedidos gratuitamente, mediante convenio suscrito a tal fin, a cualquiera de las restantes Administraciones territoriales o, en general, a cualquier persona jurídica de derecho público o privado perteneciente al sector público, para la ejecución de equipamientos públicos o de otras instalaciones de utilidad pública o interés social.
- d. Permutados directamente por otros bienes inmuebles de conformidad con la normativa de patrimonio de la Administración titular del patrimonio público de suelo, en

el caso de operaciones de realojo, renovación urbana, o promoción de viviendas sujetas a algún tipo de protección pública.

A los efectos del presente artículo, se entenderá por persona jurídica de derecho privado perteneciente al sector público la sociedad mercantil en cuyo capital sea mayoritaria la participación directa o indirecta de una o varias Administraciones públicas o personas jurídicas de Derecho público.

- e. Los terrenos destinados a sistemas generales o dotaciones públicas locales no incluidos o adscritos a sectores o unidades de actuación podrán obtenerse mediante permuta con terrenos pertenecientes al patrimonio público de suelo y que sean de características adecuadas para servir de soporte al aprovechamiento urbanístico que corresponda subjetivamente a su propietario.

La permuta de terrenos se llevará a cabo por el procedimiento previsto en el artículo 128 de la Ley 2/2001, de 25 junio, Ley del Suelo de Cantabria y requerirá que previamente se haya determinado el aprovechamiento urbanístico que corresponde al propietario afectado y los terrenos pertenecientes al patrimonio público de suelo que van a ser permutados.

Son condiciones de las enajenaciones de bienes del patrimonio público de suelo:

- a. El sometimiento al derecho de tanteo y retracto regulado en el artículo 83 de la Ley 2/2001, de 25 junio, Ley del Suelo de Cantabria
- b. La vinculación, cuando su destino sea residencial en los términos de la letra a del número 1 del artículo 79 de la Ley 2/2001, de 25 junio, Ley del Suelo de Cantabria, a la construcción de viviendas sujetas a algún tipo de protección pública, si bien de promoción privada por el adquirente.
- c. La enajenación, permuta o cesión de los bienes de los patrimonios públicos de suelo deberá efectuarse en condiciones que aseguren, cuando proceda, los plazos máximos de urbanización y edificación y los precios finales de las viviendas e impidan, en todo caso, a los adquirentes tanto de aquéllos como de éstas la ulterior enajenación por precio superior al de adquisición con el incremento derivado de los índices pertinentes.
- d. Los bienes del patrimonio público de suelo no podrán enajenarse, gravarse ni permutarse sin autorización del órgano competente de la comunidad autónoma, cuando su valor exceda del 25% de los recursos ordinarios del presupuesto anual del municipio. No obstante, se dará cuenta al órgano competente de la comunidad autónoma de toda enajenación de bienes que se produzca.
- e. Las condiciones recogidas en las letras a, b y c anteriores se harán constar en el Registro de la Propiedad de acuerdo con la legislación hipotecaria.

En relación con los derechos de superficie, su finalidad y características, la Administración de la Junta de Comunidades y los municipios podrán constituir el derecho de superficie en terrenos de su propiedad o integrantes del patrimonio público del suelo, con destino a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o con precio tasado, así como a otros usos de interés social, cuyo derecho corresponderá al superficiario.

La concesión del derecho de superficie, así como su carácter oneroso, se regirán por las mismas reglas establecidas para los patrimonios públicos de suelo.

La concesión del derecho de superficie por la Administración y demás personas públicas y su constitución por los particulares gozará de los beneficios derivados de la legislación de viviendas de protección pública, siempre que se cumplan los requisitos en ella establecidos.

Comunidad de Madrid. la Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo de la Comunidad de Madrid, al establecer los principios rectores y fines de la ordenación urbanística²³, establece que son fines de la ordenación urbanística, entre otros, la orientación de las actuaciones públicas y privadas en orden a hacer efectivo el derecho de todos a una vivienda digna y adecuada, especialmente mediante la calificación de suelo para viviendas sujetas a algún régimen de protección pública y la constitución de patrimonios públicos de suelo.

La gestión de los planes aprobados deberá armonizar en el tiempo la construcción de viviendas libres y protegidas.

En el suelo urbanizable sectorizado, el Plan General contendrá el señalamiento para cada sector, con el carácter de determinaciones estructurantes, del uso global y del aprovechamiento unitario. Asimismo, y con carácter igualmente estructurante, para cada sector en el que exista uso residencial, se deberá señalar el porcentaje de viviendas sujetas a protección pública.

Toda alteración de la ordenación establecida por un Plan de Ordenación Urbanística que aumente la edificabilidad, desafecte el suelo de un destino público o descalifique suelo destinado a viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, deberá contemplar las medidas compensatorias precisas para mantener la cantidad y calidad de las dotaciones previstas respecto del aprovechamiento urbanístico del suelo, sin incrementar éste en detrimento de la proporción ya alcanzada entre unas y otro, así como las posibilidades de acceso real a la vivienda, y, en todo caso, asegurar la funcionalidad y el disfrute del sistema de redes de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos. En ningún caso será posible la recalificación para otros usos de terrenos cuyo destino

²³ Ver GARCÍA MACHO, Ricardo, OLLER RUBERT, Marta, MUÑOZ CASTILLO, José y MUÑOZ PÉREZ, David en “Legislación sobre la Vivienda. Normativa estatal y autonómica” 4ª Edición, Tecnos 2011, pag. 945 y ss

efectivo sea docente, sanitario o viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o de integración social, salvo que, previo informe de la Consejería competente por razón de la materia, se justifique la innecesariedad de la permanencia de dicho destino, en cuyo caso el o los nuevos usos previstos deberán ser preferentemente públicos o de interés social.

Para el sistema de redes públicas supramunicipales, deberá cederse a la Comunidad de Madrid, gratuitamente y libre de cargas, terreno en la cuantía de 20 metros cuadrados de suelo por cada 100 metros cuadrados construidos de cualquier uso. Del total de cada cesión, deberá destinarse la tercera parte, como mínimo, a la red de viviendas públicas o de integración social.

Sin perjuicio de su juego como consecuencia de la aplicación del sistema de expropiación para la ejecución del planeamiento urbanístico y en el seno de los restantes sistemas de ejecución en los supuestos previstos en la Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo de la Comunidad de Madrid, la expropiación forzosa por razón de urbanismo procederá, además de en los supuestos previstos por la legislación general pertinente en los siguientes, cuya concurrencia determinará por sí misma la utilidad pública de aquélla:

La obtención de terrenos destinados en el planeamiento a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, así como a usos declarados de interés social.

Cuando se trate de obras de nueva planta o de ampliación, reforma, modificación o rehabilitación en edificios ya existentes, de carácter provisional o permanente, con o sin previa demolición de aquéllos, que, conforme a la legislación general de ordenación de la edificación, precisen de proyecto de obras de edificación, la intervención municipal se producirá conforme a las siguientes reglas:

Sólo podrá comenzarse la ejecución de las obras previa licencia urbanística, solicitada con aportación de los documentos en la Ley 9/2001 de 17 de julio, del suelo de la Comunidad de Madrid, si las obras de nueva planta que se pretendan llevar a cabo consisten en la construcción de viviendas en régimen de protección, a los documentos anteriores se añade el de la petición al órgano competente de la Comunidad de Madrid de calificación provisional de las viviendas.

Si las obras ejecutadas consisten en la construcción de viviendas en régimen de protección, la licencia de primera ocupación no podrá concederse sin que se acredite la calificación definitiva de las mismas por el órgano competente de la Comunidad de Madrid, la no acreditación implicará la denegación de la licencia.

Los bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo, una vez incorporados al proceso urbanizador o edificatorio, se destinarán de conformidad con las técnicas y los

procedimientos establecidos en la Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo de la Comunidad de Madrid, al siguiente fin²⁴:

- Construcción, rehabilitación o mejora de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o de integración social, en el marco de las políticas o programas establecidos por las Administraciones públicas.

Los bienes de los patrimonios públicos de suelo, así como los restantes bienes de la Comunidad de Madrid y de los municipios clasificados como suelo urbano y urbanizable pueden ser:

- Cedidos, por precio fijado en convenio interadministrativo suscrito al efecto, a cualquier Administración pública o entidades de ellas dependientes o aquellas adscritas para el fomento de viviendas sujetas a cualquier régimen de protección pública o la realización de programas de conservación o mejora medioambiental.
- Adjudicados, por el precio fijado al efecto, o en su caso cedidos gratuitamente en uno y otro caso por concurso, a entidades cooperativas o de carácter benéfico o social sin ánimo de lucro para la construcción de viviendas sujetas a cualquier régimen de protección pública o la realización de fines de interés social.
- Cedidos gratuitamente, mediante convenio suscrito a tal fin, a cualquier Administración pública o entidad de ella dependiente o adscrita, para la ejecución de dotaciones públicas o promoción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o de integración social.

La Administración de la Comunidad de Madrid y los municipios podrán constituir el derecho de superficie en terrenos de su propiedad o integrantes del patrimonio público del suelo con destino a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o de integración social, equipamientos, así como a otros usos de interés social, cuyo derecho corresponderá al superficiario.

La concesión del derecho de superficie por la Administración y demás personas públicas y su constitución por los particulares gozará de los beneficios derivados de la legislación de viviendas de protección pública, siempre que se cumplan los requisitos en ella establecidos.

Estarán sujetos al derecho de tanteo y, en su caso, retracto en favor de la Comunidad de Madrid, las transmisiones onerosas de bienes inmuebles, sean terrenos, construcciones o edificaciones, así como la constitución y transmisión igualmente onerosas, de derechos reales sobre los mismos, que se realicen en los terrenos y edificaciones que, por su

²⁴ Ver GARCÍA MACHO, Ricardo, OLLER RUBERT, Marta, MUÑOZ CASTILLO, José y MUÑOZ PÉREZ, David en “Legislación sobre la Vivienda. Normativa estatal y autonómica” 4ª Edición, Tecnos 2011, pág. 948, artículo 176.

calificación urbanística, deban destinarse a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.

A estos efectos la delimitación de los suelos sometidos a derecho de tanteo y retracto se llevará a cabo por los instrumentos de la ordenación del territorio, por el planeamiento urbanístico, o por resolución de la Consejería competente por razón de la materia, previa información pública por plazo de veinte días.

Serán sancionados con multa del 10 al 15 por 100 del valor del edificio, planta, local o dependencia, calculado conforme a la legislación vigente en cada caso, quienes alteren el uso a que estuvieran destinados por el planeamiento urbanístico o defrauden por cualquier procedimiento incluido el precio de venta, el régimen de protección a que estuvieran sujetos los edificios destinados a vivienda.

Comunidad Valenciana. La Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana, regula los objetivos y finalidades de la actividad administrativa en el urbanismo.

La actividad urbanística tiene, entre otros, los siguientes objetivos y finalidades²⁵.

- Garantizar el derecho a una vivienda digna y adecuada para todos los ciudadanos, establecido en el artículo 47 de la Constitución, mediante la promoción de suelo asequible y el fomento de la edificación y rehabilitación de viviendas en régimen de protección pública.

Constituyen la ordenación estructural del planeamiento las determinaciones que sirven para dar coherencia a la ordenación urbanística del territorio en su conjunto, y, en particular, para sectores de suelo urbanizable de uso residencial, y, en su caso, urbanos: fijación del porcentaje mínimo de edificación con destino a vivienda de protección pública.

El territorio de la Comunidad Valenciana se ordenará mediante los instrumentos regulados en la legislación autonómica sobre ordenación del territorio y protección del paisaje y los Planes Especiales, que, en desarrollo, complemento o incluso modificación del planeamiento general y parcial, cumplen cualquiera de los siguientes cometidos: crear o ampliar reservas de suelo dotacional; definir y proteger las infraestructuras o vías de comunicación, el paisaje y el medio rural; adoptar medidas para la mejor conservación de inmuebles de interés cultural o arquitectónico; definir las condiciones de urbanización y edificación de ámbitos concretos sujetos a actuaciones urbanísticas singulares; concretar el funcionamiento de las redes de infraestructuras; y vincular áreas o parcelas, urbanas o urbanizables, a la construcción o rehabilitación de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.

²⁵ Ver GARCÍA MACHO, Ricardo, OLLER RUBERT, Marta, MUÑOZ CASTILLO, José y MUÑOZ PÉREZ, David en “Legislación sobre la Vivienda. Normativa estatal y autonómica” 4ª Edición, Tecnos 2011, pág. 965, artículo 4.

Las directrices definitorias de la estrategia de evolución urbana y ocupación del territorio fijarán criterios y objetivos que tengan por finalidad la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos y, en concreto y como mínimo, respecto del acceso a la vivienda. Los objetivos de la política de vivienda y, en especial, de atención a la demanda de la sometida a protección pública, que materialicen cuantitativa y temporalmente, de forma vinculante, las conclusiones derivadas del estudio de demanda a que se refiere el artículo 9 de la Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, fijando el porcentaje de suelo destinado a tal fin que debe reservarse en los planes parciales y de reforma interior que desarrollen el plan.

Los planes calificarán como suelo dotacional a las parcelas cuyo destino efectivo precedente haya sido el uso público docente o sanitario y aquellas de titularidad pública de cualquier Administración cuyo destino precedente haya sido también dotacional, incluidos los elementos funcionales de las redes de infraestructura general e instalaciones adscritas a la defensa; excepto cuando, con un informe previo de la Consellería competente por razón de la materia y de la Administración titular del terreno dotacional se justifique la innecesariedad de destinar el suelo a dichas finalidades; destinándose preferentemente, en este caso, a viviendas sujetas a algún régimen de gestión pública o a otros usos públicos o de interés social.

En los términos establecidos por la presente ley, los programas de actuación integrada podrán ser aprobados a iniciativa de la Administración autonómica, por sí misma o a través de sus organismos o entidades o de las empresas de capital íntegramente público o participadas mayoritariamente por esta Administración, para la promoción de suelo con destino a dotaciones públicas o a actuaciones promotoras que fomentan la industrialización o la vivienda sujeta a cualquier régimen de protección pública.

En este caso, su tramitación y aprobación se sujetará a las reglas establecidas para los planes especiales, de acuerdo con lo que dispone el artículo 89 de la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana.

En el mismo acuerdo en que se decida la obertura del procedimiento para la gestión indirecta de un programa de actuación integrada, se aprobarán las bases particulares reguladoras en las que se establecerán, como mínimo, la descripción de los objetivos de edificación privada que han de cumplirse en el ámbito de la actuación, con especial referencia a aquellas construcciones privadas que revistan un especial interés social por tratarse de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o por tratarse de construcciones o instalaciones de interés terciario o industrial.

Los criterios de adjudicación relativos a la alternativa técnica valorarán, entre otros, el número, diseño, ubicación y calidad de las viviendas sometidas a algún régimen de protección que se comprometa a promover el urbanizador.

En los supuestos de gestión directa para la promoción de suelo con destino a viviendas protegidas, la adjudicación de terrenos correspondientes a la cesión del 10 por 100 de

aprovechamiento se efectuará gratuitamente a favor de la urbanizadora vinculada a ese destino²⁶.

Cuando los propietarios retribuyan en metálico la labor urbanizadora se ha de observar que el importe final de las cuotas meritadas por cuenta de cada parcela se determinará repartiendo entre todas las resultantes de la actuación, en directa proporción a su aprovechamiento objetivo, las cargas totales del programa o unidad de ejecución. Este criterio de reparto podrá corregirse según reglas objetivas y generales, estipuladas en el programa o al aprobarse el proyecto de reparcelación, para compensar diferencias sensibles de valor derivadas de la presencia de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o de usos de menor valor objetivo. Esta corrección también podrá usarse excepcionalmente para compensar ventajas diferenciales o inconvenientes que reporte para parcelas determinadas la proximidad en la implantación de servicios concretos. El proyecto de reparcelación contendrá una justificación de los coeficientes de ponderación utilizados con estos fines.

Los patrimonios públicos de suelo son un instrumento de política de suelo y vivienda de carácter finalista, cuyos bienes e ingresos están vinculados a los usos de interés social o de utilidad pública definidos en el planeamiento y destinados a cubrir las necesidades previstas en el mismo, con el fin de regular el mercado de terrenos y obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública que faciliten la ejecución del planeamiento y garanticen la promoción y edificación de viviendas de protección pública.

Los bienes del Patrimonio Municipal de Suelo, una vez incorporados al proceso de urbanización y edificación, deberán ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social, de acuerdo con el planeamiento urbanístico.

Los municipios de más de 10.000 habitantes destinarán íntegramente el patrimonio público de suelo correspondiente al tanto por ciento de la cesión de aprovechamiento urbanístico que le corresponda por actuaciones en suelo urbanizable residencial a la promoción de viviendas de protección pública. Podrán hacerlo bien mediante promoción directa, bien por enajenación gratuita u onerosa del suelo vinculada a tal fin.

Al menos la mitad de este suelo deberá ser enajenado de forma onerosa, en cuyo caso será por concurso, o cesión gratuita de terrenos. El precio de la enajenación no podrá

²⁶ Ver artículo 23 de la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana que dice: “*La transformación del suelo clasificado como urbanizable comportará los deberes de cesión, de equidistribución, así como de costear la urbanización que prescribe la legislación estatal, que, con carácter previo o simultáneo a la edificación, se concretarán en los siguientes: ...b) Ceder gratuitamente las parcelas edificables correspondientes a la cesión del 10% o porcentaje que legalmente corresponda de aprovechamiento tipo libre de cargas de urbanización. Las parcelas que por este concepto reciba la administración actuante, así como los ingresos que reciba por indemnización sustitutiva de dicha cesión, quedarán integradas en el patrimonio público de suelo*”

sobrepasar, incluyendo los gastos de urbanización que puedan corresponderle, el máximo fijado por la legislación reguladora de Viviendas de Protección Oficial o tipo equivalente que la sustituya, para el lugar y momento en que se produzca.

Los municipios con población comprendida entre 5.000 y 10.000 habitantes afectarán los bienes del Patrimonio Municipal del Suelo, o los recursos derivados de su transmisión, a usos sociales de carácter público, preferentemente a la promoción y construcción de viviendas sujetas a protección pública, al menos en una proporción no inferior al 25 por 100 de dicho Patrimonio en el ejercicio correspondiente.

Los planes generales han de incluir en la memoria justificativa un estudio sobre la previsión de las necesidades de vivienda protegida en el término municipal, incluyendo en sus fichas de planeamiento y gestión del suelo urbanizable residencial la proporción de viviendas de esta índole que se tenga que materializar en el desarrollo de cada sector de suelo urbanizable. La aprobación de dichos planes necesitará informe previo preceptivo y vinculante emitido por los órganos de la Administración autonómica competentes en materia de vivienda integrados en la correspondiente conserjería, sobre las previsiones del planeamiento en materia de vivienda protegida.

La aprobación definitiva de los planes generales que cuenten con suelo urbanizable residencial, con ordenación pormenorizada, planes parciales, planes de reforma interior y programas para el desarrollo de actuaciones integradas en el suelo urbanizable residencial requerirá, necesariamente, la previa localización de los terrenos para la construcción de viviendas protegidas, conforme con el estudio de necesidades y las fichas de planeamiento y gestión referidas en el número 1 del presente artículo.

Mediante Decreto del Consell de la Generalitat, con carácter subsidiario y transitorio, se podrán fijar porcentajes mínimos de reserva de suelo vinculado a la promoción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública en suelo urbanizable o suelo urbano que deba ser desarrollado mediante Planes de Reforma Interior, para los municipios de la Comunidad Valenciana cuyos Planes Generales no estén adaptados a esta ley.

Podrá hacerlo de forma individualiza para cada uno de los municipios o por grupos de ellos que presenten características homogéneas, que permitan un mismo tratamiento.

Así mismo, en desarrollo de la anteriormente citada ley urbanística, el Decreto 67/2006, de 19 de mayo, del Consell, por el que se aprobó el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística establece la exigibilidad de la cesión del metro cuadrado de suelo no urbanizable protegido en reclasificaciones de suelo no urbanizable común.

La cesión de suelo no urbanizable protegido en reclasificaciones de suelo no urbanizable común prevista en el artículo 13.6 de la Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, no resultará exigible para aquellas actuaciones de uso dominante residencial o industrial cuyo Índice de Edificabilidad Bruta propuesto fuera inferior a 0,35 m²t/ m²s y cuya tramitación se hubiera iniciado con anterioridad al 1 de enero de 2006.

Tampoco será exigible la referida cesión en aquellas reclasificaciones cuya tramitación se hubiera iniciado con anterioridad al 1 de enero de 2006 y tengan por objeto destinar al menos el 50% de la edificabilidad residencial del ámbito a la promoción de Vivienda Protegida

A los efectos del cómputo del Índice de Edificabilidad Bruta previsto en el punto anterior, de conformidad con el artículo 20.5 de este Decreto 67/2006, de 19 de mayo, del Consell, por el que se aprobó el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística, se excluirá la parte o porcentaje de techo edificable que se destine por el planeamiento a la promoción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.

A efecto de lo previsto en el artículo 46.4 y en la disposición transitoria quinta de la Ley Urbanística Valenciana, y en el artículo 9 de la Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, se establecen las reservas mínimas que se aplicarán al suelo urbanizable y en su caso al suelo urbano que deba ser desarrollado mediante Planes de Reforma Interior en los supuestos previstos en el artículo 73 de la Ley Urbanística Valenciana, mientras los Planes Generales vigentes no se adapten a la Ley Urbanística Valenciana.

Teniendo en cuenta la situación del mercado inmobiliario residencial de la Comunidad Valenciana, a fin de aplicar esas reservas mínimas, se establecen unas zonas en relación con la asignación de los municipios a zonas geográficas de conformidad con las establecidas por el correspondiente Plan de vivienda que esté vigente.

En el desarrollo de planeamiento urbanístico de sectores que, por tratarse de zonas de segunda residencia, turísticas, etc. o en aquellas que por sus características tipológicas o densidades de edificación inferiores a 0,3 m²/m²s no admitan tipologías adecuadas para viviendas de protección pública, las previsiones para su cumplimiento y localización territorial podrán substanciarse en otros ámbitos o sectores del planeamiento, conforme a la legislación vigente.

La intervención de los poderes públicos en áreas urbanas, especialmente en núcleos históricos o degradados, tendrá como objeto revitalizarlas, regenerar la morfología urbana tradicional o conseguir una mejor integración urbanística o social en el conjunto del municipio, respetando en su caso, la trama y caserío que tenga un valor patrimonial.

Para conseguir los anteriores objetivos las políticas públicas adoptarán medidas tendentes a generar espacios libres, rehabilitar y construir edificios con destino a equipamientos públicos o a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública. Con tal fin, en el planeamiento municipal, tanto general como de desarrollo, se calificarán con cualquiera de los destinos indicados aquellos solares vacantes donde pudiendo solicitarse la licencia de obras no se haya solicitado en el plazo expresado en el punto anterior, procurando en cualquier caso incrementar las dotaciones públicas en las zonas urbanas infradotadas.

En las directrices definitorias de la estrategia de evolución urbana y ocupación del territorio se fijarán objetivos de política de vivienda y, en especial, de atención a la demanda de la sometida a protección pública, que materialicen cuantitativa y temporalmente, de forma vinculante, las conclusiones incluidas en la memoria justificativa de los planes de acción territorial y los planes generales, fijando el porcentaje de suelo destinado a tal fin que debe preverse en los planes parciales y de reforma interior que desarrollen el planeamiento general.

El plan general deberá prever como elemento integrante de la red primaria de reserva de suelo dotacional público, suelo destinado a viviendas dedicadas a residencia permanente en régimen de alquiler para persona mayores, discapacitadas o menores de 35 años²⁷.

Las Administraciones públicas valorarán entre los criterios para la adjudicación de Programas de Actuaciones Integradas el mayor compromiso razonable del urbanizador de destinar, los terrenos en que se concrete su retribución en especie a la promoción de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública.

Quedan excluidas de la obligación de tal cesión aquellas reclasificaciones singulares promovidas por la Administración pública, sus concesionarios, agentes o empresas públicas, que tengan por objeto exclusivo la implantación de cualquier tipo de equipamiento o actuaciones de interés público y social. A estos efectos se considerará que una actuación es de interés público y social cuando, al menos, el 50% de la edificabilidad residencial del ámbito se destina a la promoción de vivienda de protección pública. La exclusión se predicará únicamente respecto al porcentaje de edificación con destino a vivienda de protección pública que fije la ordenación estructural, dentro del marco establecido en el artículo 36.1.i) de la Ley Urbanística Valenciana.

Son objetivos de las acciones para la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, la previsión de suelo para viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.

En todo caso, procederá aplicar coeficientes correctores a la edificabilidad con destino a vivienda protegida cuya reserva sea obligatoria en aplicación del plan.

El contenido de las normas urbanísticas de carácter estructural se concretará para sectores de suelo urbanizable de uso residencial, y, en su caso, urbanos la fijación del porcentaje mínimo de edificación con destino a vivienda de protección pública.

Sin perjuicio de su documentación en papel, los planos de información siempre deberán constar en soporte digital, tendrán la escala que corresponda, y se referirán a los sectores

²⁷ Ver artículo 52.2d) de la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana que establece que “2. Necesariamente el Plan General deberá prever los siguientes elementos de la red primaria: d) Suelo destinado a viviendas dedicadas a residencia permanente en régimen de alquiler para personas mayores, discapacitadas o menores de 35 años. Reglamentariamente se establecerá el régimen de titularidad del suelo y de la construcción, así como las condiciones de acceso a estas viviendas.”

de suelo urbanizable residencial e identificación de las parcelas con destino a viviendas de protección pública.

La documentación de los Planes de Reforma Interior será la propia de un Plan Parcial, y además deberá incluir el estudio de su incidencia sobre la población afectada, cuando se trate de Planes de Reforma Interior del tipo contemplado en el Decreto 67/2006, de 19 de mayo, del Consell, por el que se aprobó el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística. Su memoria justificativa deberá acompañar un estudio sobre la incidencia del Plan en la edificación residencial existente y, especialmente, en la que deba desaparecer o ser demolida por ser incompatible con las determinaciones del nuevo plan, analizando las opciones de realojo y detallando, en su caso, las operaciones de vivienda sujeta a protección pública previstas.

Podrán formularse Planes Especiales como complemento, desarrollo, mejora o incluso modificación del planeamiento general y parcial, que pueden cumplir alguno o algunos del siguiente cometido, la vinculación a regímenes de protección pública: cuando tengan por objeto vincular áreas o parcelas, urbanas o urbanizables, a la construcción o rehabilitación de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública cuando el Plan General se hubiera limitado a prever su destino residencial.

Los Planes Especiales de vinculación a regímenes de protección pública podrán cumplir alguna de las siguientes funciones²⁸.

- a) Identificar las áreas y parcelas vinculadas a dicho régimen, con estimación del número de viviendas o porcentaje de las previstas.
- b) Precisar el régimen o regímenes de protección a que quedan sujetas.
- c) Definir las medidas para su conservación, estética y funcionalidad en caso de rehabilitaciones.
- d) Regular la composición y detalles constructivos y de jardinería en caso de operaciones de rehabilitación integral de un barrio o conjunto.
- e) Identificar el instrumento de planeamiento para su desarrollo e incorporar las determinaciones propias de una ficha de planeamiento.

La elección de una alternativa técnica se efectuará tomando en consideración los Criterios que favorezcan el acceso a una vivienda digna para colectivos socialmente desfavorecidos y siempre que parte de las viviendas que se construyan sean en régimen de protección, bien en venta, alquiler o alquiler con opción de compra, que los colectivos a los que vayan destinadas sean preferentemente, jóvenes menores de 35 años, familias monoparentales con cargas familiares, mujeres víctimas de violencia doméstica, personas

²⁸ Ver artículo 182 del Decreto 67/2006, de 19 de mayo, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística.

mayores, discapacitados u otros colectivos en riesgo de exclusión social y residentes en el ámbito del programa.

De conformidad con el artículo 135.3 de la Ley Urbanística Valenciana, los criterios de puntuación de las Alternativas Técnicas, y su importancia relativa, y concretamente el número, diseño, ubicación y calidad de las viviendas sometidas a algún régimen de protección que se comprometa a promover el urbanizador, representará entre un 5 por ciento y un 15 por ciento.

En los programas por gestión directa, la retribución al urbanizador será preferentemente y sin perjuicio de lo establecido en el artículo 167.3 de la Ley Urbanística Valenciana mediante la cesión de terrenos edificables cuando aquel asuma el compromiso de promover, sobre todos los terrenos que reciba como pago por su retribución, viviendas sujetas a algún régimen de protección pública u otros usos de interés social hasta el límite y dentro del marco de lo establecido en el artículo 36.1.i) de la Ley Urbanística Valenciana.

Preferentemente, el destino será la construcción de viviendas con protección pública.

El pliego de condiciones del concurso o subasta debe señalar, según los casos, los criterios de adjudicación del concurso, ponderando las condiciones anteriores de forma que tengan un peso predominante respecto a otras, y equilibrado entre sí. Con carácter general, se dará preferencia a las ofertas destinadas a la construcción de viviendas de protección pública. Motivadamente, en atención a las particulares circunstancias de hecho concurrentes en cada caso concreto y de acuerdo con el planeamiento urbanístico, el pliego podrá dar preferencia a las ofertas destinadas a la realización de actuaciones de mejora de entornos urbanos, u otros usos de interés social debidamente identificados en el pliego.

Cada Registro Municipal de Urbanismo constará de nueve secciones, y concretamente la Sección 4ª, establecerá los bienes inmuebles del Patrimonio Municipal del Suelo que deban destinarse a la promoción y edificación de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.

Dada la diversidad de las reservas en la legislación autonómica, que hemos expuesto y pormenorizado, y con el fin de poder concluir con una visión global, a modo de resumen se acompaña, como Anexo II a este trabajo, cuadro resumen indicativo de las reservas en las comunidades autónomas.

b.1) Especial concreción en la normativa urbanística valenciana

En la Comunidad Autónoma Valenciana, la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la Generalitat, Urbanística Valenciana (LUV, en adelante)²⁹, incorpora algunas modifi-

²⁹ Actualmente esta norma está derogada, estando en vigor la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana (LOTUP). Si bien la primera en incorporar las reservas de vivienda con algún régimen de protección pública fue la LUV.

caciones en materia de vivienda protegida respecto de la normativa urbanística precedente.

El Preámbulo hace mención en su apartado V a la Vivienda Protegida, en el que se afirma que:

“Se establece una nueva regulación de los patrimonios públicos de suelo, asignándoles funciones relacionadas con la oferta de suelo para viviendas sociales, exigiendo a los municipios de más de 10.000 habitantes que dediquen a la construcción de vivienda protegida, la totalidad del suelo que obtengan para la cesión del diez por ciento del aprovechamiento tipo derivada de la gestión del suelo urbanizable residencial.”.

Tal regulación viene recogida en el artículo 262 LUV: “Medidas urbanísticas para la construcción de viviendas sujetas a protección pública”:

1. Municipios de más de 10.000 habitantes: destinarán íntegramente el patrimonio público de suelo correspondiente a la cesión de aprovechamiento urbanístico que corresponde a actuaciones en suelo urbanizable a la promoción de vivienda de protección pública. Mediante enajenación gratuita u onerosa, o bien mediante promoción directa.
2. Municipios con población comprendida entre 5.000 y 10.000 habitantes, afectarán los bienes del patrimonio municipal de suelo, o los recursos derivados de su transmisión, a usos sociales de carácter público, preferentemente a la promoción y construcción de viviendas sujetas a régimen de protección pública, al menos en una porción no inferior al 25 % de dicho patrimonio en el ejercicio correspondiente.
3. Cuando la demanda de vivienda protegida esté satisfecha justificadamente, o la necesidad del municipio de destinarlos a otros usos de interés público así lo exijan, podrá eximirse hasta el 50% de la obligación a la que se refieren los puntos anteriores.

La importante actividad urbanística de la Comunidad Valenciana puede favorecer la puesta en el mercado de suelo destinado a la producción de vivienda protegida, si se cumplen las determinaciones del artículo 262.1 y siempre que no se aplique de manera generalizada el tercer apartado de dicho artículo.

La nueva normativa urbanística incorpora, adicionalmente, la exigencia de analizar las necesidades de vivienda protegida en los Planes Generales de Ordenación Urbana lo que, a priori, puede favorecer la creación de reservas de suelo destinado a la producción de Viviendas protegidas.

La Disposición Adicional Sexta de LUV regula la exigencia mencionada: “Los Planes generales han de incluir en la memoria justificativa un estudio sobre la previsión de las necesidades de vivienda protegida en el término municipal, incluyendo en sus fichas de planeamiento y gestión del suelo urbanizable residencial la proporción de viviendas de ésta índole que se tenga que materializar en el desarrollo de cada sector de

suelo urbanizable. La aprobación de dichos planes necesitará informe previo preceptivo y vinculante emitido por los órganos de la Administración autonómica competentes en materia de vivienda integrados en la correspondiente Consejería, sobre las previsiones del planeamiento en materia de vivienda protegida”.

Además, añade que “la aprobación definitiva de los planes generales que cuenten con suelo urbanizable residencial con ordenación pormenorizada, planes parciales, planes de reforma interior y programas para el desarrollo de actuaciones integradas en suelo urbanizable residencial requerirá, necesariamente, la previa localización de los terrenos para la construcción de viviendas protegidas, conforme con el estudio de necesidades y las fichas de planeamiento y gestión”.

La Ley Urbanística Valenciana ha suprimido, no obstante, un procedimiento contemplado en la anterior normativa urbanística, que favorecía la obtención de suelo para la producción de Viviendas Protegidas por parte de los operadores urbanísticos. Este procedimiento consiste en el Régimen de Adjudicación Preferente.

2. La estructura de la reserva

2.1. Elementos subjetivos

a) La Administración competente

Para determinar los elementos subjetivos de las reservas de suelo para vivienda protegida, esto es, quién puede establecer la ordenación correspondiente y gestionarla, será necesario acudir a la legislación de ordenación del territorio y urbanística autonómica.

Puesto que las reservas son un instrumento de ordenación de los Planes de urbanismo, es evidente que será la Administración municipal la competente en primera línea para determinar las características de la reserva y de su ordenación, su concreción real y las pautas de su gestión.

Podemos decir que la normativa urbanística establece que todos los municipios deberán tener su propio Plan General de Ordenación Urbana, tanto en las previsiones de la normativa estatal preconstitucional en materia de urbanismo, como en el resto de la normativa autonómica de aplicación.

i. Su establecimiento mediante instrumento de ordenación

Las reservas de suelo para vivienda protegida tienen una regulación escalonada, como se ha indicado, entre la legislación estatal que recoge los criterios básicos, la regulación de ordenación del territorio y la urbanística autonómica que especifica sus características, y los Planes de urbanismo que la concretan en su ordenación.

Debido a ello, el escalón inferior de regulación corresponde a los Ayuntamientos que al elaborar los Planes de urbanismo han de determinar este instrumento de ordenación,

que son las reservas. Así se desprende de la legislación vigente en la materia y de la propia naturaleza de las reservas para vivienda protegida. Sin ir más lejos, merece la pena reproducir textualmente lo que al respecto señala el artículo 10.b) de la Ley del Suelo de 2008 cuando dice refiriéndose a la reserva mínima “esta reserva será determinada por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística o, de conformidad con ella, por los instrumentos de ordenación”.

Por tanto, la intervención autonómica y la intervención municipal son determinantes en la ordenación de las reservas.

ii. La gestión

Para justificar la buena práctica de esta técnica de planificación, debemos determinar que, efectivamente, cuando el Municipio desee desarrollar esa actuación deberá ser económica y urbanísticamente viable. Para poder justificar este extremo es imprescindible, previamente, simular el desarrollo y extraer los valores económicos y los derechos afectados por la actuación de Planificación.

El artículo 21 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, determina el ámbito del régimen de valoraciones, por el que se deberá considerar las valoraciones del suelo, las instalaciones, construcciones y edificaciones y los derechos constituidos sobre o en relación con ellos.

Tendrán por objeto:

- La verificación de las operaciones de reparto de beneficios y cargas u otras precisas para la ejecución de la ordenación territorial y urbanística en las que la valoración determine el contenido patrimonial de facultades o deberes propios del derecho de propiedad, en defecto de acuerdo entre todos los sujetos afectados.
- La fijación del justiprecio en la expropiación, cualquiera que sea la finalidad de ésta y la legislación que la motive.
- La fijación del precio a pagar al propietario en la venta o sustitución forzosas.
- La determinación de la responsabilidad patrimonial de la Administración pública.

Debemos tener en cuenta que las valoraciones contenidas en el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, se entienden referidas a:

- Cuando se trate de las operaciones contempladas en el punto primero del apartado anterior, a la fecha de iniciación del procedimiento de aprobación del instrumento que las motive.
- Cuando se aplique la expropiación forzosa, al momento de iniciación del expediente de justiprecio individualizado o de exposición al público del proyecto de expropiación si se sigue el procedimiento de tasación conjunta.

- Cuando se trate de la venta o sustitución forzosas, al momento de la iniciación del procedimiento de declaración del incumplimiento del deber que la motive.
- Cuando la valoración sea necesaria a los efectos de determinar la indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración pública, al momento de la entrada en vigor de la disposición o del comienzo de la eficacia del acto causante de la lesión.

Es fundamental hacer mención a los Criterios generales para la valoración de inmuebles³⁰, regulados en el artículo 22 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo Estatal.

³⁰ Ver artículo 22 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo que establece que:

“1. El valor del suelo corresponde a su pleno dominio, libre de toda carga, gravamen o derecho limitativo de la propiedad.

2. *El suelo se tasará en la forma establecida en los artículos siguientes, según su situación y con independencia de la causa de la valoración y el instrumento legal que la motive.*

Este criterio será también de aplicación a los suelos destinados a infraestructuras y servicios públicos de interés general supramunicipal, tanto si estuvieran previstos por la ordenación territorial y urbanística como si fueran de nueva creación, cuya valoración se determinará según la situación básica de los terrenos en que se sitúan o por los que discurren de conformidad con lo dispuesto en esta Ley.

3. *Las edificaciones, construcciones e instalaciones, los sembrados y las plantaciones en el suelo rural, se tasarán con independencia de los terrenos siempre que se ajusten a la legalidad al tiempo de la valoración, sean compatibles con el uso o rendimiento considerado en la valoración del suelo y no hayan sido tenidos en cuenta en dicha valoración por su carácter de mejoras permanentes.*

En el suelo urbanizado, las edificaciones, construcciones e instalaciones que se ajusten a la legalidad se tasarán conjuntamente con el suelo en la forma prevista en el apartado 2 del artículo 24.

Se entiende que las edificaciones, construcciones e instalaciones se ajustan a la legalidad al tiempo de su valoración cuando se realizaron de conformidad con la ordenación urbanística y el acto administrativo legitimante que requiriesen, o han sido posteriormente legalizadas de conformidad con lo dispuesto en la legislación urbanística.

La valoración de las edificaciones o construcciones tendrá en cuenta su antigüedad y su estado de conservación. Si han quedado incursas en la situación de fuera de ordenación, su valor se reducirá en proporción al tiempo transcurrido de su vida útil.

4. *La valoración de las concesiones administrativas y de los derechos reales sobre inmuebles, a los efectos de su constitución, modificación o extinción, se efectuará con arreglo a las disposiciones sobre expropiación que específicamente determinen el justiprecio de los mismos; y subsidiariamente, según las normas del derecho administrativo, civil o fiscal que resulten de aplicación.*

Al expropiar una finca gravada con cargas, la Administración que la efectúe podrá elegir entre fijar el justiprecio de cada uno de los derechos que concurren con el dominio, para distribuirlo entre los titulares de cada uno de ellos, o bien valorar el inmueble en su conjunto y consignar

En este sentido, el valor del suelo corresponde a su pleno dominio, libre de toda carga, gravamen o derecho limitativo de la propiedad.

El suelo se tasará en la forma establecida en los artículos 23 y siguientes del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, según su situación y con independencia de la causa de la valoración y el instrumento legal que la motive³¹.

Este criterio será también de aplicación a los suelos destinados a infraestructuras y servicios públicos de interés general supramunicipal, tanto si estuvieran previstos por la ordenación territorial y urbanística como si fueran de nueva creación, cuya valoración se determinará según la situación básica de los terrenos en que se sitúan o por los que discurren de conformidad con lo dispuesto en el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo.

Por otro lado, las edificaciones, construcciones e instalaciones, los sembrados y las plantaciones en el suelo rural, se tasarán con independencia de los terrenos siempre que se ajusten a la legalidad al tiempo de la valoración, sean compatibles con el uso o

su importe en poder del órgano judicial, para que éste fije y distribuya, por el trámite de los incidentes, la proporción que corresponda a los respectivos interesados.”

³¹ Ver artículo 23 1. del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo, que dice:

a. *“Los terrenos se tasarán mediante la capitalización de la renta anual real o potencial, la que sea superior, de la explotación según su estado en el momento al que deba entenderse referida la valoración.*

La renta potencial se calculará atendiendo al rendimiento del uso, disfrute o explotación de que sean susceptibles los terrenos conforme a la legislación que les sea aplicable, utilizando los medios técnicos normales para su producción. Incluirá, en su caso, como ingresos las subvenciones que, con carácter estable, se otorguen a los cultivos y aprovechamientos considerados para su cálculo y se descontarán los costes necesarios para la explotación considerada.

El valor del suelo rural así obtenido podrá ser corregido al alza hasta un máximo del doble en función de factores objetivos de localización, como la accesibilidad a núcleos de población o a centros de actividad económica o la ubicación en entornos de singular valor ambiental o paisajístico, cuya aplicación y ponderación habrá de ser justificada en el correspondiente expediente de valoración, todo ello en los términos que reglamentariamente se establezcan.

b. *Las edificaciones, construcciones e instalaciones, cuando deban valorarse con independencia del suelo, se tasarán por el método de coste de reposición según su estado y antigüedad en el momento al que deba entenderse referida la valoración.*

c. *Las plantaciones y los sembrados preexistentes, así como las indemnizaciones por razón de arrendamientos rústicos u otros derechos, se tasarán con arreglo a los criterios de las Leyes de Expropiación Forzosa y de Arrendamientos Rústicos.*

2. *En ninguno de los casos previstos en el apartado anterior podrán considerarse expectativas derivadas de la asignación de edificabilidades y usos por la ordenación territorial o urbanística que no hayan sido aún plenamente realizados”*

rendimiento considerado en la valoración del suelo y no hayan sido tenidos en cuenta en dicha valoración por su carácter de mejoras permanentes.

En el suelo urbanizado, las edificaciones, construcciones e instalaciones que se ajusten a la legalidad se tasarán conjuntamente con el suelo en la forma prevista en el Texto Refundido de la Ley de Suelo.

Se entiende que las edificaciones, construcciones e instalaciones se ajustan a la legalidad al tiempo de su valoración cuando se realizaron de conformidad con la ordenación urbanística y el acto administrativo legitimador que requiriesen, o han sido posteriormente legalizadas de conformidad con lo dispuesto en la legislación urbanística.

La valoración de las edificaciones o construcciones tendrá en cuenta su antigüedad y su estado de conservación. Si han quedado incursas en la situación de fuera de ordenación, su valor se reducirá en proporción al tiempo transcurrido de su vida útil.

La valoración de las concesiones administrativas y de los derechos reales sobre inmuebles, a los efectos de su constitución, modificación o extinción, se efectuará con arreglo a las disposiciones sobre expropiación, que específicamente determinen el justiprecio de los mismos; y subsidiariamente, según las normas del derecho administrativo, civil o fiscal que resulten de aplicación.

Al expropiar una finca gravada con cargas, la Administración que la efectúe podrá elegir entre fijar el justiprecio de cada uno de los derechos que concurren con el dominio, para distribuirlo entre los titulares de cada uno de ellos, o bien valorar el inmueble en su conjunto y consignar su importe en poder del órgano judicial, para que éste fije y distribuya, por el trámite de los incidentes, la proporción que corresponda a los respectivos interesados.

Es necesario para poder valorar la influencia de las reservas de vivienda protegida establecidas por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, realizar una serie de operaciones matemáticas encaminadas a igualar y equilibrar los valores de mercado de los productos que pretendemos comercializar. Estos cálculos a realizar están previstos en las diferentes normativas de valoraciones y urbanísticas.

La aplicación de los términos matemáticos, en absoluto supone un distanciamiento de los aspectos jurídicos de la reparcelación. Es de vital importancia relacionar los aspectos numéricos con los derechos fusionados a ellos.

Así, teniendo en cuenta que el aprovechamiento urbanístico es una combinación de valores económicos y derechos de los titulares, existe la necesidad de justificar este extremo.

iii. La supervisión

Lógicamente la Administración urbanística competente para la ordenación, habrá de ser la que tenga facultades para el desarrollo, seguimiento y control del buen fin de las

reservas de suelo para la promoción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.

Pero en este ámbito se hará adecuado, y en la práctica imprescindible, que la ordenación de las reservas efectuada por los Planes y por la legislación urbanística, proporcionen cauces y procedimientos de supervisión y control.

Puesto que estamos en presencia de una verdadera afección real, es decir, de un vínculo jurídico sobre los terrenos para la promoción de vivienda protegida, la constancia de esta circunstancia en el Registro de la Propiedad, y en las correspondientes escrituras autorizadas notarialmente, habrán de ser unos elementos importantes para el control y devenir de los terrenos sujetos a reserva, en evitación de situaciones de muy difícil control administrativo con el transcurso del tiempo.

Por otro lado, la Administración autonómica, competente para la Calificación de vivienda protegida, también tiene un papel de supervisión, a posteriori, de características peculiares, ya que esta Administración habrá de tener en cuenta la sujeción de los terrenos a la promoción de vivienda protegida, cuando tenga que resolver procedimientos de descalificación de las viviendas bien sea por vía voluntaria, esto es, a petición del interesado, bien sea por vía sancionadora al aplicar el régimen jurídico sancionador especial de esta clase de viviendas que, con carácter general, incluye entre las sanciones la descalificación forzosa.

b) Los destinatarios

Como las reservas de suelo para vivienda protegida son por naturaleza una afección real, tienen carácter independiente de los destinatarios que deben soportarla, y permanecerá a pesar de que se puedan producir cesiones o transmisiones de los terrenos.

Por ello, la ordenación de estas reservas tiene que tener presente el cumplimiento del porcentaje de reserva establecido por la legislación y por la demanda de vivienda protegida, su concreción en el terreno con viabilidad urbanística y edificatoria, con independencia de los propietarios de los terrenos.

i. Los argumentos

Podría pensarse que dado que las viviendas de protección pública, son o responden a una política de vivienda de carácter público, la afección real no deberían sufrirla los particulares propietarios de terrenos.

Teniendo en cuenta el concepto, características y naturaleza de las reservas que hemos examinado en este trabajo, y su régimen jurídico que hemos plasmado y estudiado, es evidente que se trata de un instrumento de ordenación que implica una afección real independiente de la propiedad de los terrenos, como hemos apuntado, y por tanto será normal que recaiga sobre terrenos propiedad de particulares.

Téngase presente, de un lado, que estamos en presencia de un instrumento de ordenación que materializa la función social de la propiedad prevista en los preceptos constitucionales (artículo 33, 47 y 53 CE) y en la legislación urbanística, delimitando y concretando el contenido de la propiedad, contribuyendo a hacer visible el principio de igualdad en la ordenación urbana.

Por otro lado, ha de tenerse bien presente que la vivienda protegida puede ser promovida por privados o por promotores públicos, y que, normalmente, el porcentaje de vivienda protegida de promoción privada es siempre muy superior a las promociones públicas, y son las actuaciones protegidas a las que se dirige el núcleo de financiación y de medidas de fomento más contundentes de los planes de vivienda.

Por tanto, los terrenos propiedad de particulares no son obstáculo para el desarrollo de las reservas de suelo, tanto en su constitución y ordenación como en su edificación posterior que materializa su cumplimiento.

ii. Las reservas y los patrimonios públicos de suelo

El Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo Estatal, regula en el Título V Capítulo II los Patrimonios Públicos de Suelo³², cuya finalidad consiste en obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública, y con la característica de que sus bienes constituyen un patrimonio separado.

El destino de los bienes y recursos que integran los patrimonios públicos de suelo deberán ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, aunque también a otros usos de interés social, de acuerdo con lo que dispongan los instrumentos de ordenación urbanística.

En todo caso, los terrenos adquiridos por una Administración en virtud del aprovechamiento municipal, y que estén destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública con precio máximo de venta o arrendamiento u otras formas de acceso, no podrán ser adjudicados por un precio superior a un valor máximo de repercusión de suelo según el tipo de vivienda de que se trate³³. Estas limitaciones tienen acceso al Registro de la Propiedad.

³² Ver Santiago GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ en “Urbanismo y Ordenación del Territorio”, Quinta Edición, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona 2009. Pág. 945 que dice: “El nuevo TRLS estatal de 2008 constituye hoy el punto de referencia para determinar el destino legal posible de los bienes de los patrimonios públicos del suelo y de los ingresos obtenidos mediante la enajenación de los mismos (...)”.

³³ En la práctica hasta la aprobación del TRLS de 2008 se adjudicaban por precio superior al máximo permitido debido a la permisividad del artículo 168 del TRLS/1976 y posteriores, que establece que: “La enajenación de terrenos pertenecientes a las Entidades Locales requiere de subasta pública, cuyo tipo de licitación será el valor urbanístico o, si excediere de éste, el que resulte de sumar al

También la Ley del Suelo de 2008 regula la venta y sustitución forzosa³⁴, y también en estos supuestos se hará constar en la inscripción registral, las condiciones y los plazos de edificación a que quede obligado el adquirente en calidad de resolutorias de la adquisición.

Ambos supuestos son independientes de las reservas de terrenos sujetos a algún régimen de protección pública que constituyen, como ya hemos señalado, un instrumento de ordenación, en virtud del cual no se apropia ningún organismo público de la propiedad del suelo, sino que el planeamiento, respaldado por la legislación estatal del suelo y urbanística autonómica, determina la reserva de unos terrenos a la promoción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública. Es decir, estamos en presencia de un instrumento de ordenación que es una técnica urbanística que contribuye al fomento de la vivienda protegida, y a materializar una oferta de viviendas a precio razonable para atender a segmentos sociales necesitados.

Por tanto, no cabe confundir las reservas de suelo como instrumento de ordenación y afección real, con los patrimonios públicos de suelo, municipales o autonómicos, o a los provenientes de ventas o sustituciones forzosas, que constituyen instituciones distintas aunque puedan ser complementarias en orden a la dotación de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.

Es preciso, en este punto, dejar constancia del acierto de la Ley del Suelo de 2008, al regular las enajenaciones de suelo provenientes de los patrimonios públicos, al exigir el límite de precio que no puede superar el valor máximo de repercusión de suelo según el tipo de viviendas. En la práctica se venía produciendo el hecho anómalo de concursos de suelo de los patrimonios municipales, cuyo tipo de licitación superaba la limitación propia del régimen de promoción de viviendas protegidas al que iban destinados, produciéndose la circunstancia, no deseada, de impedir la calificación de

importe de adquisición la parte proporcional de las obras y servicios establecidos, gastos complementarios o preparación (...)"

³⁴ Artículo 27 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo que dice: "1. La venta o sustitución forzosa se iniciará de oficio o a instancia de interesado y se adjudicará mediante procedimiento con publicidad y concurrencia.

2. Dictada resolución declaratoria del incumplimiento de deberes del régimen de la propiedad del suelo y acordada la aplicación del régimen de venta o sustitución forzosa, la Administración actuante remitirá al Registro de la Propiedad certificación del acto o actos correspondientes para su constancia por nota al margen de la última inscripción de dominio. La situación de venta o sustitución forzosa se consignará en las certificaciones registrales que de la finca se expidan.

3. Resuelto el procedimiento, la Administración actuante expedirá certificación de la adjudicación, que será título inscribible en el Registro de la Propiedad.

En la inscripción registral se harán constar las condiciones y los plazos de edificación a que quede obligado el adquirente en calidad de resolutorias de la adquisición."

la promoción como protegida en el momento de tramitar el expediente en la comunidad autónoma³⁵.

Nos referimos a esta problemática que la Ley del Suelo de 2008 soluciona, para poner de manifiesto otro punto de conexión con las reservas, en aras de la función social de la propiedad, como es la incidencia de los límites de valoración de suelo para vivienda protegida.

En definitiva los puntos de conexión son, el destino a vivienda protegida (en los patrimonios públicos de suelo son permitidos otros usos también), y el límite de valoración de suelo, pero bien entendido que se trata de instituciones diferentes, que la propia Ley del Suelo de 2008 regula y trata separadamente.

2.2. Elementos objetivos

a) El instrumento de imposición de la reserva

Atendiendo a la legislación estatal sobre el suelo preconstitucional, vemos que el artículo 2 del Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, dice que los Planes Generales y las Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento, al igual que los Planes Especiales, acomodarán sus determinaciones a las contenidas en el Plan Nacional y en los Planes Directores Territoriales de Coordinación³⁶.

También el artículo 31 del Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana indica que, para la ejecución de los Planes generales en suelo urbano, será suficiente que éstos contengan los requisitos señalados en el artículo 12.2 1º de la Ley del Suelo “Las actuaciones en suelo

³⁵ Ver Santiago GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ en “Urbanismo y Ordenación del Territorio”, Quinta Edición, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona 2009. Pág. 960, esto se producía porque “Tradicionalmente, la legislación estatal preveían el régimen de subasta (artículo 92 y 164 a 170, en especial 168 del TRLS/1976) o el concurso (artículo 284.1º del TRLS/1992), respectivamente (SSTS de 30 de octubre de 1990 [Rj 1990, 8400] y de 21 de diciembre de 1993 [Rj 1993, 9839]), sin perjuicio de la posibilidad de enajenación directa (que en ambos Textos Refundidos se preveía) para el caso en que quedara desierto el concurso o la subasta. La regla general para la enajenación de bienes patrimoniales de las Entidades Locales es el procedimiento de subasta según la legislación local.”

³⁶ El artículo 2 del Real Decreto 2159/1978, de 23 de Junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el Desarrollo y Aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana dice: “*Los Planes generales y las normas complementarias y subsidiarias del planeamiento, al igual que los Planes especiales, acomodarán sus determinaciones a las contenidas en el Plan Nacional y en los Planes Directores territoriales de coordinación.*”

urbanizable programado requieren la previa aprobación del Plan parcial del sector correspondiente³⁷.

En el suelo urbanizable no programado sólo podrá actuarse mediante la aprobación de programas de actuación urbanística, y de los correspondientes Planes parciales para su ejecución. La ejecución de los sistemas generales integrantes de la estructura general y orgánica del territorio se llevará a cabo bien directamente, mediante la aprobación de Planes especiales, bien mediante su inclusión en los sectores correspondientes para su desarrollo en Planes parciales.

A modo de ejemplo de normativa urbanística autonómica de aplicación, veremos:

Comunidad Autónoma Valenciana, con la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la Generalitat, Urbanística Valenciana en su artículo 61 establece la función, el ámbito y el alcance del Plan General.

Dicho artículo dice que los Planes Generales son instrumentos que fijan la estrategia de evolución urbanística del municipio, así como los procesos de ocupación del suelo, en relación con el consumo de otros recursos y emisión de contaminantes.

Por ello, el Plan General debe justificar su adecuación al planeamiento de los municipios colindantes, a cuyo efecto deberá reflejar en su documentación el de las zonas limítrofes.

Esto se produce cuando el modelo de desarrollo urbanístico de un municipio haga necesaria su ordenación conjunta con terrenos incluidos dentro del término municipal colindante, y así el Plan General podrá ordenar dicho ámbito, previo acuerdo plenario del Ayuntamiento colindante afectado, o en su caso, mediante la firma del oportuno convenio.

Si se produce discrepancia entre los municipios afectados, este artículo prevé una posible solución, determinando que será la Consejería competente en urbanismo la encargada de resolver lo que resulte más adecuado para la mejor ordenación de la zona.

También establece que el Plan General tiene vigencia indefinida, pero que aún así, deberá prever la expansión urbana del municipio para un mínimo de 10 años aproximadamente, abarcando la reserva de suelo y dotaciones para la implantación de infraestructuras previsibles a más largo plazo.

³⁷ El artículo 31 del Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre régimen del Suelo y Ordenación Urbana dice “1. Para la ejecución de los Planes generales en suelo urbano será suficiente que estos contengan los requisitos señalados en el artículo 12.2.1 de la Ley del Suelo. 2. Las actuaciones en suelo urbanizable programado requieren la previa aprobación del Plan parcial del sector correspondiente. 3. En el suelo urbanizable no programado solo podrá actuarse mediante la aprobación de programas de actuación urbanística y de los correspondientes Planes parciales para su ejecución. 4. La ejecución de los sistemas generales integrantes de la estructura general y orgánica del territorio se llevará a cabo, bien directamente, mediante la aprobación de Planes especiales, bien mediante su inclusión en los sectores correspondientes para su desarrollo en Planes parciales.”

El Decreto 67/2006 de 19 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística en su artículo 138 establece que todo municipio debe tener su propio plan general

La **Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha**, en Decreto Legislativo 1/2010, de 18/05/2010, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, establece que los Planes e instrumentos de Ordenación Territorial y Urbanística pueden ser Supramunicipales o Municipales³⁸.

En definitiva que el instrumento de ordenación adecuado para el establecimiento de las reservas de suelo para la promoción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública viene determinado, en cada territorio autonómico, por la legislación urbanística de aplicación al regular los Planes capaces de ordenación.

Naturalmente el planeamiento realiza una función de concreción en el espacio que se prolonga temporalmente, por tanto, los instrumentos urbanísticos de desarrollo, y muy especialmente la ordenación pormenorizada y los programas, habrán de concretar y delimitar los terrenos vinculados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.

Podría pensarse que puede darse el supuesto de tener fijado el porcentaje de reserva sin que se haya producido la delimitación concreta sobre los terrenos, circunstancia que podría implicar una dificultad especial y dudas en cuanto a la concreción.

Sin embargo, cabe señalar que las técnicas urbanísticas habituales que materializan los aprovechamientos urbanísticos mediante la reparcelación y la equidistribución de beneficios y cargas, habrán de simplificar enormemente la referida problemática, por

³⁸ Según el artículo 7 del Decreto Legislativo 1/2010, de 18/05/2010, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha los planes o instrumentos de ordenación municipal pueden ser:

A) Supramunicipales, y estos a su vez de dos tipos:

- Los Planes de Ordenación del Territorio, que son de carácter integral o sectorial, y que establecen directrices de coordinación territorial para la formulación de los diferentes instrumentos de ámbito espacial menor.
- Los Planes de Singular Interés, que tienen por objeto la ordenación y transformación del suelo en actuaciones de iniciativa pública de relevante interés social o económico en el ámbito regional.

B) Municipales, los cuales se dividen en:

- Los Planes de Ordenación Municipal, que definen la estrategia de utilización del territorio y su ordenación urbanística estructural, así como la ordenación detallada del suelo urbano y, en su caso, del urbanizable de ejecución prioritaria y la ordenación del suelo rústico conforme a su régimen propio, en los municipios que deban contar con este tipo de planes.
- Los Planes de Delimitación de Suelo Urbano, que, excepcionalmente, suplen la función propia de los Planes de Ordenación Municipal en municipios exentos del deber de formularlos.

cuanto que los aprovechamientos derivados de la reserva en virtud de los porcentajes establecidos podrán reconvertirse, concretándose en terrenos sujetos a una ordenación pormenorizada y delimitada. En este sentido, la referencia a la legislación urbanística autonómica proporciona los medios necesarios para la fijación real de estos porcentajes.

b) El terreno

i. Superficies sobre las que puede recaer la reserva

Teniendo en cuenta que el destino de los terrenos objeto de una reserva consiste en la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, será necesario saber qué requisitos exige la legislación especial de viviendas protegidas en relación con el suelo.

No sería de recibo establecer una reserva de terrenos para vivienda protegida, cuando no reúnan las características y los requisitos exigidos por el régimen jurídico especial de protección a la vivienda y, en definitiva, la Administración competente no pueda otorgar la correspondiente calificación.

Por tanto, lo que en primer término habrá de tenerse en cuenta a la hora de planificar una reserva, es que los terrenos sobre los que se proyecta son susceptibles de la construcción de vivienda protegida.

En este sentido, cabe recordar que tanto la legislación estatal preconstitucional, como la legislación autonómica, en materia de protección a la vivienda, exigen que el suelo reúna los siguientes requisitos³⁹:

- Emplazamiento
- Limitación del valor de los terrenos
- Aptitud física
- Aptitud jurídica
- Aptitud urbanística

Evidentemente las tres aptitudes indicadas son exigidas para la promoción residencial de cualquier tipo, sin embargo conviene prestar especial atención al emplazamiento y a la limitación de valor de los terrenos porque son exigencias específicas y singulares para la promoción de vivienda protegida. A todo ello hemos hecho ya referencia al examinar la vivienda protegida en el urbanismo.

³⁹ Ver a modo de ejemplo: Real Decreto 3148/78, de 10 de noviembre, por el que se desarrolla el Real Decreto Ley 31/78, de 31 de octubre, sobre Política de Viviendas de Protección Oficial, o, en el ámbito autonómico, Decreto 90/2009, de 26 de junio, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Viviendas de Protección Pública de la Comunidad Valenciana.

Dado que se trata de promover viviendas con protección, el emplazamiento será siempre un requisito que tendrá en cuenta la Administración pública en el momento de instruir el procedimiento administrativo necesario para la expedición de la Calificación o Declaración Provisional. Se trata de vincular al régimen especial una promoción de viviendas destinadas a domicilio habitual y permanente de los adquirentes y/o usuarios, por lo que los emplazamientos en entornos urbanísticos destinados a viviendas de segunda residencia, de temporada o de veraneo, no se considerarán nunca adecuados, y la Administración o bien prestará una especial vigilancia, o exigirá requisitos específicos para la expedición de la Calificación o Declaración Provisional, que acrediten la concurrencia de interés social, como el empadronamiento de adquirentes y/o usuarios, la acreditación de adscripción a centros de salud, colegios públicos o concertados, y lugar de trabajo, o incluso, la existencia de dotaciones próximas y limitación a promociones de carácter público .

Además, las orientaciones constitucionales que se desprenden del artículo 47 CE que configura el derecho a una vivienda mediante el disfrute de una vivienda digna y adecuada, en relación con el artículo 45 CE que reconoce el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, deben informar la actuación de la Administración en el momento de instruir el procedimiento para la expedición de la Calificación o Declaración Provisional, en el sentido de huir de emplazamientos que supongan la promoción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública en barrios degradados, entornos de infravivienda o focos de chabolismo y delincuencia, así como de emplazamientos carentes de las dotaciones mínimas para el desarrollo de la vida personal y familiar con dignidad y calidad de vida.

La legislación especial de protección a la vivienda siempre ha tenido muy en cuenta el límite de valoración de los terrenos, como se ha visto pormenorizadamente en su apartado anterior al analizar el urbanismo en la legislación especial de protección a la vivienda. Esta limitación se considera esencial, puesto que la finalidad de esta normativa consiste en proporcionar viviendas dignas y adecuadas a los segmentos sociales menos favorecidos, lo que implica el establecimiento de precios máximos de venta y renta.

Las reservas constituyen una vinculación sobre los terrenos de carácter real que se produce, como ya se ha indicado, con independencia de la titularidad de los terrenos.

En el momento de efectuar la ordenación no se observan problemas respecto a terrenos de dominio privado, pero pueden presentarse cuando estemos en presencia de terrenos sujetos a dominio público, ya que la ordenación y su concreción quedarán condicionadas a la desafectación de estos bienes, lo que comporta la coordinación y asentimiento de las Administraciones Públicas tuteladoras del dominio.

En consecuencia, la efectividad de la reserva queda afectada por la predisposición e informe favorable de las Administraciones tuteladoras competentes.

Otro problema es la titularidad pública de los terrenos, que puede producirse sobre bienes patrimoniales susceptibles del tráfico jurídico. En el apartado b anterior, hemos hecho referencia a esta circunstancia, y se ha señalado que la afección real que comporta una

reserva es independiente de la titularidad del suelo, sin perjuicio de la debida coordinación entre Administraciones Públicas para llevar a buen puerto la planificación y su ejecución.

En definitiva, señalamos, aunque sea puntualmente, que las Comisiones Territoriales de Urbanismo, integradas con representantes de las Administraciones Públicas y otros sectores profesionales, son un elemento importante a la hora de alcanzar la coordinación necesaria en la elaboración de los planes de urbanismo. Su regulación por la legislación urbanística autonómica no deja lugar a dudas.

ii. Aplicación al derecho de superficie

La Ley del Suelo de 2008, en su artículo 10⁴⁰, indica que la obligación básica de destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para uso residencial, con reser-

⁴⁰ *Artículo 10 Criterios básicos de utilización del suelo*

1. Para hacer efectivos los principios y los derechos y deberes enunciados en el Título I, las Administraciones Públicas, y en particular las competentes en materia de ordenación territorial y urbanística, deberán:
 - a) Atribuir en la ordenación territorial y urbanística un destino que comporte o posibilite el paso de la situación de suelo rural a la de suelo urbanizado, mediante la urbanización, al suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen, impedir la especulación con él y preservar de la urbanización al resto del suelo rural.
 - b) *Destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para uso residencial, con reserva en todo caso de una parte proporcionada a vivienda sujeta a un régimen de protección pública que, al menos, permita establecer su precio máximo en venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, como el derecho de superficie o la concesión administrativa.*

Esta reserva será determinada por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística o, de conformidad con ella, por los instrumentos de ordenación, garantizará una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social y comprenderá, como mínimo, los terrenos necesarios para realizar el 30 por ciento de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo rural que vaya a ser incluido en actuaciones de nueva urbanización y el 10 por ciento en el suelo urbanizado que deba someterse a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización.

No obstante, dicha legislación podrá también fijar o permitir excepcionalmente una reserva inferior o eximir las para determinados municipios o actuaciones, siempre que, cuando se trate de actuaciones de nueva urbanización, se garantice en el instrumento de ordenación el cumplimiento íntegro de la reserva dentro de su ámbito territorial de aplicación y una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social Letra b) del número 1 del artículo 10 redactada por el apartado seis de la disposición final duodécima de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas («B.O.E.» 27 junio). Vigencia: 28 junio 2013 Durante un plazo máximo de cuatro años a contar desde el 28 de junio de 2013, las comunidades autónomas podrán dejar en suspenso la aplicación de lo dispuesto en el artículo 10.1 b), determinando el período de suspensión y los instrumentos de ordenación a que afecte, siempre que se cumplan, como mínimo, los requisitos establecidos en la disposición transitoria segunda de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas («B.O.E.» 27 junio)

va en todo caso de una parte proporcionada a vivienda sujeta a un régimen de protección pública que, al menos, debe permitir establecer su precio máximo en venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, como el derecho de superficie o la concesión administrativa.

Sin lugar a dudas la legislación estatal ha tenido muy en cuenta que la legislación especial de protección a la vivienda, tanto la preconstitucional como la autonómica, permiten la promoción de vivienda protegida sobre un derecho de superficie o concesión administrativa, ya que son supuestos que entran dentro de la aptitud jurídica que deben tener los terrenos, ya que es suficiente cualquier título apto para construir.

Incluso el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, en su última modificación introducida por Real Decreto 1713/2010, de 17 de diciembre, artículo 2 apartado 2, recoge la posibilidad de promoción de vivienda de protección pública sobre derechos de superficie⁴¹.

Este derecho aparece ampliamente regulado por la legislación estatal y por la legislación autonómica, y se ampara en la función social de la propiedad, como tiene acreditado la Doctrina en la materia.

Ahora bien, si el derecho de superficie es perfectamente admisible para la promoción de viviendas protegidas, con la única prevención de que su duración no sea menor al

-
- c) Atender, en la ordenación que hagan de los usos del suelo, a los principios de accesibilidad universal, de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, de movilidad, de eficiencia energética, de garantía de suministro de agua, de prevención de riesgos naturales y de accidentes graves, de prevención y protección contra la contaminación y limitación de sus consecuencias para la salud o el medio ambiente.
 2. Las instalaciones, construcciones y edificaciones habrán de adaptarse, en lo básico, al ambiente en que estuvieran situadas, y a tal efecto, en los lugares de paisaje abierto y natural, sea rural o marítimo, o en las perspectivas que ofrezcan los conjuntos urbanos de características histórico-artísticas, típicos o tradicionales, y en las inmediaciones de las carreteras y caminos de trayecto pintoresco, no se permitirá que la situación, masa, altura de los edificios, muros y cierres, o la instalación de otros elementos, limite el campo visual para contemplar las bellezas naturales, rompa la armonía del paisaje o desfigure la perspectiva propia del mismo.
 3. Serán nulos de pleno derecho los actos administrativos de intervención que se dicten con infracción de la ordenación de las zonas verdes o espacios libres previstos en los instrumentos de ordenación urbanística. Mientras las obras estén en curso de ejecución, se procederá a la suspensión de los efectos del acto administrativo legitimador y a la adopción de las demás medidas que procedan. Si las obras estuvieran terminadas, se procederá a su revisión de oficio por los trámites previstos en la legislación de procedimiento administrativo común.

⁴¹ El artículo 2.2 del Real Decreto 1713/2010, de 17 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 dice: *“El alquiler de viviendas nuevas o usadas, libres o protegidas destinadas a vivienda habitual del arrendatario, así como la adquisición de viviendas protegidas de nueva construcción para venta, o procedentes de rehabilitación, la de viviendas usadas, y la adquisición del derecho de superficie de una vivienda protegida ya construida, siempre que se destinen a vivienda habitual del adquirente.”*

periodo de protección pública, pueden presentarse problemas tanto respecto de la legislación especial de protección a la vivienda como respecto a la planificación y ordenación de las reservas.

En cuanto a la legislación especial sobre protección a la vivienda, la duración del derecho de superficie no podrá ser menor, como se ha indicado, al periodo de protección pública, y en cuanto a las reservas su duración plantea el problema de la extinción del destino del suelo. En ambas situaciones se plantea un problema similar, derivado de la duración temporal del derecho de superficie, que es muy difícil de coherencia con los periodos de protección cuando son permanentes (circunstancia que se está produciendo en materia de vivienda protegida en algunos supuestos y en algunas legislaciones, como se analiza más adelante) y con el destino de los terrenos en las reservas porque la duración temporal supone que su extinción implica la reversión del objeto del derecho a favor del propietario que se convertirá en titular de un edificio o varios de vivienda protegida que seguirá sujeta a su régimen especial cuando no haya terminado el periodo de protección.

iii. La determinación concentrada o distribuida

La Ley del Suelo de 2008, en su artículo 10, se limita a establecer un porcentaje mínimo o básico de edificación, remitiéndose a la legislación urbanística autonómica para su concreción. Por tanto, la ley estatal no especifica si la reserva debe ser continua o discontinua, o dicho en otras palabras, si la determinación debe ser concentrada o distribuida.

Dejamos constancia que, con carácter general, la legislación especial de protección a la vivienda permite incluso la calificación de viviendas individuales o la promoción de vivienda protegida en régimen mixto con vivienda libre. La primera viene motivada por la incidencia de la crisis económica iniciada en el año 2007 y tiene su reflejo en la Disposición transitoria primera del Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012.

Las promociones mixtas se amparan en legislación autonómica, y constituyen una promoción singular de vivienda protegida al permitir un porcentaje de vivienda libre.

Sirvan estos ejemplos de lo que permite la legislación especial de protección a la vivienda, para comprender que el principio de cohesión social es fundamental en esta materia, así como el principio de igualdad constitucional, lo que debe también tener su incidencia en la determinación concentrada o distribuida de los terrenos sujetos a reserva.

c) El porcentaje

i. En la legislación estatal

Para el diseño de las reservas de suelo destinadas a viviendas con algún régimen de protección pública debemos tener en cuenta unas cuestiones fundamentales:

1. La ley estatal establece una reserva mínima del 30 % en los nuevos desarrollos urbanísticos⁴², y las normativas autonómicas establecen otros porcentajes distintos. ¿Están estos porcentajes relacionados con las necesidades poblacionales de vivienda? Para planificar bien las reservas no sólo sirve un mínimo porcentaje, sino que se debería instrumentar un sistema para valorar la necesidad de vivienda, para que las reservas puedan cumplir con eficacia la finalidad que justifica su existencia.
2. Una reserva no puede ser un “gueto”. La ley estatal no determina si la reserva debe ser continua o discontinua, probablemente porque el Estado no tiene atribuidas competencias en materia de urbanística, a tenor de lo dispuesto en el artículo 148.1.3 de la Constitución Española y en los diferentes Estatutos de Autonomía.

Es evidente que las reservas producen una incidencia de primer orden en la Planificación Urbanística.

3. Hay una incidencia también en la política de vivienda, porque las reservas pueden dar lugar a una aplicación de programas de sostenibilidad en materia de vivienda, establecido por la Planificación Urbanística y no necesariamente por la política de vivienda.

ii. En la legislación autonómica

En **Andalucía**, las directrices de la ley estatal no alteran lo ya dispuesto por la LOUA en materia de vivienda protegida, ya que se mantiene la obligación de realizar una reserva del 30% de suelo residencial para VPP⁴³ en cada planeamiento urbano. Asimismo, en la reserva de suelo protegido, los PGOU⁴⁴ deberán tener en cuenta el perfil de los demandantes de VPP de acuerdo con lo previsto en la legislación autonómica del

⁴² Ver artículo 10.1.b) del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del suelo que dice: “1. Para hacer efectivos los principios y los derechos y deberes enunciados en el Título I, las Administraciones Públicas, y en particular las competentes en materia de ordenación territorial y urbanística, deberán: ... Destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para uso residencial, con reserva en todo caso de una parte proporcionada a vivienda sujeta a un régimen de protección pública que, al menos, permita establecer su precio máximo en venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, como el derecho de superficie o la concesión administrativa. Esta reserva será determinada por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística o, de conformidad con ella, por los instrumentos de ordenación y, como mínimo, comprenderá los terrenos necesarios para realizar el 30 % de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo que vaya a ser incluido en actuaciones de urbanización. No obstante, dicha legislación podrá también fijar o permitir excepcionalmente una reserva inferior para determinados municipios o actuaciones, siempre que, cuando se trate de actuaciones de nueva urbanización, se garantice en el instrumento de ordenación el cumplimiento íntegro de la reserva dentro de su ámbito territorial de aplicación y una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social.”

⁴³ VPP - Vivienda de Protección Pública.

⁴⁴ PGOU – Plan General de Ordenación Urbana.

derecho a la vivienda. En este sentido, la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía, en su artículo 10 establece las determinaciones del planeamiento urbanístico en materia de vivienda y dice que:

1. El planeamiento urbanístico promoverá la cohesión social en las ciudades y pueblos de Andalucía, como garantía de una adecuada integración urbana y para la prevención de fenómenos de segregación, exclusión, discriminación o asedio por razones socioeconómicas, demográficas, de género, culturales, religiosas o de cualquier otro tipo.
2. El Plan General de Ordenación Urbanística, de acuerdo con la normativa en materia de ordenación del territorio y urbanismo y los instrumentos de ordenación territorial, contendrá las determinaciones de ordenación, gestión y ejecución que sean precisas para cubrir las necesidades de vivienda establecidas en los planes municipales de vivienda y suelo.

Así añade que para todo ello, entre otras determinaciones, clasificará suelo suficiente con uso residencial para su desarrollo y ejecución a corto y medio plazo y establecerá, en relación a las reservas de suelo con destino a vivienda protegida, la edificabilidad destinada a tal fin en cada área o sector con uso residencial, las previsiones de programación y gestión de la ejecución de los correspondientes ámbitos y, en los suelos con ordenación detallada, su localización concreta, plazos de inicio y terminación de las actuaciones. Asimismo, establecerá las acciones de rehabilitación que favorezcan la revitalización de los tejidos residenciales y la recuperación del patrimonio construido, así como la eliminación de las situaciones de infravivienda existentes.

3. Los diferentes instrumentos de planeamiento de desarrollo deberán definir, en los suelos de reserva para vivienda protegida, los porcentajes de vivienda de las diferentes categorías establecidas en el correspondiente Plan Municipal de Vivienda y Suelo.

En la **Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha**, el Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística establece, en su artículo 24 que hace referencia a los Planes de Ordenación Municipal, que los referidos Planes de Ordenación deberán establecer las determinaciones precisas para garantizar que se destine a la construcción de viviendas sujetas a un régimen de protección pública, el suelo suficiente para cubrir las necesidades previsibles en el primer decenio de vigencia del citado Plan, que deberán seguir los siguientes criterios justificando la proporción de la reserva que se destina a cada concreto régimen de protección en base a los criterios que señale la normativa de vivienda:

- En municipios con población igual o superior a 10.000 habitantes de derecho:
 - En sectores de suelo urbanizable, la reserva no podrá ser inferior a la precisa para que al menos el 50% de la total edificabilidad residencial materializable

del sector quede sujeto al expresado régimen de protección pública. No obstante, los Ayuntamientos podrán reducir justificadamente de este porcentaje hasta un 10% de la total edificabilidad residencial materializable.

- En unidades de actuación urbanizadora en suelo urbano no consolidado, la reserva no podrá ser inferior a la precisa para que al menos el 30% de la total edificabilidad residencial materializable de la unidad quede sujeto al expresado régimen de protección pública.
- En los ámbitos de suelo urbano no consolidado sometidos a operación de reforma interior, la reserva se establecerá justificadamente por la Administración actuante en cada actuación.
- En municipios con población inferior a 10.000 habitantes de derecho:
 - En sectores de suelo urbanizable y en unidades de actuación urbanizadora en suelo urbano no consolidado, la reserva no podrá ser inferior a la precisa para que al menos el 30% de la total edificabilidad residencial materializable del ámbito quede sujeto al expresado régimen de protección pública.
 - En los ámbitos de suelo urbano no consolidado sometidos a operación de reforma interior, la reserva se establecerá justificadamente por la Administración actuante en cada actuación.
- Para actuaciones urbanizadoras autónomas en cualquier municipio, de carácter aislado, y cuyo destino sea el turístico o de ocupación estacional, y tipología predominantemente residencial unifamiliar de baja densidad, podrán delimitarse ámbitos discontinuos en los que resulte idónea la materialización de la reserva de vivienda protegida siempre que éstos aseguren una distribución de su localización respetuosa con el modelo de ordenación establecida por los instrumentos de ordenación territorial y urbanística y con el principio de cohesión social.

En el caso de actuaciones urbanizadoras autónomas, de carácter aislado, cuya tipología sea residencial unifamiliar de muy baja densidad, también se podrá realizar la delimitación prevista en el párrafo anterior con las mismas condiciones señaladas en el mismo.

- Para el caso de actuaciones reguladas en el artículo 39.5 y que cumplan los requisitos de la letra anterior, la reserva será obligatoriamente la precisa para que al menos el 30% de la total edificabilidad residencial materializable del ámbito quede sujeto al expresado régimen de protección pública, si bien podrá realizarse la delimitación discontinua prevista en dicha letra con las condiciones señaladas en la misma⁴⁵.

⁴⁵ El artículo 39.5 del Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística dice: “La innovación de los Planes que legalice actuaciones urbanizadoras irregulares deberá satisfacer los principios

Así mismo, establece que por Decreto del Consejo de Gobierno de dicha comunidad autónoma, podrá extenderse la obligatoriedad de las determinaciones a que se refiere el punto primero del apartado anterior a todos o algunos de los municipios de menos de 10.000 habitantes de derecho, cuando circunstancias de conurbación o recíproca influencia territorial entre términos municipales vecinos u otras causas análogas así lo aconsejen.

También estarán exentos del deber de contar con un Plan de Ordenación Municipal los municipios dotados de un crecimiento urbano estable o moderado y cuya política municipal tienda al mantenimiento de ese escenario, en los que concurra la circunstancia de no haberse superado durante los cuatro últimos años consecutivos la promoción de más de 50 viviendas o 5.000 metros cuadrados construidos, de cualquier uso, por año. Estos requisitos podrán actualizarse y modificarse reglamentariamente.

Los municipios a que se refiere el párrafo anterior deberán dotarse de un Plan de Delimitación de Suelo Urbano en los términos establecidos en el artículo 25.

Por otro lado, la persona titular de la consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística, a iniciativa o previa audiencia del municipio o municipios interesados, podrá eximir a éstos del deber de disponer de Plan de Ordenación Municipal, cuando, aun no dándose en dichos municipios la circunstancia expresada en el número anterior, presenten un desarrollo urbano escaso con arreglo a criterios urbanísticos generales u objetivos deducibles de sus características específicas.

La resolución de la persona titular de la Consejería, que deberá ser motivada y publicarse en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha, se revisará cuatrienalmente a instancia de la Consejería o del municipio interesado.

En la **Comunidad Valenciana**, con carácter subsidiario, y en tanto el planeamiento municipal no cuente con el correspondiente estudio de necesidades de vivienda al que se refiere la disposición adicional sexta de la Ley Urbanística Valenciana, por resolución del Conseller competente en materia de Territorio y visto el incremento de población que se deduzca del planeamiento, se establecerá el porcentaje de reserva de suelo para vivienda protegida en coherencia con la siguiente tabla:

rectores de la actividad urbanística y cumplir los estándares legales de calidad de la ordenación, requiriendo en todo caso previo informe favorable de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

En el supuesto de actuaciones irregulares que reúnan los requisitos de la letra C del artículo 24.3 de esta Ley, las reservas mínimas de suelo con destino dotacional público previstas en el número 1 del artículo 31 podrán ubicarse mediante la delimitación de ámbitos discontinuos siempre que se den las condiciones establecidas en el número 3 del mismo artículo."

MUNICIPIO	Porcentaje de reserva de suelo para vivienda de protección pública
Municipio de Valencia	40 %
Municipios de Castellón y Alicante	30 %
Municipio Singular C	25 %
Municipios Zona A	25 %
Municipios Zona B y C	20 %

Municipios en zona C con población entre 5.000 y 2.000 habitantes 15%, municipios en zona C con población inferior a 2.000 habitantes 10%

Esas reservas fijadas como mínimas podrán ser incrementadas por decisión del Pleno del Ayuntamiento.

Para justificar el efectivo cumplimiento del porcentaje de reserva establecido en el municipio, el Ayuntamiento aportará un informe firmado por el Secretario y con el visto bueno del alcalde, en el que se identifique el Plan General vigente y los suelos que han sido reservados en su aplicación a los efectos de poder aportar la información necesaria para considerar el efectivo cumplimiento.

A estos efectos, constituye un referente importante la Orden de 28 de julio de 2008, de la Consejería de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda (DOGV núm. 5819, de 1 de agosto de 2008), por la que se implanta el Sistema de Indicadores Territoriales de Demanda de Vivienda con protección pública, con el objetivo claro de generar una reserva real y efectivamente realizable. Se pretende evitar la existencia de suelos reservados a vivienda con protección pública, pero sobre los cuales no se ejecutan las previstas dada la falta de demanda o la falta de idoneidad del suelo propuesto para tal fin.

iii. Factores de cómputo

El nacimiento de las reservas de vivienda protegida, a través de la legislación urbanística autonómica, y la posterior configuración básica por la legislación estatal de 2008, puede acarrear la necesidad de realizar operaciones matemáticas para formalizar el cómputo de la reserva ya que es posible, y así se ha producido, la utilización de magnitudes diferentes.

Fácilmente podemos localizar legislación autonómica que materializa la delimitación de terrenos para vivienda protegida, en número de viviendas y no en un porcentaje de edificabilidad como así hace la legislación estatal.

Debido a ello, serán necesarias las correspondientes operaciones de conversión, con el fin de clarificar la aplicación de los porcentajes obligatorios.

En materia urbanística estas operaciones de conversión de metros cuadrados de terrenos en porcentajes, viene facilitada por el cálculo y determinación de los aprovechamientos urbanísticos, en nuestro caso, incluyendo el volumen edificatorio y el uso residencial protegido.

iv. Factores de flexibilización

La legislación estatal de 2008 contempla factores de flexibilización, consciente de la dificultad que supone establecer una obligatoriedad básica predeterminada, ya que la planificación urbanística puede desenvolverse en ámbitos de uso mayoritario de segunda residencia, zonas de desarrollo industrial, etc... que no son susceptibles de la aplicación directa, lisa y llana, de unas reservas mínimas de terrenos para vivienda protegida.

De ahí que el artículo 10 de la Ley del Suelo de 2008, inmediatamente después de establecer en su apartado b) la reserva mínima del 30 por ciento de edificabilidad residencial, señala que la legislación urbanística autonómica podrá establecer excepcionalmente una reserva inferior cuando concurren los siguientes factores:

- En determinados municipios o actuaciones, siempre que estemos hablando de nueva urbanización.
- Siempre que se garantice, en el instrumento de ordenación, el cumplimiento íntegro de la reserva dentro de su ámbito territorial de aplicación.
- Una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social.

Pero además, en la Disposición Transitoria Primera, tiene en cuenta la legislación autonómica precedente en materia de reservas, estableciendo un plazo de adaptación a la nueva ley, y disponiendo, que en tanto no se produzca la aplicación de la reserva mínima estatal queda sujeta a las siguientes precisiones:

- Exención de aplicación en los municipios de menos de 10.000 habitantes que, en los dos últimos años anteriores al del inicio del procedimiento de aprobación del instrumento de ordenación, se hayan autorizado edificaciones residenciales para menos de 5 viviendas por cada 1.000 habitantes y año, y siempre que cuando dichos instrumentos no ordenen actuaciones residenciales para más de 100 nuevas viviendas. Así como los que tengan por objeto actuaciones de reforma o mejora de la urbanización existente en las que el uso residencial no alcance las 200 viviendas.

Dicho en términos coloquiales esta exención se refiere a municipios pequeños con poca actividad constructora residencial.

- Los instrumentos de ordenación podrán compensar motivadamente minoraciones del porcentaje en las actuaciones de nueva urbanización no dirigidas a atender la demanda de primera residencia prevista por ellos con incrementos en otras de la misma categoría de suelo. Sin duda la ley está pensando en las zonas turísticas o de segunda residencia mayoritaria.

d) El régimen de promoción y uso de las viviendas de protección pública

i. Regímenes

Las viviendas de protección pública no se construyen mediante un régimen de promoción unitario, sino que los planes estatales y autonómicos de vivienda, y, en definitiva, la legislación especial de protección recoge diversos regímenes de promoción que tienen características diferentes, y que encuentran su oportunidad en la temporalidad de la planificación en la materia.

La primera distinción necesaria se produce entre la promoción pública y la promoción privada, cuyas características de titularidad, limitaciones de uso y de precio, procedimiento de acceso y duración del régimen de promoción no son coincidentes.

Por otra parte, los Planes modernos de vivienda diferencian entre regímenes de promoción que van dirigidos a segmentos sociales diferentes. Así atendiendo al Plan 2009-2012⁴⁶, los regímenes de promoción establecidos son:

- VPNC de Régimen Especial, dirigido a los segmentos sociales menos favorecidos, ingresos inferiores a 2,5 veces el IPREM.⁴⁷
- VPNC de Régimen General, dirigido a segmentos sociales intermedio cuyos ingresos no excedan de 4,5 veces el IPREM.
- VPNC de Régimen Concertado, dirigido a un segmento social más elevado, siempre que no exceda 6,5 veces el IPREM.

Pero además los Planes pueden incluir, y de hecho así lo hacen, actuaciones protegidas que consisten en dirigir la protección hacia la adquisición de viviendas de nueva construcción o usadas. En este supuesto, las viviendas objeto de la transmisión no son protegidas, siguen siendo viviendas libres, ya que lo que se protege es el hecho de su adquisición, por personas o familias pertenecientes a determinados segmentos sociales. La peculiaridad de estas actuaciones protegidas, en relación con las reservas, las pondremos de relieve posteriormente.

Teniendo en cuenta esta circunstancia y que la legislación sobre reservas se refiere a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, se plantea la conveniencia o no de si la legislación o la ordenación concreta de las reservas de suelo para vivienda protegida deberían determinar los regímenes de promoción permitidos.

⁴⁶ Ver artículo 22 y 32 del Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012.

⁴⁷ IPREM – Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples

ii. Otras medidas de fomento, régimen general y medidas complementarias autonómicas, en especial el régimen de la Comunidad Valenciana

La estructura de los planes estatales de vivienda post constitucionales, obedecen a la técnica normativa, legislación básica-legislación complementaria, en virtud de la cual las comunidades autónomas pueden complementar el régimen de ayudas establecido por el Plan Estatal, configurando medidas de fomento territoriales y adecuadas a las circunstancias peculiares en el ámbito autonómico.

De ahí que, a modo de ejemplo el Decreto 66/2009, de 15 de mayo, de la Generalidad Valenciana, por el que se aprueba el Plan Autonómico de Vivienda, establece ayudas especiales para la rehabilitación y renovación urbana, subvenciones para la adquisición de vivienda complementarias, ayudas complementarias al inquilino de vivienda y ayudas para la mejora de la calidad y eficiencia energética.

De ahí que cuando la política urbanística y de vivienda autonómica, apuesta por la sostenibilidad y establece medidas especiales para fomentar estos perfiles de calidad, se plantee la conveniencia de introducir la obligatoriedad o la preferencia de promociones de vivienda protegida que contengan la Calificación Energética requerida en la normativa autonómica complementaria de la estatal, contribuyendo a la realización de los objetivos territoriales determinados por la política de vivienda.

Los Planes Estatales y Autonómicos de vivienda contemplan también medidas para la adquisición y urbanización de suelo para vivienda protegida, cuya incidencia en las reservas puede ser, lógicamente, de primera magnitud, y habrán de tenerse presentes en el momento de concretar la ordenación de la reserva.

Lamentablemente el Real Decreto 1713/2010 suprime las subvenciones para este tipo de actuación protegida, restando eficacia a esta medida de fomento y perturbando la complementariedad de las ayudas de ámbito autonómico.

iii. Régimen de uso

La efectiva concreción de las reservas de suelo para vivienda protegida, en el caso de introducir determinaciones en cuanto a los regímenes de promoción y uso de las viviendas a edificar, pueden implicar injerencias en el régimen jurídico especial de protección a la vivienda.

Por ello debe tenerse siempre presente una remisión a la legislación especial y a los Planes de vivienda, llamados a concretar en cada momento los regímenes de promoción y uso de viviendas protegidas adecuados a cada momento y circunstancias económico-sociales. Una cosa es priorizar entre ellos y otra condicionar las medidas de fomento establecidas por la Administración competente.

De ahí que la legislación y la ordenación pormenorizada de las reservas para vivienda protegida planteen de inmediato su obligada referencia con la política de vivienda, cuya problemática señalamos a continuación.

iv. Problemas de coordinación

- Duración del periodo de protección y el destino del suelo

Las reservas de suelo para la promoción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, plantean de inicio un primer problema porque la legislación especial de protección a la vivienda regula un régimen de dominio, conservación, uso y aprovechamiento de las viviendas que tiene, o puede tener como veremos, una duración temporal.

Por ello, se plantea una tensión entre la legislación de viviendas con protección pública y la legislación de suelo y urbanística, en el sentido de establecer cual debe tener aplicación preferente, lo que redundará en la duración de la reserva y del destino limitado del suelo.

Será oportuno, por tanto, examinar la duración del periodo de protección en la legislación especial. Por lo pronto, se puede observar que este periodo ha tenido una duración que ha oscilado entre los 20, 50 y 30 años, según la concreta legislación aplicable en cada momento, como se resume a continuación:

- Legislación de Viviendas Protegidas, según Ley de 19 de abril de 1939, y su Reglamento aprobado por Decreto de 8 de septiembre de 1939 (artículo 70), y la legislación de Viviendas de Renta Limitada, según Ley de 15 de julio de 1954, y Reglamento aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955 (artículo 96), establecen un periodo de protección que durará 20 años, aunque deberán permanecer las limitaciones para venta y renta durante todo el periodo de amortización de los auxilios directos (anticipos del Instituto Nacional de la Vivienda). Este periodo de protección viene claramente determinado con referencia a los 20 años de bonificación de contribuciones, impuestos, arbitrios, derechos o tasas (artículo 13 del Decreto de 24 de junio de 1955 sobre Viviendas de Renta Limitada). Esto es, el periodo de protección se establece teniendo en cuenta el alcance de las bonificaciones o exenciones fiscales entre otras cuestiones.
- Vivienda de Protección Oficial. El artículo 100 del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial de 24 de julio de 1968 determina que el periodo de protección durará 50 años. Las tensiones entre el Ministerio de la Vivienda y el Ministerio de Hacienda a la hora de plasmar el alcance de las bonificaciones y exenciones fiscales, y los periodos de amortización de los préstamos complementarios, debieron influir en alargar el periodo de protección.
- Reinstauración de las Viviendas de Protección Oficial mediante el Real Decreto-Ley 31/78, de 31 de octubre, cuyo artículo 1º establece la duración del periodo de protección en 30 años.

Dado que esta última legislación tiene actualmente el carácter de normativa estatal preconstitucional, el plazo de duración del régimen de protección en 30 años es aplicable, salvo lo que puedan determinar al respecto la legislación autonómica o los planes de vivienda, a que más adelante haremos referencia.

Ofrece pistas e indicios para comprender con criterios lógicos y técnicos la duración del periodo de protección en 30 años, la prescripción inmemorial que posibilitaba, en época medieval, la adquisición de la propiedad sobre el dominio y las funciones públicas por la posesión de 100 años. El peso histórico de esta circunstancia en el derecho administrativo es muy potente, hasta tal punto que la duración de los contratos de concesión para la gestión de los servicios públicos considera, que la duración del contrato es un elemento esencial que, inicialmente, se establecía en el máximo de 99 años (un año menos que el plazo exigido para la prescripción inmemorial) por la legislación específica reguladora. Si bien actualmente esta influencia histórica está ya superada, y la larga duración de este contrato se justifica en parámetros económicos y de restitución del equilibrio económico-financiero, no cabe duda que actuó como limitación general a tener en cuenta por los antecedentes históricos a que se ha hecho referencia.

Sin ir más lejos, podemos constatar también el efecto señalado en la regulación del periodo de duración del derecho de superficie que, conforme al artículo 40.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo 2/2008, de 20 de junio, tiene como límite 99 años.

Y hay que tener muy en cuenta que este plazo para la prescripción inmemorial, trae causa del cómputo de tres generaciones (*Tria genicula*), que toma como referencia la edad de Cristo (33 años) , ya que la doctrina escolástica entendía que la memoria humana no alcanza más allá, por testificación directa, de tres generaciones.

Es pues, muy probable, que la influencia histórica de la prescripción inmemorial y de su cómputo generacional, haya influido en la fijación temporal del periodo de protección del régimen jurídico especial de las Viviendas de Protección Oficial, computando (con redondeo) a toda una generación, plazo suficiente para exigir un régimen de dominio, conservación, uso y aprovechamiento, especial y limitado, ya que se habrá cumplido sobradamente la función tuitiva de proporcionar el disfrute de una vivienda.

A mayor abundamiento, el Código Civil regula la prescripción extraordinaria estableciendo un plazo de 30 años, tanto para el dominio y demás derechos reales (artículo 1959), como para las acciones reales sobre bienes inmuebles (artículo 1963), lo que pudo haber orientado y proporcionado criterios técnicos y lógicos al legislador de 1978 que, al reinstaurar las Viviendas de Protección Oficial, modificó la duración del periodo de protección y la estableció en 30 años.

Sin embargo, recientemente, se observa una tendencia a alargar el periodo de protección incluso a toda la vida útil del edificio o a establecer una Calificación Permanente, tanto en la legislación estatal como en la legislación autonómica.

Así, el Plan Estatal 2005-2008, aprobado por Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, en su artículo 5 indica que el periodo de protección se extenderá a toda la vida útil del

edificio, sin posibilidad de descalificación, pero considerando como tal un periodo de 30 años desde la Calificación Definitiva. Sin embargo, abre la puerta a que las comunidades autónomas puedan establecer un plazo superior, con lo que permite que la legislación autonómica pueda determinar otra duración en viviendas con protección que, a pesar de esta circunstancia, podrían disfrutar de la financiación especial prevista por el Plan.

Y en esta línea de superación del periodo de 30 años, el Plan Estatal de Vivienda 2009-2012, aprobado por Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, en su artículo 6 dice que el régimen de protección, que excluye la descalificación voluntaria, tendrá carácter permanente mientras subsista el régimen del suelo, si las viviendas y alojamientos hubieren 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.

Así mismo este Plan indica que el periodo de protección durará como mínimo 30 años si las viviendas y alojamientos se promueven en otros suelos.

Se observa, pues, que este Plan da un paso más porque la duración del régimen de protección se establece con referencia al tipo de suelo sobre el que se promueven las viviendas con protección, dando una clara preferencia al suelo sobre la vivienda.

Además, este Plan exige la inscripción de la duración del periodo de protección en el Registro de la Propiedad, por nota marginal, a efectos de evitar incumplimientos o actuaciones irregulares, al establecer el carácter permanente sobre suelos públicos o destinados por el planeamiento a vivienda pública.

Existe legislación autonómica que establece la duración del periodo de protección, y a título de ejemplo señalamos:

Andalucía. La Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de medidas para la vivienda protegida y el suelo, en su artículo 5 regula cual será la duración del régimen de protección, y establece que el plazo de duración del régimen legal de protección de las viviendas sean para venta, uso propio o arrendamiento, se determinará para cada programa en el correspondiente plan de vivienda y suelo, o, en todo caso, por Acuerdo del Consejo de Gobierno. Así mismo, establece que en los citados programas se podrá prever la reducción motivada del plazo fijado inicialmente para determinados supuestos o promociones específicas.

El Reglamento de viviendas protegidas de la comunidad autónoma de Andalucía aprobado por el Decreto 149/2006, de 25 de julio, en su artículo 9 establece, además de los términos mencionados en el apartado anterior, que la sujeción al régimen legal durante el periodo de protección conllevará:

1. Que se habrá de mantener el cumplimiento del requisito de destino de la vivienda protegida a residencia habitual y permanente.

2. Que los requisitos en cuanto al precio y nivel de ingresos de las personas destinatarias, arrendatarias o propietarias, serán exigibles tanto en el primer acceso como en segundos o posteriores arrendamientos o transmisiones de las viviendas.

Castilla-La Mancha. El Decreto 3/2004, de 20 de enero, por el que se aprueba el régimen jurídico de las viviendas con protección pública en su artículo 15 regula cual será la duración del régimen aplicable establecido, que la duración del régimen jurídico de las viviendas con protección pública, para esta comunidad autónoma, será el siguiente:

1. Para las viviendas de protección oficial, treinta años desde su calificación definitiva.
2. Para las viviendas que se declaren expresamente protegidas en virtud de normativa específica o norma de desarrollo de planes de vivienda de ámbito estatal o autonómico, el que se establezca en la normativa que le sea de aplicación.
3. Para las viviendas de precio tasado, diez años desde la declaración definitiva en unos casos y quince años en otros.

Será de diez años en los suelos destinados por el planeamiento municipal para la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.

Será de quince años en los suelos que formen parte del patrimonio público, o que estén incluidos en catálogos de suelo residencial público, o que tengan reconocidas ayudas públicas a la adquisición o urbanización, y también en los suelos enajenados por las Administraciones públicas y empresas públicas.

En todo caso, dicho régimen se mantendrá en tanto subsista financiación cualificada.

Comunidad Valenciana. El Decreto 90/2009, de 26 de junio, del Consell, por el que se aprueba el reglamento de viviendas de protección pública, en su artículo 6 regula la duración del periodo de protección, estableciendo que el régimen de protección de las viviendas de protección pública de nueva construcción durará con carácter general treinta años, computados a partir de la fecha de su calificación definitiva. No obstante, los Planes de Vivienda y Suelo podrán establecer un plazo distinto para todas o alguna de las actuaciones protegidas contempladas en los mismos.

La evolución hacia una ampliación, se aprecia claramente en el Pacto Social por la Vivienda del Gobierno Vasco, cuya acción 26 dice que "...las viviendas deberán ser calificadas permanentemente como de protección pública, lo que contribuirá, por un lado, a dotar de estabilidad al parque público de viviendas al evitar la salida del mismo de viviendas con calificación temporal y, por tanto, a su aumento, ya que se recuperarán para el mismo viviendas que, habiendo perdido la calificación, estarán fuera del sistema".

Lo que acredita que la tendencia observada sobre el alargamiento del periodo de protección, incluso independientemente del destino o tipo de suelo, se va consolidando y extendiendo en la legislación autonómica.

Sin embargo, esta tendencia actual pone de relieve una problemática muy significativa en esta materia, así como una desvirtuación en algunas actividades administrativas en orden a la finalidad perseguida por la Constitución y la legislación especial de vivienda.

Las dificultades que se observan para la extensión del periodo de protección, incluso sobre suelos con destino a viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, provienen fundamentalmente de las cuestiones que a continuación se relacionan:

- Como se ha visto a lo largo de las consideraciones puestas de relieve, el urbanismo debe ser considerado como instrumental de la vivienda, ya que no puede perder de vista la eficacia de este derecho constitucional, así se infiere del artículo 47 CE. Esta orientación constitucional llevaría a considerar una clara preferencia de la legislación de la vivienda sobre la legislación de suelo, puesto que éste es instrumental de aquella y no se entiende si no es para hacer efectivo el citado derecho constitucional.
- Para hacer efectivo el derecho a una vivienda, la Administración pública desarrolla actividades de distinta naturaleza, entre las que conviene distinguir claramente entre la actividad administrativa de fomento y la actividad administrativa de prestación directa.

La acción administrativa de fomento consiste en proporcionar medidas de apoyo como financiación privilegiada, ayudas públicas y exenciones y bonificaciones tributarias, para hacer posible la existencia de una oferta de vivienda a precio razonable, al tiempo que se capacita económicamente a la demanda para el acceso. Bien entendido que éste se produce a través de los mecanismos del mercado, aunque con características específicas al dirigirse a segmentos sociales determinados por su nivel de renta y necesidad de vivienda. Se trata, pues, de incentivar a la iniciativa privada y de ofrecer a los demandantes ayudas directas y apoyo financiero.

La acción administrativa de prestación directa, o dicho en otros términos, la promoción directa y pública de viviendas, se efectúa por organismos y empresas públicas sin ánimo de lucro, su adjudicación se efectúa por sistemas administrativos y no por el mercado y va dirigida a segmentos sociales que no pueden acceder a vivienda ni siquiera a través del mercado de vivienda protegida.

Es verdad que, actualmente, los Planes Estatales de Vivienda permiten a promotores públicos promover en régimen especial, un sistema mixto, en el que se obtiene la misma financiación que los Planes de Vivienda ofrecen como fomento a la iniciativa privada. Pero ello no debe obstaculizar la comprensión exacta de la actividad pública en sentido técnico, una promoción que utiliza fondos presupuestarios, que no tienen ánimo de lucro, con un acceso a las viviendas de carácter administrativo y dirigida a los sectores sociales menos favorecidos que, de ninguna otra manera, podrían acceder a una vivienda digna y adecuada.

- La tendencia actual a la Calificación Permanente de toda clase de promociones de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, contiene implícitamente una confusión entre la naturaleza jurídica de la promoción privada y el de la promoción pública.

La primera, la promoción privada, se limita a una acción de fomento que proporciona más o menos financiación según el Plan de Vivienda aplicable, pero se está en presencia de una empresa privada y de un negocio privado, que atraídos por las medidas de fomento colaboran en dotar al mercado de una oferta importante de viviendas a precio razonable, y simultáneamente ofrecen ayudas directas y financiación a los demandantes de vivienda que reúnan las condiciones subjetivas exigidas por la legislación especial, para que el destino de estas viviendas sea un sector social necesitado de apoyo para el acceso a la vivienda a través del mercado.

Por tanto, sería conveniente tener en cuenta que se trata de una actividad de fomento simplemente, por lo que en la relación jurídica que se va a producir entre promotor y adquirente/usuario de la vivienda es privada, se regula por los mecanismos del mercado con las modulaciones propias de la legislación especial que contiene limitaciones y un régimen de uso y aprovechamiento específico, en contraprestación a las medidas de fomento empleadas.

Pero tales medidas de fomento no convierten a lo privado en público, y la denominación de viviendas de protección pública, no debe inducir a error. Las medidas de fomento pueden justificar el sometimiento a un régimen especial, pero no queda tan claro que se pueda condenar a promotores y adquirentes/usuarios de por vida.

De un lado se ha de significar que una promoción privada para arrendamiento, por ejemplo, ofrece pocos alicientes para la iniciativa privada a pesar de las medidas de fomento establecidas por los planes. De ahí que la comercialización mediante arrendamiento con opción de compra esté surtiendo mejor efecto que las promociones destinadas directamente a alquiler o a venta, estas últimas, dadas las dificultades crediticias. Ello pone de relieve que la oportunidad de negocio es necesaria para la iniciativa privada, sin perjuicio de que puede llevarse a cabo también sin ánimo de lucro y que la duración del periodo de protección limitada puede ser un aliciente más, pero importante, a la hora de atraer empresas al sistema.

Por otro lado, la financiación y las ayudas directas a los demandantes de vivienda, facilitan pero no eliminan el sacrificio familiar durante un largo periodo de tiempo haciendo frente al periodo de amortización de los préstamos hipotecarios. Las medidas de fomento no deberían condenar a las personas y familias que sacrifican todo su patrimonio durante, prácticamente como se ha visto toda una generación, a seguir sometidas a un régimen limitado y especial de uso y aprovechamiento.

Ambas cuestiones merecen una reflexión seria, y, sobre todo, aplicando criterios técnicos no confundir entre actividad de fomento y actividad de prestación directa o pública de la Administración.

Sin embargo, la prestación directa en materia de vivienda, la promoción pública de viviendas, sí justifica la imposibilidad de descalificación y la prolongación del periodo de protección a la vivienda.

Todo lo expuesto pone de manifiesto que la política de vivienda debe ser prioritaria a la de suelo. O dicho de otra manera, éste solo puede condicionar a aquella parcialmente.

Considerando que el periodo de protección, por todas las razones expuestas, puede y debe ser de carácter temporal para las promociones privadas, se produce un choque entre la legislación especial y el destino de las reservas de suelo.

Esta problemática debería ser regulada por las leyes autonómicas siguiendo las pautas constitucionales con valentía y determinación, teniendo bien presente que las reservas son una técnica de fomento para la eficacia del derecho a una vivienda, consideración preferente que sitúa a la política de vivienda en primera línea y los planes estatales y autonómicos de vivienda deberían contener, en su caso, las disposiciones adecuadas en consonancia y respeto con esa cobertura legal.

Y la concreción en la ordenación, con las pautas necesarias, debería tenerse en cuenta en los planes de urbanismo, en el momento de configurar las reservas, de forma que su planificación y gestión tengan presente la problemática indicada.

- Posibilidad de descalificación del suelo

La duración temporal del periodo de protección que, con carácter general, determina la legislación especial de protección a la vivienda, así como la descalificación voluntaria y forzosa que para algunos supuestos regula, plantea como se ha visto, una problemática que requiere una atención especial.

Hay que tener presente que el transcurso del periodo de protección y la descalificación convierten a las viviendas de protección pública en viviendas que pasan a regirse por el ordenamiento general y, por tanto, son viviendas libres a todos los efectos. Por ello, la situación planteada será que sobre unos terrenos destinados a la promoción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, estarán construidas unas viviendas inicialmente de protección pero, en los supuestos que señalamos, convertidas en viviendas libres. ¿es esto posible?

A tenor de la legislación especial de protección a la vivienda, será totalmente normal la conversión indicada, pero ¿determina la vinculación de los terrenos la continuación del régimen de protección de la vivienda? ¿Debe permanecer la naturaleza jurídica del planeamiento?

A este respecto, conviene traer a colación que esta problemática se complica aún más si tenemos en cuenta que el régimen jurídico de protección a la vivienda es una “ley especial”, en el sentido de que la normativa general urbanística podría no ser adecuada para derogar o modificar una legislación especial.

Pero, además, y como se puede comprobar tanto en la legislación estatal preconstitucional, como en la autonómica en materia de protección a la vivienda, habitualmente el periodo de duración del régimen de protección viene establecido por normas con rango de ley, lo que dificulta claramente que los planes de urbanismo puedan contener normativa o medidas que contradigan o deroguen lo establecido por ley, ya que ello rompería con el principio de jerarquía normativa establecido en el artículo 9 CE y desarrollado con carácter general por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, cuando dice que las disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución o las leyes, y que ninguna disposición administrativa podrá vulnerar los preceptos de otra de rango superior.

Por otro lado, la permanencia del planeamiento en cuanto a terrenos reservados a la construcción de vivienda protegida, puede también llevar a la situación paradójica, en épocas de crisis como la que estamos atravesando desde 2007, por ejemplo, de contar con terrenos vinculados pero sin embargo los planes de vivienda en vigor y aplicables no consiguen el fomento o la prestación directa de viviendas de protección pública suficientes en relación con el suelo ordenado a tal efecto.

Todo ello plantea la posibilidad de que la legislación urbanística reguladora de las reservas contuviera procedimientos especiales de aplicación del “ius variandi”, es decir, que tuviera en cuenta la problemática señalada permitiendo o bien variaciones del destino del suelo o bien variaciones en el régimen y tipología de las viviendas.

En este sentido, cabría considerar la posibilidad de conversión a libre, a otra calificación para red primaria o servicios públicos, para nueva ordenación urbana, para operaciones de rehabilitación o realojos.

Naturalmente tales previsiones, cuando conduzcan al cambio de destino de los terrenos, en su caso, deben contener las cautelas necesarias en cuanto al mantenimiento del equilibrio de los aprovechamientos y del contenido del derecho de propiedad. Queremos decir que la posibilidad de introducir un “ius variandi” en las ordenanzas urbanísticas, deberá hacerse manteniendo el equilibrio de los aprovechamientos por su incidencia en el contenido del derecho de propiedad.

Debido a todo lo expuesto, la flexibilidad en materia de la programación urbanística de las reservas, que normalmente implicaría el mantenimiento del equilibrio en valoraciones y cálculo de aprovechamientos o su reajuste, es un reto para el legislador y para hacerle frente conviene coordinar la política urbanística con la política de vivienda.

Los terrenos destinados a la construcción de viviendas de protección pública, requieren, como es sabido y se ha señalado, aptitud urbanística por lo que para obtener la calificación del edificio por parte de la Administración pública competente, esto es, las comunidades autónomas, exigirá la calificación y clasificación de suelo adecuadas para su edificación residencial, y, por supuesto, la dotación de los servicios exigibles por la legislación urbanística.

La acreditación de la aptitud urbanística requiere la aportación de un certificado expedido por el ayuntamiento en el que se consigne la clasificación y calificación urbanística de los terrenos, o bien, aportando la licencia municipal de obras si ya hubiera sido expedida, y, además, certificación de la dotación de los servicios urbanísticos de que el terreno disponga y de los que sean exigibles por la reglamentación urbanística aplicable.

La ausencia de algunos de los servicios urbanísticos exigibles por la legislación, requiere el compromiso de ejecución de las obras de urbanización simultáneas a las obras de edificación, en los términos que disponga la legislación urbanística aplicable.

Pero, además de ello, estamos en presencia de unas actuaciones sociales protegidas y fomentadas por los poderes públicos, lo que implica una política de vivienda que, a menudo, contiene pautas de reorientación de la construcción residencial, en orden a la exigencia de requisitos de sostenibilidad, equidistancia dotacional, accesibilidad, ahorro energético y, desde luego, la consideración del principio de igualdad y no discriminación.

Por tanto, como se ha puesto de relieve a lo largo de este trabajo, la ordenación de las reservas de terrenos para vivienda protegida, exigen por iluminación de los preceptos constitucionales y de la legislación urbanística el cumplimiento de condiciones especiales de ordenación, que pueden no ser tan patentes ni necesarias en otro tipo de desarrollos urbanos.

Por ello, al considerar las condiciones adicionales de ordenación, se hace referencia específica a los principios que deben presidir la ordenación de las reservas.

La permanencia del planeamiento destinado a establecer la reserva sobre terrenos para la construcción de vivienda protegida, tiene un proceso de gestión que se dilata en el tiempo, dadas las características de los procedimientos urbanísticos, por lo que en el momento de ordenar y programar las reservas para vivienda protegida podrá existir una legislación especial de vivienda, singularmente los Planes Estatales o Autonómicos de vivienda cuya duración común suele ser cuatrienal, que contengan en sus actuaciones protegidas determinados regímenes de protección de vivienda.

Llegada la hora de haber obtenido la disponibilidad de los terrenos reservados, puede haber cambiado el Plan de vivienda aplicable y, en consecuencia, los regímenes de promoción de vivienda de protección pública.

De ahí que la asimilación de posibles cambios de regímenes de protección, tanto en actuaciones en marcha o proyectadas como en terminadas, deben tener en cuenta la posibilidad de esta circunstancia, y por ello contener previsiones al respecto.

Capítulo III

La reserva de la vivienda con algún régimen de protección pública. Efectos

Jesús Marí Farinós

1. Los efectos de la reserva

1.1. Efectos de ordenación

a) Determinación del régimen de protección

La ordenación de las reservas de terrenos para vivienda protegida, debe contener orientaciones generales sobre los regímenes de promoción de viviendas de protección pública, en coordinación, con las consiguientes remisiones, a los Planes de Vivienda, teniendo en cuenta que entre las actuaciones protegidas caben medidas de fomento diferenciadas que pueden no responder al concepto técnico de vivienda de protección pública.

Por ello, la referencia a este tipo de viviendas y su destino a residencia habitual y permanente, con las previsiones necesarias que se han puesto de manifiesto en el Capítulo anterior, se muestran imprescindibles para lograr la mejor coordinación entre la política urbanística y la política de vivienda, de forma que los efectos de la ordenación de los terrenos reservados no distorsionen los objetivos y la finalidad de la legislación especial de vivienda protegida y las orientaciones constitucionales en orden al disfrute de una vivienda digna y adecuada.

Los Planes de Vivienda definen actuaciones protegidas de diferente naturaleza y características, resultando que, en ocasiones, se protege la adquisición de la vivienda pero sin necesidad de calificar a la vivienda como protegida. Es decir que, en ocasiones,

los Planes definen unas actuaciones protegidas consistentes en establecer medidas de fomento tendentes a capacitar la demanda para posibilitar el acceso a viviendas libres que no superen una determinada superficie.

En este caso no puede hablarse, desde el punto de vista técnico, de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, puesto que se trata de viviendas libres, y lo que en realidad se protege es la adquisición mediante medidas de financiación y exigiendo determinadas condiciones subjetivas (nivel de renta, empadronamiento y necesidad de vivienda) a los adquirentes, sujetando la vivienda adquirida, que continua siendo libre, a determinadas limitaciones (plazo de prohibición de disponer y precio limitado).

Estas viviendas que, según los Planes, reciben diversas denominaciones como viviendas a precio tasado (Plan 1992-1995), viviendas de acceso concertado (Decreto 73/2005, de 8 de abril, del Consell de la Generalitat, por el que se establecen nuevas medidas de fomento para el acceso concertado, rehabilitación y arrendamiento de viviendas en el marco de actuación del Plan de Acceso a la Vivienda de la Comunidad Valenciana 2004-2007), pero que no obstante hemos de volver a señalar que son viviendas libres, no sujetas por tanto al régimen especial de protección a la vivienda, excepto a algunas limitaciones singulares recogidas en los Planes.

Estas viviendas pueden plantear problemas de diversa índole en relación con las reservas de suelo, habiéndose producido con cierta habitualidad el hecho de promover viviendas de este tipo sobre suelos de reserva, sin que existan adquirentes para ellas, debido al elevado precio de adquisición.

Todo ello pone de relieve que entorno al concepto de “viviendas sujetas a algún régimen de protección pública”, que adolece de algún grado de indeterminación, es necesario realizar una labor de aproximación para concretar con mayor precisión los supuestos concretos de actuaciones protegidas a que se refiere.

Para ello, debe tenerse muy en cuenta la doctrina del Tribunal Constitucional expresada en la Sentencia 305/1993, de 25 de octubre, cuando dice que la concreción de los conceptos jurídicos indeterminados debe hacerse aplicando criterios lógicos, técnicos y de experiencia. Siguiendo estas pautas no parece que sea posible incluir en el concepto de “viviendas sujetas a algún régimen de protección pública”, a viviendas que no han sido calificadas como tales por la Administración pública competente.

El mero hecho de que un promotor privado anuncie a la Administración su intención de comercializar una promoción de viviendas al amparo de una determinada línea de financiación establecida por un Plan de Vivienda, no es suficiente, sin más, para considerar a estas viviendas como sujetas a protección pública. Lo único protegido es el acceso para personas que cumplan los requisitos, pero en modo alguno la vivienda objetivamente considerada. Prueba de ello es que, transcurrido el breve plazo de limitaciones impuesto por los Planes, la vivienda sigue siendo libre a todos los efectos, sin que sea necesario el procedimiento de descalificación. Las limitaciones se dirigen al

adquirente protegido, incluida la de precios, y no recaen objetivamente sobre una vivienda que es libre y no ha sido calificada.

Puede producirse también un desequilibrio entre los porcentajes de reserva de suelo o el suelo efectivamente reservado con las necesidades reales de vivienda, y también una inadecuación entre la tipología de vivienda exigida por la ordenación urbanística y las determinaciones de los Planes de Vivienda, por ejemplo, existe normativa autonómica que excluye a las viviendas unifamiliares aisladas de los Planes de Vivienda .

Por ello, son muy necesarios los observatorios de vivienda y la incorporación de estudios sobre necesidad de vivienda como requisitos y apoyo para la ordenación pormenorizada de las reservas.

En aplicación de lo establecido en el artículo 10 del Texto Refundido de la Ley del Suelo Real Decreto 2/2008, de 20 de junio, la legislación autonómica de ordenación del territorio y urbanística ha de tener en cuenta las excepciones a la reserva de suelo mínima para determinados municipios siendo de especial consideración los municipios con escasa población o con población en disminución a cuyos efectos será preciso tener en cuenta los indicadores pertinentes.

Todas estas circunstancias habrán de considerarse para una buena coordinación entre la ordenación urbanística de las reservas de suelo, las necesidades reales de vivienda y las determinaciones de los Planes y legislación especial de protección a la vivienda, de manera que los efectos de la ordenación de las reservas alcancen su finalidad instrumental.

b) Condiciones adicionales de ordenación

La Ley Estatal del Suelo 8/2007, de 28 de mayo, (y la legislación urbanística autonómica) determinan las reservas urbanísticas mediante una cifra, como ampliamente se ha señalado, un porcentaje de la edificabilidad residencial, en cuya ordenación, como se ha indicado, se atienden los principios siguientes:

- Principio de accesibilidad universal.
- Principio de igualdad de trato y de oportunidades entre hombres y mujeres.
- Principio de movilidad.
- Principio de eficiencia energética.
- Principio de garantía de suministro de agua.
- Principio de prevención de riesgos naturales y de accidentes graves.
- Principio de prevención y protección contra la contaminación y limitación de sus consecuencias para la salud y el medio ambiente.

Sin embargo la legislación sobre el suelo y la legislación de ordenación territorial y urbanística no contemplan directrices concretas y específicas, que orienten con precisión el diseño espacial y la ordenación pormenorizada de las reservas.

Así, llegado el momento de su plasmación territorial, su ordenación puede materializarse de forma continua o discontinua, en un sector o en tramas urbanas diversas, sin que a priori exista una normativa previa que establezca los criterios técnicos que señalen el modo óptimo en cada momento y en cada supuesto particular.

Las referidas formas de plasmación son posibles legalmente, pero en unos casos será o no apropiada y darán o no cumplimiento adecuado a los principios generales mencionados.

Si observamos los antecedentes históricos que se analizan en este trabajo, y la evolución habida en los programas urbanísticos que destinan el terreno a uso exclusivo de vivienda con protección pública, podremos extraer consecuencias que ayuden a planificar las reservas y a su ordenación y plasmación territorial concreta.

Se ha podido constatar que las Ciudades Satélites de Casas Baratas (1911), dirigidas a personas perceptoras de emolumentos modestos, construidas en hilera y con viviendas de baja altura se situaban en terrenos económicos próximos a grandes arterias o a los grandes centros de trabajo, estaban precisados de urbanización y el conjunto se caracterizaba por una especial preocupación por la higiene.

Ello nos lleva a localizaciones concretas, habitualmente a las afueras de la población, que requerían obras especiales de urbanización y que estaban faltos, a menudo, de un sistema dotacional adecuado, ya que la legislación de Casas Baratas no obligaba a ello, sino que el Ministro de Trabajo, Comercio e Industria, previo informe del Instituto de Reformas Sociales podrá exigir la existencia de áreas libres, parques, arbolados, pabellones de administración, de enseñanza, de reuniones, biblioteca, casa cuna, dispensario, puesto de incendios y de socorro y otras análogas.

No existía una exigencia mínima y sistematizada que determinara un equipamiento dotacional general para la zona.

Avanzando en el tiempo, los Poblados Dirigidos que nacen al amparo del Plan de Urgencia Social de Madrid en 1957, son construcciones que emplean materiales de poca calidad por la carencia de fuentes económicas, que intentan atajar el chabolismo o la infravivienda de la inmigración, y que transitan hacia la vivienda colectiva en altura.

Se trata, por tanto, de construcciones débiles que enseguida acusaron deterioros y problemas constructivos, que en ocasiones se edificaban con un horizonte temporal, que pretendían dar solución a problemas urgentes de infravivienda con escasa o nula atención a un equipamiento dotacional sistematizado, y que se localizaban en terrenos alejados de Madrid en los que se concentraban los problemas de habitación y alojamiento de inmigrantes y chabolistas.

Todo ello sin perjuicio de la intervención de conocidos arquitectos de la época que plasmaron unos diseños y una distribución de las viviendas más que satisfactorios, pero cuyo punto débil fue, como se ha indicado la escasa calidad de los materiales empleados.

Sin embargo, al amparo de la legislación de viviendas de protección oficial, Plan Nacional 1961-1976, y aplicando ya la primera legislación nacional sobre el suelo y ordenación urbana, la Ley de 12 de mayo de 1956, se ponen en marcha los Polígonos Residenciales del I.N.V., en los que se construyen viviendas de protección oficial de distintas categorías que cubren la demanda de diferentes segmentos sociales, y que prevén un sistema dotacional calculado, proporcionado y suficiente, facilitando la convivencia, la igualdad y el medio ambiente urbano de un modo muy considerable.

Tales antecedentes nos señalan una evolución que atiende a circunstancias históricas diferentes, presentando el siguiente desarrollo temporal:

- Problema de hacinamiento – preocupación por la higiene y por dar alojamiento a personas modestas.
- Problema de chabolismo y de infravivienda de inmigrantes – preocupación por el diseño de la vivienda y por el alojamiento (viviendas en altura) para dar respuesta a una situación de emergencia y acuciante.
- Problema de los movimientos internos migratorios y de vivienda de diversos segmentos sociales (desde clases modestas hasta clase media alta) en momentos de inicio del desarrollo económico
- Desarrollo de planes parciales al amparo de la nueva Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, construyendo polígonos residenciales con viviendas de protección oficial de regímenes y destinatarios distintos y dotaciones generales suficientes.
- Desarrollo urbanístico desproporcionado, excesivo encarecimiento del suelo y del precio de la vivienda y escasez de viviendas asequibles con algún régimen de protección pública, fenómeno que se produce a partir del año 2000 – las reservas dan un paso más en esta evolución porque ahora la ordenación urbana es la que determina el destino del suelo para la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, sin que haya que acudir obligatoriamente a un plan parcial ejecutado por expropiación u otros modos de adquisición de suelo residencial que asegure ese destino.

Pero esta evolución histórica nos señala pautas a tener en cuenta a la hora de ordenar pormenorizadamente las reservas urbanísticas destinadas a algún régimen de protección pública, porque el artículo 47 CE culmina el camino emprendido y nos conduce a considerar que Administraciones Públicas y urbanistas han de cuidar los siguientes extremos:

- Necesidad ineludible en toda planificación urbanística de contar con un estudio serio de proyección de población, segmentada por grupos sociales según nivel económico y necesidad de vivienda, único modo de proporcionar los nuevos desarrollos urbanísticos y cuantificar y cualificar las reservas urbanísticas para la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública. De esta forma la expansión urbana y las nuevas transformaciones de suelo serán fieles y no se apartarán de su finalidad principal: hacer efectivo el derecho a una vivienda digna y adecuada conforme al artículo 47 CE.
- En virtud del principio de cohesión social que el precepto constitucional citado predica, como se ha visto al analizar su contenido y alcance, y que viene recogido en la práctica totalidad de la legislación autonómica sobre ordenación del territorio, será preferible una plasmación territorial que tienda a integrar los distintos segmentos sociales.

Los actuales Planes de Vivienda y también normativa autonómica permiten combinar en un mismo edificio o construcción viviendas libres y viviendas con protección pública.

Esta preferencia por la integración que orienta hacia una plasmación territorial discontinua, no pretende desterrar totalmente las tramas urbanas continuadas para la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, porque, en ocasiones, las circunstancias territoriales y sociales pueden hacerlas adecuadas con la cohesión territorial.

Con la consideración de estas pautas, la evolución histórica que hemos visto, da un paso adelante hacia la integración social y aplicación del principio de igualdad en consonancia con el alcance del artículo 47 CE.

- Consideración del principio de equidistancia dotacional, siguiendo las modernas direcciones apuntadas por la Unión Europea, que plasman con fuerza el aspecto externo de la vivienda digna y adecuada que se desprende del concepto recogido en forma indeterminada por el artículo 47 CE y que a lo largo de este trabajo se ha señalado.

No es suficiente ya un sistema dotacional calculado en relación con la población del sector y de la programación territorial, sino que, además, será necesario un plus que consiste en reunir condiciones de igualdad para su acceso y utilización, culminando la evolución histórica expuesta de manera acorde con el enfoque constitucional que es consecuencia del artículo 47 CE.

- Evitación de una zonificación discriminatoria y degradante para los segmentos de población menos favorecidos, que solo pueden acceder a una vivienda sujeta a algún régimen de protección pública. Una aproximación adecuada a los conceptos de vivienda digna y adecuada que proclama el artículo 47 en relación con el 14 CE, no resisten tal localización.

- El medio ambiente urbano y la construcción sostenible capaz de ahorro energético son factores que las reservas urbanísticas están llamadas a considerar. Los Planes de Vivienda incluyen ayudas públicas para fomentar que las viviendas sujetas a algún régimen de protección pública contengan elementos constructivos o equipamientos que favorezcan tales prestaciones de ahorro energético, tendencia que el urbanismo ha de incorporar en la ordenación pormenorizada, en mayor o menor medida, para dar respuesta al precepto y mandato constitucional, porque el término vivienda adecuada hay que relacionarlo con la realidad económica y social existente, y en relación con el artículo 45 CE.

En definitiva el contenido y el alcance del artículo 47 CE, en parte recogido y concretado en la legislación sobre el suelo y ordenación urbana, y en las leyes, reglamentos y planes de vivienda, demandan que la normativa y la planificación urbanística incrementen las líneas que impidan que la plasmación territorial pormenorizada de las reservas urbanísticas, esto es, que la traducción territorial de los porcentajes establecidos, se aparten de las exigencias que se derivan de una interpretación del artículo 47 CE acorde con su entorno social, económico y cultural, que culmina con parámetros actuales la evolución histórica de la urbanización de terrenos destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.

c) Reserva de suelo y programación

Las reservas urbanísticas necesitan para su plasmación real de la previa planificación, programación urbanística, ordenación pormenorizada y ejecución de la correspondiente urbanización, por lo que no pueden dar respuesta de modo inmediato, ni siquiera a muy corto plazo, a la necesidad de suelo para cubrir demandas inmediatas de vivienda.

He aquí un punto débil que retarda, sensiblemente, la eficacia de las reservas, para proporcionar suelo para la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.

Por ello, este instrumento necesita ser complementado con otras técnicas, a las que se hará referencia en el apartado siguiente, que contribuyen también a facilitar suelo para vivienda protegida y que son el resultado de anteriores actuaciones urbanísticas, que pueden desplegar una innegable funcionalidad en tanto lleguen a buen fin, las reservas para construcción de vivienda protegida programadas.

1.2. Respetto del suelo

a) Afección real

Las reservas implican una verdadera afección real de terrenos para la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, cuyo concepto y naturaleza se ha delimitado y diferenciado de otras figuras afines en este trabajo.

Este efecto de la ordenación en el suelo es trascendental para el cumplimiento de los fines para los que se planifican y programan las reservas, por lo que esta afección, al tener carácter real, habrá de tener acceso al Registro de la Propiedad y constar en las correspondientes Escrituras Públicas, para asegurar la vinculación y el destino.

En cuanto a la permanencia de esta vinculación, ya se han puesto de manifiesto los problemas que pueden surgir en relación con la duración temporal del periodo de protección de las viviendas de protección pública o con la institución de la descalificación y también en relación con las previsiones de variación de esta vinculación.

Además, será preciso también tomar en consideración, que, desde el punto de vista del derecho privado, concretamente de la legislación hipotecaria, la finca suelo desaparece y se sustituye por la finca edificación, circunstancia a tener presente en relación con la permanencia de la afección real.

b) Su impacto en la valoración

En este trabajo se ha pormenorizado este impacto, incluso con un reflejo práctico en valoraciones de terrenos con o sin viviendas de protección pública y ha quedado patente que las ordenaciones urbanísticas que contengan reservas para vivienda protegida proporcionan menos ingresos que las destinadas a viviendas libres e inciden en el valor residual de suelo.

Naturalmente este impacto se mitiga a través de la equidistribución de beneficios y cargas, por lo que en el momento de diseñar y programar las reservas de terrenos para viviendas protegidas, habrán de tenerse muy presente zonas y sectores en los que sea posible el mayor alcance de esta equidistribución, en lo que puede influir muy positivamente la ordenación discontinua que, además, favorece o predica el principio de cohesión social exigido por la legislación urbanística y teniendo como referencia imprescindible el cumplimiento de la función social de la propiedad que el artículo 33 CE determina.

1.3. Sobre la gestión

a) El impacto en la ecuación financiera de la actuación

Como ya se ha comentado a lo largo de este trabajo puede producirse un desequilibrio entre los porcentajes de reserva de suelo o el suelo efectivamente reservado con las necesidades reales de vivienda, y también una inadecuación entre la tipología de vivienda exigida por la ordenación urbanística y las determinaciones de los Planes de Vivienda.

Según la tipología establecida al efecto en los planes de urbanismo para el nuevo desarrollo, la ecuación financiera variará sustancialmente, debido a que el valor de repercusión de suelo, limitado en el régimen especial de viviendas protegidas, está vinculado al precio máximo de venta, establecido por los Planes de Vivienda para cada tipología.

Esto supone que, según la tipología de vivienda, la repercusión de suelo variará, pero también que al ser un plan cuatrienal, con carácter general, y el plan de urbanismo tener una vigencia temporal indefinida y calculada para un espacio temporal de 10 años, podría no existir, en el nuevo Plan de Vivienda, la tipología especificada en el planeamiento, así pues, será imposible determinar el precio máximo de venta y, por tanto, el valor de repercusión.

Todo ello tiene una especial trascendencia en la equidistribución, ya que los coeficientes de ponderación que equilibran la operación urbanística, se verán afectados por tales circunstancias, y variarán considerablemente.

En ejemplo de todo ello, veremos al hilo del ejemplo práctico planteado, como afectarán estas determinaciones, y así se puede observar las diferencias existentes en los dos cuadros insertados a continuación.

Siguiendo el ejemplo práctico planteado, se aclara que se trataría de una Unidad de Ejecución situada en Castellón de la Plana, y que se estarían calculando los valores de repercusión en dos tipologías de vivienda que vienen reguladas en el Plan Estatal de Vivienda 2009-2012, y su complemento autonómico, cumpliendo con todas las determinaciones establecidas en ellos al efecto del cálculo del Módulo de Venta, teniendo en cuenta los coeficientes de vivienda y zona aprobados por la Administración pública.

VALORES DE REPERCUSIÓN

CÁLCULO VALORES DE REPERCUSIÓN			
TIPOLOGIAS	VALOR EN VENTA	REPERCUSIÓN EN SUELO	VALOR DE REPERCUSIÓN
Vivienda Libre	2.500,00 €/m ² t	33% s/Vv	825,000 €/m ² t
Vivienda Protegida	1.746,43 €/m²t	25% s/Vv	436,608 €/m²t
Terciario	1.900,00 €/m ² t	30% s/Vv	570,000 €/m ² t

CÁLCULO DE METROS ÚTILES A METROS TECHO			
Módulo de venta PC	2.183,04 €/m ² u	x 0,8 m ² t/m ² u	1.746,432 €/m ² t

COEFICIENTES DE PONDERACIÓN

CÁLCULO COEFICIENTES DE PONDERACIÓN		
TIPOLOGIAS	VALOR DE REPERCUSIÓN	COEF. PONDERACIÓN
Vivienda Libre	825,00 €/m ² t	1,00 m ² tuc/m ² tuc
Vivienda Protegida	436,60 €/m²t	0,53 m²tu/m²tuc
Terciario	570,00 €/m ² t	0,69 m ² tu/m ² tuc

VALORES DE REPERCUSIÓN

CÁLCULO VALORES DE REPERCUSIÓN			
TIPOLOGIAS	VALOR EN VENTA	REPERCUSIÓN EN SUELO	VALOR DE REPERCUSIÓN
Vivienda Libre	2.500,00 €/m ² t	33% s/Vv	825,000 €/m ² t
Vivienda Protegida	1.358,34 €/m²t	25% s/Vv	339,584 €/m²t
Terciario	1.900,00 €/m ² t	30% s/Vv	570,000 €/m ² t

CÁLCULO DE METROS ÚTILES A METROS TECHO			
Módulo de venta PG	1.697,92 €/m ² u	x 0,8 m ² t/m ² u	1.358,336 €/m ² t

COEFICIENTES DE PONDERACIÓN

CÁLCULO COEFICIENTES DE PONDERACIÓN		
TIPOLOGIAS	VALOR DE REPERCUSIÓN	COEF. PONDERACIÓN
Vivienda Libre	825,000 €/m ² t	1,00 m ² tuc/m ² tuc
Vivienda Protegida	339,584 €/m²t	0,41 m²tu/m²tuc
Terciario	570,000 €/m ² t	0,69 m ² tu/m ² tuc

b) Los cambios sobrevenidos de régimen

Se ha hecho referencia a lo largo de este trabajo a la posibilidad de cambios sobrevenidos en el régimen de promoción de las viviendas de protección pública, dada la temporalidad a corto plazo de los Planes Estatales y Autonómicos de vivienda que, en cada periodo, contienen medidas y regímenes de promoción diferentes atendiendo a las circunstancias económicas y sociales de cada momento.

Por ello, son posibles y serán normales, los cambios sobrevenidos de regímenes de promoción de viviendas de protección pública, por lo que se ha indicado, que la ordenación debe tener en cuenta la referencia al concepto técnico de este tipo de viviendas.

Ahora bien, estos cambios sobrevenidos no sólo pueden tener su efecto sobre la gestión de las reservas en relación con las construcciones de viviendas, sino que puede producirse también una incidencia en orden a las valoraciones y limitaciones del valor de los terrenos, porque los regímenes de promoción de vivienda protegida requieren limitaciones distintas de los terrenos aptos para su construcción.

Esta circunstancia podría impedir la promoción de viviendas de protección pública a los segmentos sociales más dignos de protección, dado que el cálculo del límite del valor de los terrenos está relacionado directamente con los precios máximos establecidos por la legislación especial.

1.4. Sobre las viviendas el control

Este instrumento urbanístico que son las reservas de suelo para vivienda protegida requiere, para cierre del sistema, un control administrativo y un control jurisdiccional como es propio de un estado social y democrático de derecho y su configuración constitucional.

Evidentemente la legislación urbanística y complementaria de la Administración local, contienen medidas importantes para controlar que el destino de los terrenos llega a buen fin y se mantiene en el tiempo cumpliendo su destino. Baste citar las Licencias de Primera Ocupación y las Cédulas de Habitabilidad, dependiendo de cada territorio autonómico, como modos de control del uso adecuado de las viviendas construidas sobre las reservas.

Además de la Administración municipal, la Administración autonómica es competente en política de vivienda protegida, por lo que tiene también facultades de control ya que la legislación especial contiene exigencias y requisitos para la contratación y escrituración de las viviendas tanto en primera, como en segundas y posteriores transmisiones, con un papel importante de notarios y registradores de la propiedad.

Y todo ello, sin perjuicio de los procedimientos sancionadores de carácter administrativo contenidos en la legislación urbanística autonómica y en la legislación de vivienda. En todo caso, la tipificación de nuevas infracciones y correspondientes sanciones, actualizando estas legislaciones podría ser procedente.

1.5. El incumplimiento de la reserva

El incumplimiento puede derivarse de reservas programadas y materializadas, pero que, debido a circunstancias ajenas a la ordenación urbanística, no se llegan a construir, dado que la política de vivienda no es capaz de contener las medidas de fomento o de presentación directa necesarias, o bien porque se ha sobredimensionado la delimitación de las reservas en relación con la demanda de vivienda protegida.

En este supuesto, el reajuste o modificación de la actuación urbanística, podría ser operativo en cada momento y en cada circunstancia.

Sin embargo, pueden producirse incumplimientos del destino de los terrenos derivados de infracciones urbanísticas o de infracciones al régimen legal de las viviendas de protección pública. En estos supuestos, se imponen los controles a que hemos se ha referencia en el apartado anterior y, desde luego, la intervención sancionadora de las

Administraciones públicas competentes en materia urbanística o en materia de vivienda protegida, según fuere la naturaleza de la infracción, y sin perjuicio, en su caso, de la actuación de la justicia ordinaria.

Bibliografía

- DE ASIS ROIG, Agustín E. en “Función social de la propiedad y gestión del suelo”, CIUDAD Y TERRITORIO, Estudios Territoriales, XXIX (152-153) 2007.
- DE ASIS ROIG, Agustín E. En “Legislación del suelo: análisis comparativo. Incidencia de STC 61/97”, LA LEY/ACTUALIDAD SA, Madrid 1997.
- DE ASIS ROIG, Agustín E. “El artículo 149.1.1ª de la Constitución como fundamento de la intervención del Estado en materia urbanística”, PAREJO ALFONSO, Luciano (coordinador), “El urbanismo hoy. Reflexiones a propósito de la STC 61/1997, y el proyecto de nueva ley estatal”, Instituto Pascual Madoz del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente, Madrid 1997.
- DE ASIS ROIG, Agustín E. en “Derechos de ciudadanía y urbanismo”, ponencia presentada en Jornadas Urbanismo, Ordenación del Territorio y Desarrollo Sostenible, Organiza: Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha, Universidad de Castilla-La Mancha y Federación Española de municipio y provincias de Castilla-La Mancha
- FERNANDEZ, Tomás-Ramón en “Manual de Derecho Urbanístico”, Civitas-Thomson Reuters, 25ª Edición, Madrid 2017
- GARCÍA MACHO, Ricardo, OLLER RUBERT, Marta, MUÑOZ CASTILLO, José y MUÑOZ PÉREZ, David en “Legislación sobre la Vivienda. Normativa estatal y autonómica”, 4ª Edición, Tecnos 2011

- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús en “Comentarios a la Ley del Suelo” Volumen I. Ley 8/2007, de 28 de mayo. Ed. Thomson Civitas, Pamplona 2007
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago en “Urbanismo y Ordenación del Territorio”, Quinta Edición, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona 2009
- HERVAS MÁ, Jorge (coord.) “Nuevo régimen urbanístico de la Comunidad Valenciana. Ley 5/2014, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje” Tirant lo Blanch, Valencia 2016.
- MUÑOZ CASTILLO, José “Viviendas de Protección Oficial. El Procedimiento Administrativo” Editorial Consellería de Obras Públicas, Urbanismo y Vivienda de la Generalidad Valenciana 1995.
- MUÑOZ CASTILLO, José “El derecho a una vivienda digna y adecuada, Eficacia y Ordenación Administrativa”, Colex Madrid 2000.
- MUÑOZ CASTILLO, José, “Constitución y Vivienda”, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2003.
- MUÑOZ CASTILLO, José y MUÑOZ PÉREZ, David “Curso práctico de derecho urbanístico” (Dir. RUEDA PÉREZ, Manuel Ángel) Instituto Valenciano de Estudios Notariales (IVEN), Ilustre Colegio Notarial de Valencia, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia 2006
- MUÑOZ PÉREZ, David (tesis). La vivienda de protección pública como régimen de gestión. Universidad Carlos III de Madrid. 2013.
- PAREJO ALFONSO, Luciano (Coordinador) “El urbanismo hoy. Reflexiones a propósito de la STC 61/1997 y el proyecto de nueva Ley estatal”, Instituto Pascual Madoz del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente, Madrid 1997.
- PAREJO ALFONSO, Luciano y BLANC CLAVERO, Francisco en “Derecho Urbanístico Valenciano”, Tirant lo Blanch, 2ª edición, Valencia 1999.
- QUESADA POLO, Jesús (Tesis) “El aprovechamiento tipo y la evolución de las transferencias de aprovechamiento, Universidad de Alicante 2007.
- VAQUER CABALLERÍA, Marcos “La eficacia y la efectividad del derecho a la vivienda en España” IUSTEL, Madrid 2011.