Ana
López
Carrascal

LA VIVIENDA PÚBLICA DOTACIONAL: *HOMELESS FIRST*. MODELOS DE CONSTRUCCIÓN Y GESTIÓN INDIRECTA

COMILLAS
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

Escuela Internacional de Doctorado

LA VIVIENDA PÚBLICA DOTACIONAL. MODELOS DE COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

Autor: Ana López Carrascal

Co-directores: Prof. Dra. Rosa María de Couto Gálvez
Prof. Dr. Antonio Sánchez Soliño

Tutor: Prof. Dr. Antonio Jesús Alonso Timón

MADRID | Junio de 2025

CONSTANCIA REGISTRAL

AGRADECIMIENTOS

Gracias a Dios y a quienes ha puesto en mi camino:

- *A mi esposo, Eduardo, mi aliento durante todo el doctorado.*
- *A mi abuela, Felisa, y a mi suegro, Manolo, que ahora descansan en paz; ambos dudaban de ver terminada la tesis, pero nunca dudaron de que la acabaría.*
- *A Rosa y a Antonio, mis directores de tesis, sin su guía y apoyo no habría ni empezado ni concluido.*
- *A Ángeles, la mujer sin hogar que me ha mostrado esta necesidad y esta dificultad de acceso.*
- *A las Siervas del Hogar de la Madre, cuyas canciones me han acompañado durante estos cuatro años.*

RESUMEN

La necesidad de vivienda asequible por parte de la población española, y en particular, por parte de las personas sin hogar, es acuciante y evidente. Entre sus causas, dejando al margen la última crisis económica y el entorno macroeconómico de conflictos bélicos e inflación, en España se encuentra primordialmente en la ausencia de vivienda social y, en especial, de aquella de carácter público.

Entre las dificultades para atender esta necesidad figuran la ausencia de financiación; la gestión de la construcción y puesta a disposición de vivienda; la ordenación urbanística; y la ausencia de suelo en grandes núcleos.

Pues bien, en las últimas décadas venimos observando la existencia de suelo dotacional público sin edificar en España, así como la inclusión en la normativa urbanística estatal y autonómica de la posibilidad de destinar este tipo de suelo a viviendas de alquiler social.

En este contexto, la presente tesis tiene por objeto sentar las bases jurídicas para desarrollar viviendas sociales o alojamientos temporales en suelo dotacional público mediante modelos de colaboración público-privada en sentido amplio, que abarcan desde los clásicos basados en la participación de empresas privadas hasta los más recientes de colaboración público-comunitaria a través de entidades sin ánimo de lucro, a fin de erradicar el sinhogarismo. Para ello abordaremos la naturaleza jurídica del suelo público de uso dotacional, la calificación jurídica del servicio de provisión de vivienda y los tipos de negocios jurídicos aplicables.

Todo ello bajo criterios de sostenibilidad jurídica, social y ambiental, que desde el respeto a la esencia de las categorías jurídicas del suelo dotacional público, del servicio público, del dominio público y de las concesiones administrativas, permitan ofrecer soluciones prácticas para erradicar la situación de sinhogarismo en España.

ABSTRACT

The need for affordable housing for the Spanish population, and particularly for homeless people, is urgent and evident. Among its causes, leaving aside the recent economic crisis and the macroeconomic environment of war conflicts and inflation, in Spain it is primarily due to the absence of social housing and, especially, public housing.

Among the difficulties in addressing this need are the lack of financing; the management of the construction and provision of housing; the urban planning; and the absence of land in large urban centers.

In recent decades we have been observing the existence of undeveloped public endowment land in Spain, as well as the inclusion in state and regional urban planning regulations of the possibility of allocating this type of land to social rental housing.

In this context, the present thesis aims to lay the legal foundations for developing social housing or temporary accommodations on public endowment land through public-private partnerships, which include the classic ones based on the participation of private-sector companies as well as the more recent public-community collaboration through non-profit entities, to eradicate homelessness. To that end, we will review the legal nature of public land for public endowment use, the legal qualification of the housing provision service, and the types of applicable legal transactions.

All this under criteria of legal, social, and environmental sustainability, which, respecting the essence of the legal categories of public endowment land, public service, public domain, and administrative concessions, allow the proposal of practical solutions to eradicate homelessness in Spain.

ÍNDICE

GLOSARIO DE ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS 18

INTRODUCCIÓN 31

CAPÍTULO I. LA CARENCIA DE VIVIENDA ASEQUIBLE EN ESPAÑA. LA VIVIENDA DOTACIONAL PÚBLICA COMO SOLUCIÓN 40

1. LA NECESIDAD DE VIVIENDA EN ESPAÑA. EN PARTICULAR, EL SINHOGARISMO 40

2. LAS PRINCIPALES CAUSAS DE LA CARENCIA DE VIVIENDA ASEQUIBLE 46

2.1. Razones histórico-jurídicas: la vivienda como un bien; no como un derecho ni un servicio 46

2.2. Razones estructurales y coyunturales actuales 50

3. MEDIDAS PARA PALIAR ESTA CARENCIA 58

3.1. Incremento del parque público de vivienda social de alquiler 58

3.2. La función social del derecho de propiedad 60

4. LA VIVIENDA SOCIAL EN SUELO DOTACIONAL COMO SOLUCIÓN 67

4.1. EL concepto de dotación 67

***4.1.1. Sinopsis normativa* 67**

4.1.1.1. Planteamiento 67

4.1.1.2. Estado 68

4.1.1.3. Andalucía 68

4.1.1.4. Aragón 69

4.1.1.5. Asturias 70

4.1.1.6. Canarias 70

4.1.1.7. Cantabria 72

4.1.1.8. Castilla-La Mancha 72

4.1.1.9. Castilla y León 74

4.1.1.10. Cataluña 74

4.1.1.11. Extremadura 75

4.1.1.12. Galicia 76

4.1.1.13. Islas Baleares 78

4.1.1.14. La Rioja 78

4.1.1.15. Madrid 79

4.1.1.16. Murcia 80

4.1.1.17. Navarra **81**

4.1.1.18. País Vasco **81**

4.1.1.19. Valencia **82**

4.1.2. Síntesis normativa y reflexiones sobre el concepto de dotación **82**

4.1.3. La perspectiva jurisprudencial sobre el uso dotacional **90**

4.1.3.1. Pronunciamientos relevantes sobre las dotaciones públicas y privadas **90**

4.1.3.2. Síntesis y primeras reflexiones sobre el uso de vivienda en suelo dotacional **99**

4.1.4. Conclusiones sobre el concepto de dotación **101**

4.2. La vivienda social ubicada en suelo dotacional público: la oportunidad de este uso urbanístico **104**

4.3. El desaprovechamiento de la oportunidad: destinar el suelo dotacional a vivienda asequible **112**

5. DERECHO COMPARADO: LA VIVIENDA PÚBLICA PROTEGIDA EN FRANCIA Y PORTUGAL. EL ROL DE LAS ENTIDADES SIN ÁNIMO DE LUCRO EN GRAN BRETAÑA Y HOLANDA **115**

5.1. Portugal **115**

5.1.1. Bienes y servicios públicos en Portugal **115**

5.1.2. El derecho a una vivienda en Portugal **123**

5.1.3. El suelo dotacional cedido al dominio público o privado municipal. El destino de estas cesiones no contempla el de vivienda **131**

5.1.4. Instrumentos de gestión de las dotaciones urbanísticas **134**

5.2. Francia **135**

5.2.1. Bienes y servicios públicos en Francia **135**

5.2.2. El derecho a la vivienda en Francia **139**

5.2.3. El suelo dotacional cedido al dominio público o privado municipal. El destino de estas cesiones no contempla el de vivienda **149**

5.3. La colaboración público-comunitaria a través de entidades sin ánimo de lucro. Los casos de Inglaterra y de Holanda **151**

5.4. Conclusiones del derecho comparado **155**

6. CONCLUSIONES DE ESTE CAPÍTULO **162**

CAPÍTULO II. LA VIVIENDA COMO DERECHO Y COMO SERVICIO. NATURALEZA JURÍDICA DE LA VIVIENDA DOTACIONAL PÚBLICA **168**

1. EL DERECHO A LA VIVIENDA **168**

1.1. Compromisos internacionales asumidos por España **168**

1.2. Dimensión constitucional y estatal **173**

1.3. Dimensión estatutaria en algunas CCAA **180**

1.4. La satisfacción del derecho mediante una vivienda adecuada **183**

1.5. Conclusiones sobre el derecho a la vivienda **192**

2. ¿QUÉ ES LA VIVIENDA SOCIAL? **195**

3. LA VIVIENDA COMO SERVICIO SOCIAL DE INTERÉS GENERAL EN LA UE **197**

3.1. El concepto de vivienda de protección como servicio social de interés general, económico o no económico **197**

3.1.1. SIG, SIEG y SSIG **197**

3.1.2. La vivienda social como SSIG **208**

3.2. Las consecuencias de la asignación de un SIEG: exigencia de OSPs y excepciones al régimen de ayudas de Estado **214**

3.2.1. Requisitos para la exención **214**

3.2.2. Objeto y plazo **215**

3.2.3. Atribución **216**

3.2.3.1. Acto de contenido mínimo **216**

3.2.3.2. Las adjudicaciones directas de suelo público para vivienda social **220**

3.2.4. Compensación no excesiva **221**

3.3. Las consecuencias del reconocimiento de un SIEG y de un SIGNE en el ámbito de la contratación pública **224**

3.4. Las consecuencias de la asignación de un servicio social relativo a la vivienda social: exclusión de la Directiva de Servicios **226**

3.5. Conclusión: la vivienda social como SIEG o SIGNE **227**

4. LA VIVIENDA COMO SERVICIO PÚBLICO **231**

4.1. ¿Qué es un servicio público? Evolución histórica en España **231**

4.1.1. Génesis y evolución hasta la Constitución Española de 1978 ..... **231**

4.1.2. Desde la Constitución hasta nuestros días **239**

4.1.3. Especialidades en el ámbito local **247**

4.1.4. Conclusiones sobre el concepto de servicio público **250**

4.2. La vivienda como prestación social en España **253**

4.2.1. Aproximación al concepto de prestación social. Catálogo estatal **253**

4.2.2. La asistencia social en clave autonómica **256**

4.2.3. El papel de la Administración local **271**

4.2.4. Conclusiones sobre la vivienda como prestación social en España **274**

4.3. La vivienda como servicio en las leyes estatal y autonómicas de vivienda **275**

4.3.1. Régimen jurídico 275
4.3.1.1. La Ley Estatal de Vivienda y la asunción competencial autonómica 275
4.3.1.2. Calificación de la generación de vivienda social como servicio de interés general o como servicio público 286
4.3.2. Conclusiones sobre la vivienda como servicio en la legislación española 290
4.4. La aplicación del test de los cinco elementos a la vivienda social 292
4.4.1. Análisis del test 292
4.4.2. Conclusiones del test 300
5. CONCLUSIONES DE ESTE CAPÍTULO 301
CAPÍTULO III. LA DOTACIÓN PÚBLICA PARA VIVIENDA SOCIAL 308
1. ALCANCE DE LA PREVISIÓN NORMATIVA ESTATAL 308
2. LA IMPORTANCIA DE LO QUE DISPONGA EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO 313
2.1. Requisitos y contenido del planeamiento 313
2.2. Tres PGOU objeto de análisis: Madrid, Barcelona y Valencia 319
2.3. Conclusiones sobre la obligación estatal básica 323
3. LA REGULACIÓN AUTONÓMICA DE LA DOTACIÓN PÚBLICA PARA VIVIENDA SOCIAL 326
3.1. Previsión de esta figura y tipo de norma que la reconoce 326
3.1.1. Sinopsis normativa 326
3.1.1.1. Planteamiento 326
3.1.1.2. Andalucía 326
3.1.1.3. Aragón 328
3.1.1.4. Asturias 330
3.1.1.5. Canarias 330
3.1.1.6. Cantabria 331
3.1.1.7. Castilla-La Mancha 332
3.1.1.8. Castilla y León 332
3.1.1.9. Cataluña 333
3.1.1.10. Extremadura 334
3.1.1.11. Galicia 334
3.1.1.12. Islas Baleares 334
3.1.1.13. La Rioja 337
3.1.1.14. Madrid 337

3.1.1.15. Murcia **338**
3.1.1.16. Navarra **339**
3.1.1.17. País Vasco **339**
3.1.1.18. Valencia **341**
3.1.2. Reflexiones sobre la previsión de esta figura y el tipo de norma que la reconoce **341**
3.2. Áreas de mejora normativa **344**
3.3. Conclusiones sobre la regulación autonómica de la dotación pública para vivienda social **346**
4. TITULARIDAD DEL SUELO. ADQUISICIÓN MEDIANTE CESIÓN **347**
4.1. El mecanismo básico estatal de cesión a la Administración competente **347**
4.1.1. Mecanismos de adquisición de suelo dotacional público **347**
4.1.2. Persona jurídico-pública beneficiaria de la cesión **351**
4.2. El panorama autonómico sobre la obligación de cesión **353**
4.2.1. Sinopsis normativa **353**
4.2.1.1. Planteamiento **353**
4.2.1.2. Andalucía **353**
4.2.1.3. Aragón **355**
4.2.1.4. Asturias **356**
4.2.1.5. Canarias **356**
4.2.1.6. Cantabria **356**
4.2.1.7. Castilla-La Mancha **357**
4.2.1.8. Castilla y León **358**
4.2.1.9. Cataluña **359**
4.2.1.10. Extremadura **361**
4.2.1.11. Galicia **361**
4.2.1.12. Islas Baleares **362**
4.2.1.13. La Rioja **363**
4.2.1.14. Madrid **363**
4.2.1.15. Murcia **364**
4.2.1.16. Navarra **365**
4.2.1.17. País Vasco **366**
4.2.1.18. Valencia **368**

4.2.2. Reflexiones sobre la obligación de cesión 369
4.2.3. Áreas de mejora normativa 372
4.2.4. Conclusiones sobre la obligación de cesión 373
5. ADSCRIPCIÓN FORMAL: INTEGRACIÓN EN LOS PPS O PPV 376
5.1. Previsiones estatales 376
5.2. El panorama autonómico sobre los PPS 379
5.2.1. Sinopsis normativa 379
5.2.2. Reflexiones sobre los PPS 379
5.3. Conclusiones sobre la adscripción formal del suelo dotacional público a los PPS o en su defecto a los PPV 385
6. EL DESTINO Y USO POR PARTE DE COLECTIVOS ESPECÍFICOS 386
6.1. Sinopsis normativa 386
6.2. Reflexiones sobre el contenido normativo 391
6.3. Conclusiones sobre el destino y uso por parte de colectivos específicos 394
7. CONCLUSIONES DE ESTE CAPÍTULO 396
CAPÍTULO IV. NATURALEZA JURÍDICA DE LA VIVIENDA DOTACIONAL PÚBLICA 401
1. PUNTO DE PARTIDA: LA LEGISLACIÓN DE PATRIMONIO DE LAS AAPP 401
2. LA VIVIENDA SOCIAL EN SUELO DOTACIONAL EN LA NORMATIVA DE PATRIMONIO DE LAS CCAA 406
2.1. Sinopsis normativa 406
2.2. Reflexiones sobre la normativa de patrimonio de las CCAA 406
3. CONDICIÓN DEL SUELO DOTACIONAL ATENDIENDO A LAS LEYES SECTORIALES 408
3.1. Leyes de suelo y de urbanismo 408
3.1.1. Sinopsis normativa 408
3.1.1.1. Estado 408
3.1.1.2. CCAA que declaran expresamente las dotaciones públicas con posible destino a vivienda social como bienes de dominio público 409
3.1.1.3. Calificación como patrimonial salvo previsión legal expresa como demanial 413
3.1.1.4. CCAA que no declaran expresamente las dotaciones como bienes demaniales 416
3.1.2. Conclusiones sobre las previsiones de las leyes de suelo y de urbanismo 424
3.2. Legislación sobre vivienda social 426
3.2.1. Sinopsis normativa 426

3.2.2. Reflexiones sobre las previsiones de las leyes de vivienda **427**

4. CONDICIÓN DEL SUELO DOTACIONAL PÚBLICO ATENDIENDO A SU AFECTACIÓN IMPLÍCITA O TÁCITA **428**

4.1. Régimen estatal **428**

4.2. Sinopsis normativa **435**

4.3. La postura doctrinal sobre la cuestión **435**

4.4. Conclusiones sobre el régimen jurídico de la afectación implícita o tácita **439**

5. TRES COMENTARIOS CRÍTICOS A LA AFECTACIÓN IMPLÍCITA DERIVADA DE LA APROBACIÓN DE LA REPARCELACIÓN Y PROPUESTAS *DE LEGE FERENDA* **440**

5.1. La afectación cuando se entrega el inmueble pese a que en ese momento el suelo no está edificado ni por tanto puede destinarse al servicio público **440**

5.2. La calificación de todo el suelo dotacional público como dominio público pese a no estar afecto a un uso general o servicio público **441**

5.3. La disfuncionalidad que el concepto amplio del servicio público genera en la dualidad de los bienes públicos **444**

5.4. Propuestas de *lege ferenda* **448**

6. CONDICIÓN DEL SUELO DOTACIONAL ATENDIENDO A SU USO PRIVATIVO **454**

7. CONDICIÓN DEL SUELO DOTACIONAL PÚBLICO ATENDIENDO A SU AFECTACIÓN EXPRESA A UN SERVICIO PÚBLICO FORMALMENTE DECLARADO **457**

7.1. Sinopsis normativa **457**

7.2. Reflexiones sobre la declaración formal de la vivienda dotacional como servicio público atendiendo a la normativa de vivienda **458**

8. LA PUGNA ENTRE EL CONCEPTO AMPLIO O EL CONCEPTO TÉCNICO DE SERVICIO PÚBLICO **460**

8.1. La interpretación de este concepto en la LPAP **460**

8.2. La aplicación a la vivienda dotacional **465**

8.3. Conclusiones sobre la vivienda dotacional como servicio público y por tanto bien demanial **478**

9. ESTUDIO COMPARADO EN OTROS SECTORES Y SERVICIOS **480**

9.1. Evolución regulatoria del SP al SIG en los servicios prestados a través de infraestructuras de red **480**

9.2. Los aparcamientos públicos: su mantenimiento como SP **486**

9.3. Las viviendas tuteladas: su ubicación en suelo dotacional **488**

9.4. Extrapolación a la vivienda social en suelo dotacional público **492**

10. CONCLUSIONES DE ESTE CAPÍTULO **496**

CAPÍTULO V. LOS INSTRUMENTOS PARA LA CONSTRUCCIÓN Y EXPLOTACIÓN 507
1. GESTIÓN DIRECTA Y COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA 507
2. FIGURAS CONTRACTUALES DE DERECHO ADMINISTRATIVO.....513
2.1. El servicio público en clave de contratación pública 513
2.2. La concesión de obras.....516
***2.2.1. El criterio de la determinación de las características de la obra*.....516**
***2.2.2. El criterio del servicio público o al menos de utilidad pública o general* 516**
***2.2.3. El reparto de riesgos*.....518**
***2.2.4. Huida hacia negocios jurídicos patrimoniales*.....520**
***2.2.5. Aplicación a la vivienda social en suelo dotacional público* 521**
2.3. La concesión de servicios 522
***2.3.1. Los rasgos de la contratación de servicios* 522**
***2.3.2. La explotación económica del servicio*.....524**
***2.3.3. Régimen jurídico de los servicios públicos concedidos*.....524**
***2.3.4. La concesión de servicios vs. el contrato de servicios*.....525**
***2.3.5. La concesión de obras vs. la de servicios* 527**
***2.3.6. Vis atractiva de la concesión de servicios respecto a la concesión demanial*.....531**
***2.3.7. Aplicación a la vivienda social en suelo dotacional*.....531**
2.4. Especialidades contractuales en materia de vivienda y servicios sociales.....533
***2.4.1. Contratos de obras de construcción de viviendas sociales* 533**
***2.4.2. Servicios sociales y asistenciales* 535**
2.4.2.1. El marco europeo 535
2.4.2.2. El régimen estatal 539
2.4.2.3. Aplicación a la vivienda social en suelo dotacional público.....541
2.5. Conclusiones 542
3. LA ACCIÓN CONCERTADA Y LOS CONCIERTOS.....543
3.1. La acción concertada.....543
3.2. El concierto.....545
3.3. Aplicación de la acción concertada y de los conciertos a la construcción y explotación de vivienda social en suelo dotacional público.....550
4. LA CONCESIÓN DE DOMINIO PÚBLICO COMO PRINCIPAL FIGURA PATRIMONIAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO.....551
4.1. Su origen.....551

4.2. Su contenido y su naturaleza jurídica 552
***4.2.1. Su incardinación en el derecho administrativo* 552**
***4.2.2. Tesis contractual* 554**
***4.2.3. La teoría de la causa: ausencia de onerosidad en la concesión demanial* 556**
***4.2.4. El interés general inherente a la concesión demanial* 560**
***4.2.5. Conclusiones sobre su contenido y naturaleza jurídica* 563**
4.3. Necesidad de someter las concesiones demaniales a un procedimiento de publicidad y de libre concurrencia 564
4.4. La duración de la concesión demanial 564
4.5. La exclusión de la legislación de contratos públicos 565
4.6. La concesión demanial en la reciente legislación sobre vivienda social 566
***4.6.1. RDL 26/2020* 566**
***4.6.2. Leyes de vivienda* 569**
4.7. Reflexión sobre la aplicación de la concesión demanial a la vivienda social en suelo dotacional público 571
5. EL DERECHO DE SUPERFICIE COMO PRINCIPAL FIGURA DE DERECHO PRIVADO .. 573
5.1. La razón de su análisis 573
5.2. Su contenido y su naturaleza jurídica 577
5.3. Su escasa aplicación en suelo demanial 582
5.4. Conclusiones 585
6. PRINCIPALES DIFERENCIAS ENTRE LOS MODELOS OBJETO DE ESTUDIO 586
6.1. Naturaleza jurídica 586
***6.1.1. Bienes muebles o inmuebles* 586**
***6.1.2. Contratos o títulos habilitantes* 587**
***6.1.3. Régimen jurídico* 589**
***6.1.4. Derecho de propiedad* 590**
***6.1.5. Ejemplo ilustrativo: contratos de arrendamiento de locales de AENA* 590**
6.2. Constitución u otorgamiento 591
***6.2.1. Forma* 591**
***6.2.2. Competencia* 593**
***6.2.3. Procedimiento* 593**
6.3. Elemento subjetivo 595
6.4. Onerosidad y remuneración 596

6.5. El riesgo y ventura. En concreto, el riesgo de explotación 598

6.6. Plazo máximo 601

6.7. Terminación anticipada del negocio jurídico 603

6.8. Transmisión y gravamen 605

6.9. Reversión 606

7. LA COLABORACIÓN PÚBLICO-COMUNITARIA A TRAVÉS DE ENTIDADES SIN ÁNIMO DE LUCRO 607

7.1. La proliferación de entidades sin ánimo de lucro dedicadas principalmente a proveer vivienda 610

7.2. Algunos ejemplos de entidades del tercer sector y de su actividad 613

7.3. Casos de adjudicación directa o casi directa de contratos para la construcción y gestión de vivienda social 616

***7.3.1. Federación de Municipios de Cataluña con COHABITAC* 616**

***7.3.2. Ayuntamiento de Barcelona e Instituto Municipal de la Vivienda con XES, FCHC, Cohabitac y GHS* 616**

7.4. Elementos positivos de las entidades sin ánimo de lucro 619

***7.4.1. Planteamiento* 619**

***7.4.2. Mayor heterogeneidad en las prestaciones* 619**

***7.4.3. El coste asociado a la rentabilidad del privado* 620**

8. NEGOCIOS JURÍDICOS UTILIZADOS PARA LA CONSTRUCCIÓN Y EXPLOTACIÓN DE VIVIENDA SOCIAL EN SUELO DOTACIONAL 620

8.1. Negocios jurídicos aplicados 620

8.2. Tres casos reales objeto de análisis 621

***8.2.1. Identificación de los negocios jurídicos* 621**

***8.2.2. Información sintética* 622**

***8.2.3. Información jurídica adicional* 624**

8.2.3.1. Naturaleza jurídica del suelo 624

8.2.3.2. Prestaciones y control de cumplimiento 624

8.2.3.3. Licitación 625

8.3. Polémica jurídica en torno al tipo de negocio escogido 627

***8.3.1. Comunidad de Madrid* 627**

***8.3.2. Ayuntamiento de Sant Joan Despí* 628**

8.4. Reflexiones sobre los casos reales analizados 630

9. CONCLUSIONES 631

CAPÍTULO VI. CONCLUSIONES: LAS PROPUESTAS NORMATIVAS Y EL NUEVO MODELO PARA LA CONSTRUCCIÓN Y PUESTA A DISPOSICIÓN DE VIVIENDA SOCIAL....637

1. INTRODUCCIÓN A LA METODOLOGÍA DE ESTE CAPÍTULO Y A LOS OBJETIVOS DE LAS PROPUESTAS....637

2. LOS BIENES PÚBLICOS DOTACIONALES PARA VIVIENDA A DISPOSICIÓN DE PERSONAS SIN HOGAR O EN RIESGO DE ESTARLO....638

2.1. Actualización de la categoría....638

2.2. Actualización de la definición de dominio público....642

3. LA REGULACIÓN URBANÍSTICA DEL SUELO DOTACIONAL DESTINADO A VIVIENDA... 642

3.1. Obligación de cesión de suelo para vivienda dotacional pública y compatibilidad de este uso en el suelo dotacional....642

3.2. Reflejo en la regulación autonómica....645

3.3. Modificación de planeamiento cuando el uso de vivienda dotacional no está contemplado en él....647

4. LA SATISFACCIÓN DEL DERECHO A LA VIVIENDA A TRAVÉS DE LOS SERVICIOS SOCIALES....648

5. EL TÍTULO HABILITANTE....653

5.1. En suelo dotacional público....653

***5.1.1. Como SIEG*....653**

5.1.1.1. Entidad contratante.... 653

5.1.1.2. Características básicas.... 654

5.1.1.3. Procedimiento de adjudicación. El incentivo para promoverlo.... 656

5.1.1.4. Reparto de riesgos.... 656

5.1.1.5. Plazo.... 658

5.1.1.6. Prerrogativas administrativas.... 658

5.1.1.7. Extinción.... 659

***5.1.2. Como SIGNE*....659**

5.2. En suelo dotacional no demanial (público o privado)....660

5.3. Valoración final....661

REFERENCIAS....663

1. BIBLIOGRAFÍA CIENTÍFICA....663

2. REFERENCIAS UTILIZADAS EN RED....693

3. RESOLUCIONES JUDICIALES....709

ANEXO....715

TABLA 1: SUELO DOTACIONAL EN LOS PPS O EN SU DEFECTO PPV 715

TABLA 2: CALIFICACIÓN PATRIMONIAL DE LAS DOTACIONES O EQUIPAMIENTOS PARA VIVIENDA SOCIAL EN LA LEGISLACIÓN DE PATRIMONIO DE LAS CCAA..... 722

TABLA 3: CALIFICACIÓN PATRIMONIAL DE LAS DOTACIONES O EQUIPAMIENTOS EN LA LEGISLACIÓN DE VIVIENDA SOCIAL..... 727

TABLA 4: AFECTACIONES IMPLÍCITAS O TÁCITAS EN LAS LEYES AUTONÓMICAS DE PATRIMONIO..... 730

TABLA 5: CALIFICACIÓN DE LA VIVIENDA DOTACIONAL COMO SERVICIO DE INTERÉS GENERAL O COMO SERVICIO PÚBLICO..... 733

TABLA 6: CALIFICACIÓN DE LA VIVIENDA DOTACIONAL COMO SERVICIO DE INTERÉS GENERAL O COMO SERVICIO PÚBLICO..... 737

GLOSARIO DE ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

art.	Artículo
CE	Constitución Española (BOE 29 diciembre 1978)
CDESC	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
CDFUE	Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000/C 364/01) (DOUE 18 diciembre 2020)
CC	Código Civil aprobado mediante Real Decreto de 24 de julio de 1889 (Gaceta de Madrid 25 julio 1889)
CCAA	Comunidad Autónoma en singular o en plural, según corresponda por el contexto de la cita
CEDH	Convenio Europeo de Derechos Humanos
CPP	Colaboración público-privada
Decisión 2012/21/UE	Decisión de la Comisión, de 20 de diciembre de 2011, relativa a la aplicación de las disposiciones del artículo 106, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas estatales en forma de compensación por servicio público concedidas a algunas empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general (DO L 7 de 11 enero 2012)
Decisión AELC ayudas estatales	Decisión del Órgano de Vigilancia de la AELC n.º 12/12/COL, de 25 de enero de 2012, por la que se modifican por octogésima cuarta vez las normas sustantivas y de procedimiento en el ámbito de las ayudas estatales mediante la introducción de nuevos capítulos relativos a la aplicación de las normas sobre ayudas estatales a las compensaciones concedidas por la prestación de servicios de interés económico general y al Marco sobre ayudas estatales en

	forma de compensación por servicio público (DOUE L 2013-81160 de 13 junio 2013)
Decreto Andalucía 149/2006 Viviendas	Decreto 149/2006, de 25 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Viviendas Protegidas de la Comunidad Autónoma de Andalucía y se desarrollan determinadas disposiciones de la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de medidas en materia de Vivienda Protegida y el Suelo (BOJA 8 agosto 2006)
Decreto Andalucía 91/2020 Plan Vive	Decreto 91/2020, de 30 de junio, que regula el Plan Vive en Andalucía, de Vivienda, Rehabilitación y Regeneración Urbana de Andalucía 2020-2030 (BOJA 3 julio 2020)
Decreto Andalucía 550/2022 desarrollo LISTA	Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (BOJA 2 diciembre 2022)
Decreto Aragón 73/2023 Plan Vivienda	Decreto 73/2023, de 17 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueban el Plan de Vivienda 2022-2025 y medidas complementarias en materia de rehabilitación energética de vivienda (BOA 29 mayo 2023)
Decreto Aragón 128/2024 Directriz Especial Viviendas Dotacionales Públicas	Decreto 128/2024, de 17 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la Directriz Especial de Viviendas Dotacionales Públicas (BOA 26 julio 2024)
Decreto Asturias 63/2022Urbanismo	Decreto 66/2022, de 21 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias (BOPA 3 noviembre 2022)
Decreto Asturias 73/2018 habitabilidad viviendas	Decreto 73/2018, de 5 de diciembre, por el que se aprueban las normas de habitabilidad en viviendas y edificios destinados a viviendas en el Principado de Asturias (BOPA 17 diciembre 2018)

Decreto Canarias 183/2018 Reglamento Gestión y Ejecución Planeamiento	Decreto 183/2018, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión y Ejecución del Planeamiento de Canarias (BOC 9 enero 2019)
Decreto Cantabria 12/2006 vivienda	Decreto 12/2006, de 9 de febrero, que establece medidas para favorecer el acceso a los ciudadanos a la vivienda en Cantabria (BOCT 15 febrero 2006)
Decreto CLM 248/2004 Planeamiento	Decreto 248/2004, de 14 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (DOCM 28 septiembre 2004)
Decreto CLM 173/2009 V Plan Vivienda	Decreto 173/2009, de 10 de noviembre, por el que se aprueba el V Plan Regional de Vivienda y Rehabilitación de Castilla-La Mancha 2009-2012 (DOCM 16 noviembre 2009)
Decreto CLM 235/2010 transparencia urbanística	Decreto 235/2010, de 30 de noviembre, de regulación de competencias y de fomento de la transparencia en la actividad urbanística de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (DOCM 3 diciembre 2010)
Decreto CyL 22/2004 Urbanismo	Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León (BOCL 2 febrero 2004)
Decreto Extremadura 143/2021 Urbanismo	Decreto 143/2021, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura (DOE 28 diciembre 2021)
Decreto Galicia 143/2016 Suelo	Decreto 143/2016, de 22 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del Suelo de Galicia (DOG 9 noviembre 2016)
Decreto Galicia 253/2007 Instituto Gallego Vivienda y Suelo	Decreto 253/2007, de 13 de diciembre, de régimen jurídico del suelo y de las edificaciones promovidas por el Instituto Gallego de la Vivienda y Suelo (DOG 9 enero 2008)

Decreto Navarra 85/1995 Urbanismo	Decreto Foral 85/1995, de 3 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Foral 10/1994, de 4 de julio, que regula la ordenación del territorio y urbanismo (BON 31 mayo 1995)
Decreto Navarra 253/2019, Registro Planeamiento	Decreto Foral 253/2019, de 16 de octubre, por el que se aprueba el Registro de Planeamiento de Navarra y el formato de presentación de los instrumentos de planificación urbanística y territorial de Navarra (BON 31 octubre 2019)
Decreto País Vasco 105/2008	Decreto 105/2008, de 3 de junio, de medidas urgentes en desarrollo de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco (BOPV 23 junio 2008)
Decreto País Vasco 123/2012 Estándares Urbanísticos	Decreto 123/2012, de 3 de julio, de Estándares Urbanísticos del País Vasco (BOPV 23 julio 2012)
Decreto País Vasco 80/2022 Habitabilidad Viviendas y Alojamientos Dotacionales	Decreto 80/2022, de 28 de junio, de regulación de las condiciones mínimas de habitabilidad y normas de diseño de las viviendas y alojamientos dotacionales en la Comunidad Autónoma del País Vasco (BOPV 1 septiembre 2022)
Decreto Valencia 65/2021 PUD	Decreto 65/2021, de 14 de mayo, del Consell, de regulación de la Plataforma Urbanística Digital y de la presentación de los instrumentos de planificación urbanística y territorial (DOGV 1 junio 2021)
Decreto-ley 1/2025 Andalucía	Decreto-ley 1/2025, de 24 de febrero, de medidas urgentes en materia de vivienda (BOJA 3 febrero 2025)
Decreto-ley 3/2015 Aragón	Decreto-ley 3/2015, de 15 de diciembre, de medidas urgentes de emergencia social en materia de prestaciones económicas de carácter social, pobreza energética y acceso a la vivienda en Aragón (BOA 18 diciembre 2015)

Decreto-ley 3/2020 Baleares	Decreto-ley 3/2020, de 28 de febrero, de medidas urgentes en materia de vivienda de las Islas Baleares (BOIB 5 marzo 2020)
Decreto-ley 1/2024 Canarias	Decreto-ley 1/2024, de 19 de febrero, de medidas urgentes en materia de vivienda (BOC 20 febrero 2024)
Decreto-ley 17/2019 GENCAT	Decreto-ley 17/2019, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda (DOGC 30 diciembre 2019)
DGRyN	Dirección General de los Registros y del Notariado dependiente del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes
Directiva 2014/23	Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión (DOUE 28 marzo 2014)
Directiva 2014/24	Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE (DOUE 28 marzo 2014)
Directiva Servicios	Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (DOUE 27 diciembre 2006)
DR	Diario de la República Portuguesa
Estatuto de Autonomía de Andalucía	Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (BOE 20 marzo 2007)
Estatuto de Autonomía de Aragón	Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón (BOE 23 abril 2007)

Estatuto de Autonomía de Asturias	Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Asturias (BOE 1 enero 1982)
Estatuto de Autonomía de Islas Baleares	Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de Illes Balears (BOE 1 marzo 2007)
Estatuto de Autonomía de Canarias	Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias (BOE 6 noviembre 2018)
Estatuto de Autonomía de Cantabria	Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria (BOE 11 enero 1982)
Estatuto de Autonomía de Castilla y León	Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (BOE 1 diciembre 2007)
Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha	Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha (BOE 16 agosto 1982)
Estatuto de Autonomía de Cataluña	Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (BOE 20 julio 2006)
Estatuto de Autonomía de Comunidad Valenciana	Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (BOE 10 julio 1982)
Estatuto de Autonomía de Extremadura	Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura (BOE 29 enero 2011)
Estatuto de Autonomía de Galicia	Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia (BOE 28 abril 1981)
Estatuto de Autonomía de Comunidad de Madrid	Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (BOE 1 marzo 1983)
Estatuto de Autonomía de Región de Murcia	Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia (BOE 19 junio 1982)

Estatuto de Autonomía de Comunidad Foral de Navarra	Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (BOE 16 agosto 1982)
Estatuto de Autonomía de País Vasco	Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco (BOE 22 diciembre 1979)
Estatuto de Autonomía de La Rioja	Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de La Rioja (BOE 19 junio 1982)
IHRL, I.P.	Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I. P.
LBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (BOE 23 abril 1985)
Ley Área Metropolitana BCN	Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona (DOGC 6 septiembre 2010)
Ley Estatal de Vivienda	Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (BOE 25 mayo 2023)
Ley 9/2010 Medidas Madrid	Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Racionalización del Sector Público de la Comunidad de Madrid (BOE 18 mayo 2011)
Ley 2/2004 Medidas Asturias	Ley 2/2004, de 29 de octubre, de Medidas Urgentes en materia de Suelo y Vivienda de Asturias (BOPA 10 febrero 2004)
Ley 10/2016 Aragón	Ley 10/2016, de 1 de diciembre, de medidas de emergencia en relación con las prestaciones económicas del Sistema Público de Servicios Sociales y con el acceso a la vivienda en la Comunidad Autónoma de Aragón (BOA 12 diciembre 2016)
Ley 2/2017 Valencia	Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunidad Valenciana (DOGV 9 febrero 2017)

LDVN	Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra (BON 17 mayo 2010)
Licitación Plan Vive Madrid	Licitación para el otorgamiento de la concesión de dominio público sobre terrenos integrantes de redes supramunicipales de la Comunidad de Madrid (expediente nºcd 01/2020) (anuncio de 20 enero 2021)
LISTA	Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (BOJA 3 diciembre 2021)
LUCL	Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (BOCL 15 abril 1999)
LOTG	Ley 1/2021, de 8 de enero, de ordenación del territorio de Galicia (DOG 14 enero 2021)
LOTUC	Ley 5/2022, de 15 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria (BOCT 22 julio 2022)
LOTULR	Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja (BOR 4 mayo 2006)
LOTURM	Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia (BORM 6 abril 2015)
LOTUSE	Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura (DOE 27 diciembre 2018)
LOUA	Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (BOJA 31 diciembre 2002)
LPAP	Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (BOE 4 noviembre 2003)
LRRU	Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas (BOE 27 junio 2013)

LSCM	Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid (BOCM 27 julio 2001)
LSENPC	Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias (BOC de 19 de julio de 2017)
LSG	Ley 2/2016, de 10 de febrero, del Suelo de Galicia (DOG 19 febrero 2016)
LSUPV	Ley 2/2006, de 30 de junio, del Suelo y Urbanismo del País Vasco (BOPV 20 julio 2006)
LS98	Ley 6/1998, de 13 de abril, del Suelo (BOE 14 abril 1998)
LUCL	Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (BOCL 15 abril 1999)
LUIB	Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo las Islas Baleares (BOIB 29 diciembre 2017)
LVA	Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía (BOJA 19 marzo 2010)
LVCAN	Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias (Boletín Oficial de Canarias 10 febrero de 2003)
LVCANT	Ley 5/2014, de 26 de diciembre, de Vivienda Protegida de Cantabria (BOCT 29 diciembre 2014)
LVCLM	Ley 2/2002, de 7 de febrero, por la que se establecen y regulan las diversas modalidades de viviendas de protección pública en Castilla-La Mancha (DOCM 22 febrero 2002)
LVCyL	Ley 9/2010, de 30 de agosto, del derecho a la vivienda de la Comunidad de Castilla y León (BOCL 7 septiembre 2010)

LVE	Ley 11/2019, de 11 de abril, de promoción y acceso a la vivienda de Extremadura (DOE 17 abril 2019)
LVG	Ley 8/2012, de 29 de junio, de Vivienda de Galicia (DOG 24 julio 2012)
LVGENCAT	Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda de Cataluña (DOGC 9 enero 2008)
LVIB	Ley 5/2018, de 19 de junio, de la vivienda de las Islas Baleares (BOIB 26 junio 2018)
LVMur	Ley 6/2015, de 24 de marzo, de la Vivienda de la Región de Murcia (BORM 27 marzo 2015)
LVPySA	Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de medidas para la vivienda protegida y el suelo de Andalucía (BOJA 21 noviembre 2005)
LVPV	Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda del País Vasco (BOPV 26 junio 2015)
LVV	Ley 8/2004, de 20 de octubre, de la Vivienda de la Comunidad Valenciana (DOGV 21 octubre 2004)
Orden 16 junio 2021 Andalucía	Orden, de 16 de junio de 2021, de la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio, por la que se aprueban las bases reguladoras para la selección, en régimen de concurrencia competitiva, de actuaciones de fomento del parque de viviendas protegidas en alquiler en Andalucía y la concesión de las correspondientes subvenciones (BOJA 22 junio 2021)
OSP	Obligaciones de servicio público
PPS	Patrimonio público de suelo en singular o en plural, según corresponda por el contexto de la cita
RDL 26/2020	Real Decreto-ley 26/2020, de 7 de julio, de medidas de reactivación económica para hacer

	frente al impacto del COVID-19 en los ámbitos de transportes y vivienda (BOE 7 julio de 2020)
Reglamento de exención por categorías	Reglamento 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado (DO L 187 26 junio 2014)
Reglamento General Ley 2/2014 Mallorca	Acuerdo, de 8 de noviembre de 2018, del Consejo Insular de Mallorca, por el que se aprueba definitivamente la modificación del Reglamento general de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de ordenación y uso del suelo, para la isla de Mallorca (BOIB 15 noviembre 2018)
Reglamento de Gestión	Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística (BOE 31 enero 1979)
Reglamento *de minimis*	Reglamento (UE) 2023/2831 de la Comisión, de 13 de diciembre de 2023, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas *de minimis* (DO L 2023/2831 15 diciembre 2023)
Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales	Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales (BOE 15 julio 1955)
Reglamento *de minimis* a empresas que prestan SIEG	Reglamento (UE) 2023/2832 de la Comisión, de 13 de diciembre de 2023, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas *de minimis* concedidas a empresas que prestan servicios de interés económico general (DO L 2023/2832 15 diciembre 2023)
Reglamento de Planeamiento	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 Valoración Urbana (BOE 15 septiembre 1978)

Reglamento Urbanismo Galicia	Decreto 146/2016, de 22 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia (DOG 9 noviembre 2016)
Reglamento Urbanismo GENCAT	Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de urbanismo (DOGC 24 julio 2006)
SIEG	Servicios de interés económico general
SIGNE	Servicios de interés general no económicos
SSIG	Servicios sociales de interés general
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
TC	Tribunal Constitucional
TRLFOTUN	Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra (BON 31 agosto 2017)
TRLOTAUCM	Decreto Legislativo 1/2023, de 28 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha (DOCM 6 marzo 2023)
TRLOTC	Decreto-Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias (BOC 15 mayo 2000)
TRLOTUPV	Decreto legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell, de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de Valencia (DOGV 16 julio 2021)

TRLUA	Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón (BOA 18 julio 2014)
TRLS	Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (BOE 31 octubre 2015)
TRLS08	Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo (BOE 26 junio 2008)
TRLS92	Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (BOE 30 junio 1992)
TRLUCAT	Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto refundido de la ley de Urbanismo de Cataluña (DOGC 5 agosto 2010)
TROTUPA	Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo de Asturias (BOPA 27 abril 2004)
TRRL	Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (BOE 12 mayo 1986)
TS	Tribunal Supremo

INTRODUCCIÓN

Objetivos

Este trabajo pretende sentar las bases jurídicas para desarrollar **viviendas sociales** o **alojamientos temporales** en **suelo dotacional público** mediante **modelos de gestión indirecta**, que abarcan los clásicos de colaboración público-privada y los más recientes de colaboración público-comunitaria a través de entidades sin ánimo de lucro, a fin de **erradicar el sinhogarismo**. Nos centramos en el suelo dotacional público porque es a la Administración a quien debe entregársele el suelo que el planeamiento urbanístico adscriba a la dotación pública de viviendas sometidas a algún régimen de protección (secciones 4.1 del capítulo I y 1 del capítulo III) y por las oportunidades que hemos identificado respecto a la implantación de vivienda social o alojamientos temporales en suelo calificado para el uso dotacional (sección 4.2 del capítulo I).

Para ello, los aspectos jurídicos que necesitamos abordar y los motivos son los que que sintetizamos gráficamente en esta figura:

Figura 1. Análisis de la vivienda social en suelo dotacional público

La clasificación legal clásica de los bienes entre demaniales y patrimoniales[1], existente en otros países de nuestro entorno inmediato como Francia y Portugal según abordamos en nuestro estudio (sección 5 del capítulo I)[2], plantea el objetivo de aclarar **qué tipo de bien constituye la vivienda social en suelo dotacional público**[3].

Sobre esta cuestión advertimos ya que el derecho de la Unión Europea no se opone ni limita de manera directa las tipologías de bienes públicos[4]. Vemos por ejemplo que ninguna imposición de propiedad pública o privada contempla en lo que respecta a la titularidad de las infraestructuras de red, de forma que solo se ordena la separación entre su gestor y los operadores[5]. Por tanto, la distinción entre bienes públicos y privados no se vincula a sus características naturales sino a una decisión política en última instancia[6]. Sin embargo, al promover la disociación entre la afectación a la

---

1 "Por razón del régimen jurídico al que están sujetos, los bienes y derechos que integran el patrimonio de las Administraciones públicas pueden ser de dominio público o demaniales y de dominio privado o patrimoniales" (art. 4 de la LPAP). Tienen la condición demanial los bienes y derechos "que, siendo de titularidad pública, se encuentren afectados al uso general o al servicio público, así como aquellos a los que una ley otorgue expresamente el carácter de demaniales" (art. 5.1 de la LPAP).

2 GOUVEIA MARTINS afirma que la división entre bienes de dominio público y de dominio privado de la Administración es un legado de Francia, a través de su jurisprudencia y doctrina administrativa, que fue acogido en Portugal, España e Italia. La principal característica del dominio público según esta autora reside en tratarse de *res extra commercium,* que supone su sujeción a un régimen jurídico de derecho público ("As licenças e concessões de utilização privativa do domínio público como um instrumento de rentabilização e valorização dos bens dominiais", e-Pública, vol. 5, n.º 1, enero 2018, pág. 78). Aunque la distinción entre dos tipos de bienes públicos se atribuye a PROUDHON, en origen se trataba de una graduación entre estos, lo que llevó a DUGUIT a la conocida idea de la "escala de la demanialidad".

3 Resulta obvio que las dotaciones privadas no pueden ser demaniales, en atención a su titularidad. Aun así, tengamos presente que, según lo expuesto en la sección 4.1 del capítulo I, no todas las dotaciones son públicas -tradicionalmente conviven las públicas y las privadas en los equipamientos docentes y sanitarios, por ejemplo-.

4 "Los Tratados no prejuzgan en modo alguno el régimen de la propiedad en los Estados miembros" (art. 345 del TFUE).

5 P. ej. en el ámbito ferroviario, la necesaria independencia del gestor de la infraestructura respecto de las empresas ferroviarias que prestan sus servicios de transporte a través de ella.

6 ROUX, C., *Propriété public et droit de l´Union Européenne,* LGDJ, Issy-Les-Moulineaux (Paris), 2015, pág. 159.

utilidad pública y a la titularidad pública del bien en cuestión, en la práctica se han extendido los bienes privados afectados a dicha utilidad[7].

En concreto, por lo que respecta a la dotación pública para vivienda social o alojamiento temporal, la legislación estatal no predetermina si la parcela dotacional es de dominio público o patrimonial. A nivel autonómico, el panorama legislativo revela que casi todas las CCAA contemplan la posibilidad de tal uso -como vivienda y/o como alojamiento- en sus legislaciones respectivas y que declaran o al menos se refieren al suelo dotacional público como demanial[8]. Sin embargo, la definición legal del dominio público plantea el reto de encajar en ella este destino pues no es de uso general ni tampoco se ha declarado servicio público ni estatal ni autonómico; sí como servicio de interés general.

Lo anterior plantea el objetivo de **aclarar qué tipo de servicio es este, tanto desde una óptica patrimonial**, para concluir sobre la naturaleza jurídica del suelo en cuestión, **como desde la perspectiva del derecho de la UE, para verificar la compatibilidad con el mercado interior** de la atribución de un derecho exclusivo de uso sobre dicho suelo a través de instalaciones permanentes, como es un edificio, a una empresa según terminología europea.

Entre los **rasgos del servicio de vivienda social**, destacan (i) su carácter **permanente o temporal**, pues el primero constituye auténticamente una vivienda mientras que el segundo es un mero alojamiento cuya disponibilidad, sin embargo, puede resultar determinante del éxito de los servicios asistenciales a favor de las personas sin hogar, y (ii) su **destino** a un colectivo de solicitantes de vivienda asequible o a colectivos especialmente vulnerables o necesitados de este recurso, como las personas sin hogar o en riesgo de estarlo. En este sentido, partimos de que la vivienda social consume servicios proporcionados a través de los equipamientos

---

7 ROUX, C., *Propriété public et droit de l´Union Européenne,* LGDJ, Issy-Les-Moulineaux (Paris), 2015, pág. 213.

8 Véanse las sinopsis normativas de la sección 4.1.1. del capítulo I y de la sección 3.1.1 del capítulo III.

ubicados en el suelo dotacional y que por tanto el destino de este suelo a vivienda puede degradar urbanísticamente el entorno si no se ve compensado por el incremento dotacional de otra tipología. Pensamos que el derecho a la vivienda es un derecho que prima sobre principios como el de sostenibilidad o no regresión invocados por algunos autores[9], en el sentido de que justifica tal destino en suelo dotacional pero ello siempre y cuando se configure como un auténtico **servicio a la ciudadanía**, como un medio para aplicar la política *housing first* respecto a las personas sin hogar o en riesgo de estarlo, y no como una mera solución de vivienda de alquiler a precio asequible. Y pensamos también que la moderada superficie edificada que una vivienda social requiere, unido a la posibilidad de ubicarla en edificios de uso dotacional mixto, mitigaría considerablemente tales perjuicios[10]. Esto nos lleva al objetivo de **delimitar el tipo de necesidad social** que va a atenderse en este suelo y a conectarla con su naturaleza jurídica.

La importancia del debate sobre la calificación como patrimonial o de dominio público no es meramente nominalista -hoy en día incluso la propia distinción está cuestionada[11]- sino que nos lleva a la esencia de la vocación a la que este tipo de suelo ha sido llamado y que a su vez caracteriza, da sentido y delimita el contenido del instrumento de gestión[12]. Dicho de otro modo, sin una identificación de los rasgos que

---

9 SORIA MARTÍNEZ, G., "La crisis del estándar urbanístico. Del principio de no regresión a la construcción de viviendas sobre suelo dotacional público", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 368, marzo 2024, págs. 109 y siguientes.

10 FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ ilustra este posible doble uso dotacional originario (escolar, administrativo, cultural, etc.) con el de vivienda, a través del siguiente ejemplo: en una reserva de 10.000 m^2 de suelo para uso escolar, que es el estándar normal, se podría destinar el 14% a vivienda dotacional, lo cual supondría 14 viviendas por planta de 100 m^2 construibles de media ("Viviendas dotacionales: un nuevo modelo de alojamiento residencial en alquiler social", *Práctica Urbanística,* n.º 164, mayo-junio 2020, pág. 7 versión electrónica).

11 CASABONA BERBERANA, M.A., "Cambios en la gestión del patrimonio público. análisis a partir del caso de la vivienda social", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n. 54, 2019, págs. 290-291.

12 El propio PONCE SOLÉ concluía en 2011 su trabajo de investigación precisamente con un último apartado dedicado a las viviendas dotacionales, que ya empezaban a regularse en las legislaciones autonómicas, augurando que "la aplicación de la noción de servicio público a estas viviendas puede permitir el desarrollo de interesantes conclusiones relativas a su modo de construcción y gestión que merecería la pena fueran objeto de investigaciones en el próximo futuro" (*El servicio de interés*

llevarían a calificar este tipo de suelo como de dominio público o patrimonial -y especialmente, de las dificultades de acomodo en una u otra categoría atendiendo a sus características y no meramente a las calificaciones legales-, tampoco puede resolverse adecuadamente el tipo de instrumento que mejor responda a esta naturaleza. Así, los **tipos de negocios jurídicos** han de elegirse dentro de aquellos posibles de acuerdo con la naturaleza jurídica del bien público y de la actividad que pretende realizarse. De lo contrario se generan las disfunciones propias de tratar de usar un modelo ajeno a la relación jurídica que pretende constituir.

El debate sobre la aplicación de fórmulas de colaboración público-privada a la construcción y explotación de vivienda social no es ni novedoso ni escaso[13]. En alguna ocasión, se ha apuntado la posibilidad de proponer un régimen nuevo de propiedad pública en este ámbito, en línea con una corriente doctrinal que afirma que la separación tradicional entre bienes demaniales y patrimoniales resulta superada por la existencia de "bienes públicos"[14]. Sin embargo, legislativamente no se ha dado el paso a nivel estatal, como correspondería, y hasta la fecha la práctica administrativa

general de la vivienda. Las consecuencias derivadas de esta calificación para la gestión pública y la actividad privada, Grupo de Estudios EKITEN - Thinking Ikasketa Taldea – UPV/EHU, Leioa (Bizkaia), 2011, págs. 47 y 48). A ellos nos referiremos en el Capítulo II, Sección 4, de esta obra.

[13] Podría incluso cuestionarse que este tipo de instrumentos sean adecuados para la generación de vivienda social. Así, según el Relator Especial de la ONU, "España debería aumentar sustancialmente el número de viviendas de bajo costo disponibles, pero esa medida tardará en dar frutos", añadiendo seguidamente que "la experiencia demuestra mayoritariamente que la propuesta de recurrir en gran medida a alianzas público-privadas beneficiará a las clases medias y no a las más necesitadas" (Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos acerca de su visita a España, de 21 de abril de 2020, para su presentación al Consejo de Derechos Humanos de la ONU, A/HRC/44/40/Add.2, pág. 11, consultable en https://www.ohchr.org/es/documents/reports/visit-spain-report-special-rapporteur-extreme-poverty-and-human-rights (última visita: 6 junio 2025)). Sin embargo, advertimos ya que el objeto de esta tesis no es valorar la utilidad y conveniencia de la gestión íntegramente pública o privada del suelo para la generación de vivienda social, sino analizar las fórmulas de colaboración público-privada partiendo de los elementos positivos o fortalezas que ambos agentes pueden aportar a la consecución de este fin social.

[14] Sobre la posibilidad de proponer un régimen nuevo de propiedad pública y sobre la vivienda como un tipo de bien público que demuestra que la separación tradicional entre bienes demaniales y patrimoniales resulta superada por la existencia de "bienes públicos", *vid*. CASABONA BERBERANA, M.A., "Cambios en la gestión del patrimonio público. análisis a partir del caso de la vivienda social", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n. 54, 2019, págs. 258-259.

se ha limitado a figuras patrimoniales de Derecho público (concesiones administrativas) y de Derecho privado (derechos de superficie)[15].

Por tanto, en este trabajo pretendemos formular propuestas de reformas normativas y de modelos que permitan dar una respuesta óptima a la complejidad que supone construir y poner a disposición vivienda social; así como atender la propia necesidad social que va más allá del alojamiento y que entronca con la de vivienda y con la de recepción de servicios sociales que permitan al individuo mitigar las causas que le han llevado a la situación de sinhogarismo o evitar incurrir en ella.

La calificación urbanística juega un papel relevante cuando se trata de ubicar vivienda social en el suelo dotacional, salvo que la legislación autonómica haya previsto genéricamente dicho uso. En este trabajo abordamos dicha cuestión, incluyendo referencias a las previsiones de los planes generales de las tres ciudades españolas con mayor número de habitantes para constatar cómo ha cristalizado en ellos el uso de vivienda en suelo dotacional[16] pero sin llegar al detalle de los requisitos de ordenación urbanística para posibilitar la implantación de este uso.

Tampoco es objeto de este trabajo abordar otros instrumentos previstos en las leyes autonómicas para paliar el déficit de suelo destinado a vivienda con algún tipo de protección[17].

---

[15] *Vid.* sección 8 del capítulo V.

[16] *Vid.* sección 2.2 del capítulo III.

[17] P. ej., en Cataluña, las áreas residenciales estratégicas (art. 157 del TRLUCAT) o los Proyectos de Interés Regional de Extremadura a los que se refiere TRÍAS PRATS, B., en "Reserva de suelo para vivienda protegida y uso residencial dotacional", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente,* n.º 277, noviembre 2012, , nota a pie de página n.º 44, pág. 177. Asimismo, cabe mencionar, en las Islas Baleares, la Ley 5/2008, de 14 de mayo, de actuaciones urgentes destinadas a la obtención de suelo para viviendas de protección pública (BOIB 17 mayo 2008). La respuesta legislativa a la acusada desproporción entre la generación de vivienda y su necesidad se dio mediante las denominadas "reservas estratégicas de suelo" destinadas a la generación de suelo urbanizado necesario para atender el déficit de viviendas, obteniendo el Gobierno de la CCAA y los ayuntamientos el 50% del suelo urbano desarrollado en cada reserva o el 50% de las viviendas edificadas con destino a vivienda protegida o tasada. Este suelo es originariamente de titularidad privada y su cesión a las Administraciones no se contempla para uso dotacional sino en el marco

En definitiva, esta tesis pretende reflexionar sobre la naturaleza del suelo, del servicio y de los negocios jurídicos para la construcción y explotación de vivienda social en suelo dotacional para formular propuestas que se ajusten a la singularidad de este tipo de bien inmueble y a la necesidad que pretende satisfacerse mediante su puesta a disposición a favor de los colectivos más necesitados, de forma que se permita fomentar la iniciativa privada y/o de entidades sin ánimo de lucro en la obtención del correspondiente título habilitante.

Metodologías

Para alcanzar estos objetivos la tesis se estructura en una serie de capítulos en los que aplicamos las siguientes **metodologías**:

1. **Método exegético**: es el punto de partida y base de nuestro estudio. En principio no hemos encontrado un trabajo de investigación de describa de manera exhaustiva los contenidos normativos de las CCAA sobre las dotaciones, su naturaleza jurídica, su afectación al dominio público, su incorporación o no a los patrimonios públicos de suelo y la vivienda dotacional. Dado que las competencias autonómicas en estas materias son clave, que fueron las CCAA las primeras que reconocieron el uso de vivienda en suelo dotacional y que en los últimos años las CCAA han seguido desarrollando esta regulación, incluso con carácter de extraordinaria y urgente necesidad, nos parece que es un punto de partida relevante. Considerando la amplitud de esta información, hemos

de la obligación de cesión del aprovechamiento urbanístico. El suelo de titularidad privada se selecciona mediante una convocatoria pública de oferta, a partir de la cual se inicia la modificación del planeamiento para posibilitar estas actuaciones, que se consideran "de interés general". La habilitación al Gobierno de las Islas Baleares para crear estas reservas únicamente podrá utilizarse una vez (disposición adicional primera). Mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno de 18 de julio de 2008 (BOIB 22 julio 2008) se aprobó la convocatoria pública, que se resolvió mediante el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 6 de marzo de 2009, por el que se seleccionaron seis reservas, tal y como figura en la exposición de motivos del Decreto 39/2017, de 4 de agosto, de ordenación de las viviendas de precio tasado, correspondientes a las reservas estratégicas de suelo seleccionadas por el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 6 de marzo de 2009, y en desarrollo del apartado 4 del art. 1 de la Ley 5/2008, de 14 de mayo (BOIB 5 agosto 2017). Su grado de desarrollo ha sido dispar y aún no ha concluido, según se desprende la información oficial pública consultable en https://www.caib.es/sites/reservessol/es/inici/.

elaborado sinopsis normativas que incorporamos en el cuerpo de la tesis o en un anexo, en formato tabla para amenizar la lectura. En todo caso, estas sinopsis vienen acompañadas de unas reflexiones sobre el cuerpo de la tesis.

2. **Método histórico**: el análisis normativo y factual no se ha limitado al marco jurídico y al panorama actualmente vigente. Nos hemos remontado a la época romana para buscando precedentes del dominio público, de las concesiones administrativas y del derecho de superficie, tratando de identificar la vivienda social como una posible finalidad. Asimismo, hemos explorado en los siglos XVIII y XIX el origen normativo del servicio público y las tipologías de prestaciones para las que se concibió originariamente. También hemos abordado el origen del concepto de dominio público y de patrimonio público para, desde su concepción originaria, valorar el encaje de la vivienda social en estas categorías. En época más reciente, hemos seguido el rastro de la vivienda social en suelo dotacional desde las primeras legislaciones autonómicas que contemplaron esta posibilidad. Todo ello con el fin de ofrecer una explicación y unas propuestas coherentes con las instituciones jurídicas que empleamos. Dado que el objetivo no es elaborar un trabajo meramente divulgativo -se ha escrito mucho sobre estas cuestiones-, sino enriquecer el análisis y sobre todo la solución al problema actual, estas referencias se incluyen dentro de epígrafes no dedicados exclusivamente a la evolución histórica.

3. **Método del caso**: además de la situación normativa, es relevante conocer la aplicación por nuestros tribunales, por nuestros órganos consultivos y por la propia práctica administrativa. Por ello incluimos una serie de pronunciamientos judiciales y también ejemplos prácticos de negocios jurídicos utilizados recientemente para la construcción y explotación de vivienda social en suelo dotacional. Asimismo, la posibilidad de acudir a entidades sin ánimo de lucro aconseja abordar su situación en España respecto a la provisión de vivienda.

4. **Método dogmático-sistemático**: es ineludible incluir el estado de la cuestión en la doctrina científica pues estamos analizando instituciones ampliamente

debatidas por ella, como la del dominio público, el servicio público y las concesiones administrativas. Las novedades o avances que este trabajo pueda contener no afectan a estas instituciones sino a su aplicación a la vivienda social en suelo dotacional, según exponemos en el apartado de conclusiones.

5. **Método interdisciplinar**: en este trabajo no solo hemos explorado figuras de derecho administrativo, sino que también hemos abordado instituciones de derecho privado, como la teoría de la causa aplicada a los contratos; el derecho de superficie; y la aplicación de la LAU. Asimismo, nos hemos adentrado en el derecho constitucional abordando cuestiones como el derecho de propiedad; el derecho a una vivienda digna y adecuada; o el reparto competencial entre el Estado y las CCAA.

6. **Método crítico-constructivo**: el análisis realizado nos ha permitido poner de manifiesto las carencias jurídicas normativas, sus necesidades de reforma y los abusos en un doble sentido: en la limitación del derecho de propiedad privada pese a existir numerosos suelos públicos vacíos susceptibles de destinarse a vivienda y en el uso del suelo dotacional público para vivienda asequible. Asimismo, criticamos los negocios jurídico-patrimoniales utilizados a modo de huida del derecho administrativo contractual.

7. **Metodología pragmática**: en nuestro trabajo no renunciamos a analizar las dificultades prácticas de construir y poner a disposición vivienda en suelo dotacional. Hemos tratado de identificar dichas dificultades a través de estudios elaborados por instituciones públicas y privadas y hemos intentado diseñar soluciones normativas y, subsidiariamente, alternativas, siendo conscientes de la dificultad que entraña cualquier modificación legal.

8. **Metodología prospectiva**: en línea con lo anterior, esta tesis incluye propuestas legislativas específicas y un modelo de negocio jurídico para construir y explotar vivienda en suelo dotacional.

9. **Perspectiva ética**: el destino de bienes públicos al fin para el que se han obtenido o afectado es una demanda jurídica y ética (justicia social). Originariamente esta tesis no estaba concebida para atender las necesidades de las personas sin hogar, pero el análisis jurídico y la perspectiva ética nos han llevado a concluir poniendo a dicho colectivo en el centro de la vivienda dotacional, desde una convicción firme de que jurídicamente el suelo dotacional no puede utilizarse para un mero uso de vivienda, aunque esta sea asequible.

10. **Proceso de autocrítica**: en nuestro trabajo nos hemos cuestionado si las reformas normativas serían viables, razón por la que proponemos alternativas. Asimismo, hemos procurado buscar la utilidad del modelo propuesto, es decir, que sea atractivo para el privado del que pretendemos su participación o simplemente viable tratándose de organizaciones sin ánimo de lucro. Confiamos en que realmente sirva para construir vivienda en suelo dotacional.

En definitiva, esperamos que este estudio contribuya a incrementar la atención de la doctrina a este sector, escasa según algunos autores[18], pero a mi juicio tan necesaria e importante para el desarrollo y efectividad del Derecho administrativo social.

CAPÍTULO I. LA CARENCIA DE VIVIENDA ASEQUIBLE EN ESPAÑA. LA VIVIENDA DOTACIONAL PÚBLICA COMO SOLUCIÓN. DERECHO COMPARADO

1. LA NECESIDAD DE VIVIENDA EN ESPAÑA. EN PARTICULAR, EL SINHOGARISMO

La cifra del sinhogarismo en España puede parecer asumible si se compara con nuestra población. Así, en España había, al menos, 28.552 personas sin hogar en el

[18] VAQUER CABALLERÍA, M., *La eficacia y la efectividad del derecho a la vivienda en España*, Iustel, Madrid, 2011, pág. 127.

conjunto del país en 2022[19], que en realidad podría superar las 40.000 personas[20], frente a 47.940.295 de población en ese mismo año[21]. Sin embargo, nos parece que **no es una cifra tolerable, pues la vivienda es un derecho y un bien esencial**, sin la cual no pueden ejercerse derechos fundamentales como el derecho a la intimidad personal, a la seguridad o a la salud, entre otros, como detallamos en este estudio.

Además, resulta que **el ritmo de crecimiento de esa cifra sí que es alarmante**: ha aumentado un 70% en diez años en la UE[22], donde se contabilizan más de 4 millones de personas sin hogar a fecha 2020[23]. En España, el incremento del número de personas sin hogar es del 24,5% en el periodo comprendido entre 2012 y 2022[24]. Este auge del sinhogarismo es inverso a nuestro crecimiento económico. Así, entre 2005 y

---

[19] Datos de la Encuesta de Personas Sin Hogar del INE recogidos en la Estrategia Nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España 2023-2030, aprobada en el Acuerdo de Consejo de Ministros el 11 de julio de 2023 y consultable en https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/servicios-sociales/Personas-sin-hogar/docs/Estrategia.2_PSH20232030.pdf (última visita: 6 junio 2025). Esta estadística se basa en las personas atendidas en centros de alojamiento, por lo que la cifra real se estima superior.

[20] En 2018 se apuntaba a 40.000 personas en España de acuerdo con las personas sin hogar atendidas por Caritas, según la Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en el Estado Español (EAPN-ES), noticia consultable en https://www.eapn.es/noticias/902/mas-de-40000-personas-viven-en-situacion-de-sinhogarismo-en-espana (última visita: 6 junio 2025). La cifra parece baja si la comparamos, por ejemplo, con el número de personas transportadas solo en Madrid a dos albergues de la capital durante el periodo invernal. Así, en las dos rutas a los albergues de Vallecas y de Pinar de San José, la Empresa Municipal de Transporte desplazó a 55.263 viajeros de noviembre de 2023 a abril de 2024, según noticia consultable en https://carrilbus.com/autobuses-especiales-en-madrid-para-trasladar-a-gente-sin-hogar (última visita: 6 junio 2025). En todo caso, el número continúa creciendo pues en 2023, Caritas atendió a 42.336 personas sin hogar, un 7,2% más que el año anterior (nota de prensa de 21 de octubre de 2024, consultable en https://www.caritas.es/main-files/uploads/2024/10/20241021NdP_PSinHogar.pdf, última visita: 6 junio 2025).

[21] Según censo del INE consultable en https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177095&menu=ultiDatos&idp=1254735572981 (última visita: 6 junio 2025).

[22] Dictamen del Comité Europeo de las Regiones: "Erradicar el problema de las personas sin hogar en la Unión Europea: la perspectiva local y regional" (2022/C 97/06) (DOUE 28 febrero 2022), pág. C 97/26.

[23] Apartado A de la Resolución del Parlamento Europeo, de 24 de noviembre de 2020, sobre cómo abordar los porcentajes de personas sin hogar en la Unión Europea (2020/2802(RSP)).

[24] Instituto Nacional de Estadística, "Encuesta a las personas sin hogar. Año 2022", nota de prensa, 19 octubre 2022, pág. 1, consultable en https://www.ine.es/prensa/epsh_2022.pdf (última visita: 6 junio 2025).

2022, la economía española creció un 20% en términos de PIB[25], mientras que el número de personas sin hogar en ese mismo periodo se ha incrementado un 35%[26].

Además, **esta necesidad social se ha agravado singularmente en los últimos años** como consecuencia de la guerra de Ucrania, la subida de tipos de interés y la inflación, en especial en lo que respecta al alza del precio de la energía[27]. Tanto es así que las autoridades europeas han constituido una Comisión Especial sobre la Crisis de la Vivienda en la Unión Europea[28].

Volviendo a España, el Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos de las Naciones Unidas, alertó, como consecuencia de su visita a nuestro país del 27 de enero al 7 de febrero de 2020, de la "evidente necesidad" de vivienda como elemento "fundamental para combatir la pobreza", pese a lo cual constató que "las viviendas de alquiler de bajo costo son prácticamente inexistentes"[29]. En sentido

---

[25] Medida en función del PIB US$ a precios constantes de 2015, creció de 1,1 billones de 2004 a 1,32 billones de 2022 según el Banco Mundial (https://datos.bancomundial.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD?end=2022&locations=ES&skipRedirection=true&start=1961&view=chart última visita: 6 junio 2025).

[26] De 21.100 personas en 2005 a 22.938 en 2012 y 28.556 en 2022 según las encuestas del INE consultables en: https://www.ine.es/prensa/np761.pdf (2012) y https://www.ine.es/prensa/epsh_2022.pdf (2022) (última visita: 6 junio 2025).

[27] El 46% del mercado privado de arrendatarios sienten el riesgo de tener que abandonar su alojamiento en los próximos meses porque no pueden sufragarlo, en especial por la poca eficiencia energética comparada con otros tipos de tenencia. Los solicitantes de vivienda social han aumentado en Francia un 16% comparado con 2026 y un 7% respecto al último año, mientras que en Bruselas se ha incrementado de 49.000 a 52.000 solicitantes entre 2020 y 2022 (HOUSING EUROPE OBSERVATORY, "Th state of housing in Europe 2023", consultable en https://www.stateofhousing.eu/#p=1 (última visita: 6 junio 2025), pág. 24).

[28] Decisión del Parlamento Europeo, de 18 de diciembre de 2024, sobre la constitución, las competencias, la composición numérica y la duración del mandato de la Comisión Especial sobre la Crisis de la Vivienda en la Unión Europea (2024/3000(RSO)), consultable en https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-10-2024-0066_ES.pdf, última visita: 6 junio 2025).

[29] En concreto, según el Relator, "en 2018, apenas el 2,7% de la población alquilaba por debajo del precio de mercado" y seguidamente se proporciona la misma cifra del 2,5% de viviendas sociales respecto del total del parque nacional de viviendas habitadas de España. Además, "*la construcción de nuevas viviendas protegidas ha caído en picado, pasando de 63.900 unidades en 2008 a 2.737 en 2018*" (Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos acerca de su visita a España, de 21 de abril de 2020, para su presentación al Consejo de Derechos Humanos de

análogo, según el Banco de España, nuestro país es el que presenta la **mayor proporción de personas en el mercado del alquiler que se encuentran en una situación de pobreza o de exclusión social**, dentro del conjunto de economías de la UE-27[30]. Así, dentro de las dimensiones de la exclusión social, la vivienda es una de las que ha empeorado, aumentando un 4% desde 2018 hasta 2024 y afectando a 1 de cada 4 hogares en 2024[31].

De forma reiterada el Relator ha insistido al Estado español en recordarle que el derecho internacional de los derechos humanos le obliga a garantizar un nivel mínimo esencial del derecho a una vivienda adecuada y que la falta de vivienda constituye "la negación más radical" de ese derecho. Asimismo, asegurarlo es necesario también para garantizar otros derechos humanos como el relativo a una vida digna, a la seguridad de la persona y al más alto nivel posible de salud física y mental[32].Y es que la vivienda está resultando ser la clave para prevenir y remediar

---

la ONU, A/HRC/44/40/Add.2, pág. 10, consultable en https://www.ohchr.org/es/documents/reports/visit-spain-report-special-rapporteur-extreme-poverty-and-human-rights (última visita: 6 junio 2025)). Posteriormente, en relación con el Proyecto de Ley por el derecho a la vivienda, el Relator sugiere que introducir en él "objetivos cuantificables que garanticen un stock mínimo de vivienda social en áreas donde viven personas en situación de vulnerabilidad", incluyendo "un incremento porcentual anual del muy reducido stock de vivienda social que España tiene actualmente disponible, en comparación con la situación en otros países, y establecer un calendario para alcanzar este objetivo" (Mandatos del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, 24 de enero de 2023, referencia OL ESP 1/2023, pág. 4, consultable en https://www.scribd.com/document/626730569/20230124-RecomiendaRelatoresNnUu-ProyectoLeyVivienda (última visita: 6 junio 2025)). En concreto, se propone incluir en la norma "ampliar el stock de viviendas sociales del 2,5 % al 15 % en las próximas décadas, con el fin de alcanzar un stock de viviendas sociales similar al que tienen a su disposición otros países en Europa" (pág. 22).

30 Banco de España, "Informe Anual 2023", 30 de abril de 2024, pág. 274, consultable en: https://www.bde.es/f/webbe/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/InformesAnuales/23/Fich/InfAnual_2023.pdf (última visita: 6 junio 2025).

31 Fundación FOESSA, "La sociedad del riesgo: hacia un modelo de integración precaria", Madrid, 2024, pág. 29, consultable en https://www.caritas.es/main-files/uploads/2024/11/CARITAS-analisis-y-persectivas-2024-digital-diciembre-2024.pdf (última visita: 6 junio 2025).

32 "Mandatos del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos", 24 de enero de 2023 (OL ESP 1/2023), pág. 14, consultable en

problemas sociales, laborales y de salud, de forma que la ausencia de trabajo, la pobreza o la exclusión social no son necesariamente las circunstancias que impiden acceder a una vivienda, mientras que proporcionar esta sí que es necesaria para poder solucionar o paliar otras carencias[33]. Bajo este nuevo enfoque denominado *Housing First*, que compartimos, la primera línea de servicio para las personas sin hogar consistiría en proporcionarles una vivienda (no solo un alojamiento temporal en edificios de uso colectivo) y seguidamente abordar las dificultades de salud, laborales, psicológicas, sociales, etc. para reintegrarse en la sociedad[34]. También las

https://www.scribd.com/document/626730569/20230124-RecomiendaRelatoresNnUu-ProyectoLeyVivienda (última visita: 6 junio 2025).

[33] En este sentido, véase la Estrategia Nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España 2023-2030, Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, aprobada en el Consejo de Ministros de 11 de julio de 2023, págs. 48-49. Versión consultable en: https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/servicios-sociales/Personas-sin-hogar/docs/ENPSH2023-2030.pdf. (última visita: 6 junio 2025). En concreto, el 40% de las personas en situación de sinhogarismo afirma que la causa está vinculada a la vivienda (edificios en ruina, desahucio, terminación del contrato de alquiler, dificultada para pagar el alojamiento) (pág. 81).

En otros países de nuestro entorno, como Francia, se constata la misma carencia de oferta de vivienda orientada a cada segmento de mercado, así como la mera inclusión de las personas desfavorecidas en la política de vivienda, en vez de una integración mayor (RAYNAL, J., *Propriété publique et logement social*, tesis doctoral, Facultad de Derecho, Universidad de Montpellier, 2016, pág. 77).

[34] *Op. cit.* nota a pie de página anterior. Transcribimos por su interés los siguientes párrafos (págs. 48-49): "este enfoque implica que son los servicios de vivienda y no los servicios sociales, los que deben asumir el protagonismo en relación con la prevención y el abordaje de la exclusión residencial extrema (Gobierno de Cantabria, 2021). De acuerdo con este nuevo enfoque, las políticas se centran en ofrecer a las personas sin hogar el acceso a una solución habitacional desde el principio de la intervención. Se intenta así que la persona alcance una cierta estabilidad en sus circunstancias vitales, superando la exclusión residencial, y pueda superar sus problemas y reintegrarse en la sociedad. El acceso a la vivienda pasa así de ser una parte, junto a la inserción social, del objetivo final de la intervención, a ser un componente fundamental del tratamiento". Sobre la solución concreta, "la lucha contra el sinhogarismo en España continúa enfocándose en la gestión de las emergencias y el desarrollo de centros colectivos de alojamiento. Si bien este modelo ofrece respuestas inmediatas a situaciones de crisis, sin una solución de vivienda las personas tienden a cronificarse en los sistemas de atención, retornando a distintos recursos de alojamiento o incluso a situaciones de calle" (pág. 66). Algunas CCAA como Castilla-La Mancha reconocen que las soluciones basadas en vivienda a través de la creación de un parque público de viviendas sociales/de emergencia para personas sin hogar parecen ser todavía incipientes, pues se constata que hasta 2020 no había ninguna plaza en este tipo de proyectos en esta Comunidad Autónoma y que han comenzado a implementarse en 2021 (Plan Estratégico de Atención a Personas sin Hogar

personas en riesgo de perder un hogar y sin capacidad para sustituirlo necesitan este tipo de soluciones y servicios.

Ello porque existe una relación evidente entre la tenencia de una vivienda y el riesgo de exclusión social. Así, la tasa de exclusión social en función del régimen de tenencia de la vivienda es del 58,7% en vivienda en precario y de un 30,5% en vivienda en alquiler, frente a un 8% aproximadamente cuando la vivienda es propiedad o en propiedad con pagos pendientes[35].

Por tanto, para combatir la exclusión social, se pasaría de un "modelo de escalera" o "continuum of care", en el que la persona debe ir atravesando por distintos servicios residenciales hasta que se la califica como apta para conseguir y conservar una vivienda independiente, a otro en el que los individuos disponen de un espacio personal propio desde el principio y de manera definitiva o al menos estable, al mismo tiempo que se atienden sus necesidades sociales, sanitarias, laborales, etc.[36]. Bajo este nuevo enfoque, la vivienda ya no es un premio a la superación de esas etapas de integración o reinserción social, sino un derecho fundamental del ser humano[37] (o de los residentes en un Estado, por lo menos). Además, el acceso de todas las personas a las viviendas es uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, como veremos en el capítulo II, sección 1.1.

---

en Castilla-La Mancha 2022-2025, pág. 47, consultable en https://compromisos.jccm.es › temas › documentos (última visita: 6 junio 2025), presentado el 10 de noviembre de 2022 en https://www.castillalamancha.es/actualidad/notasdeprensa/el-gobierno-regional-presenta-su-estrategia-de-atenci%C3%B3n-las-personas-sin-hogar-de-castilla-la-mancha (última visita: 6 junio 2025).

[35] Fundación FOESSA, "La sociedad del riesgo: hacia un modelo de integración precaria", Madrid, 2024, pág. 31, consultable en https://www.caritas.es/main-files/uploads/2024/11/CARITAS-analisis-y-persectivas-2024-digital-diciembre-2024.pdf (última visita: 6 junio 2025).

[36] MÉNDEZ JUEZ, M., "Sinhogarismo y derecho de acceso a la vivienda en España: definición, problemática y respuesta parlamentaria", *Espaço Jurídico*, abril 2023, págs. 119-120.

[37] MÉNDEZ JUEZ, M., "Sinhogarismo y derecho de acceso a la vivienda en España: definición, problemática y respuesta parlamentaria", *Espaço Jurídico*, abril 2023, pág. 120.

Aunque en España se observan avances en esta línea[38], como decimos, las cifras evidencian que no se ha conseguido aún garantizar el acceso a una vivienda adecuada para personas y familias en situación de exclusión. La situación de las personas sin hogar -citamos textualmente por su importancia- "constituye una violación de los derechos humanos, como el derecho a la vivienda, consagrado en la Carta Social Europea revisada del Consejo de Europa. La falta de hogar también puede constituir una violación de varios derechos civiles y políticos, como el derecho a ser protegido contra tratos inhumanos y degradantes, el derecho a la vida privada y familiar y, en algunos casos, incluso el derecho a la vida"[39].

2. LAS PRINCIPALES CAUSAS DE LA CARENCIA DE VIVIENDA ASEQUIBLE

2.1. Razones histórico-jurídicas: la vivienda como un bien; no como un derecho ni un servicio

Cuatro génesis merecen nuestra atención para entender cómo se ha concebido originariamente la vivienda en la acción pública y social. La **primera** entronca con los **conceptos de dominio público y de servicio público**. En ninguno de ellos aparece, en su origen, la vivienda social o asequible. Generalizando y simplificando mucho el recorrido histórico de estas dos instituciones, observamos que ni los servicios secularizados y publificados en el siglo XVIII (educación, sanidad y beneficencia) o simplemente abiertos al público (el correo real) como germen de lo que sería el auge del servicio público en el siglo XIX; ni el concepto del dominio público ligado al uso o aprovechamiento general; ni la gran variedad de prestaciones conceptualizadas como servicio público en dicho siglo y en buena parte del siglo XX bajo un régimen de

[38] P. ej. La Ley estatal de Vivienda, al priorizar el destino del parque público de vivienda a satisfacer la necesidad de vivienda de aquellos colectivos más desfavorecidos, en situaciones de vulnerabilidad o exclusión social; o los respectivos catálogos de servicios sociales que van incorporando esta prestación como solución al sinhogarismo desvinculada de una solución previa respecto a otro tipo de carencias.

[39] Dictamen del Comité Europeo de las Regiones: "Erradicar el problema de las personas sin hogar en la Unión Europea: la perspectiva local y regional" (2022/C 97/06) (DOUE 28 febrero 2022), pág. C 97/26.

monopolio público estatal (infraestructuras de red, radiotelevisión, etc.), incluyen, como decimos, la vivienda o el alojamiento social, ni entendido este como finalidad principal del bien inmueble, ni como soporte para atender necesidades sanitarias o educativas[40]. De hecho, el dominio público entendido como bienes no susceptibles de propiedad y opuestos por tanto al dominio privado objeto de ese derecho real[41], así como circunscrito a los bienes afectos al uso general, lleva claramente a clasificar la vivienda dentro de esta segunda categoría. Con razón afirma TEJEDOR BIELSA que el alojamiento de los ciudadanos no está dentro del ámbito típico e histórico de la acción pública y que por tanto tampoco ha sido objeto de liberalización y "despublificación" sino que el proceso es el inverso: la vivienda es un ámbito tradicionalmente privado, que está siendo objeto de regulación para permitir satisfacer esta necesidad ciudadana[42]. Así, mientras que el derecho a la inviolabilidad del domicilio es de primera generación, alumbrado en el siglo XIX como un derecho de libertad -no de

[40] Basamos esta reflexión en los trabajos de FERNÁNDEZ ACEVEDO, R., *Las concesiones administrativas de dominio público*, Civitas, Madrid, 2007 y de VILLAR EZCURRA, .J.L., *Servicio público y claves de conexión*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Derecho, Madrid, 1976.

[41] ROUX, C., *Propriété public et droit de l´Union Européenne,* LGDJ, Issy-Les-Moulineaux (Paris), 2015, pág. 652. El autor atribuye a PROUDHON este planteamiento y apunta que la evolución jurisprudencial llevó a reconocer la propiedad pública de los bienes de dominio público. En cuanto a la afectación de los bienes demaniales al servicio público, el autor la sitúa con el Arrét Le Béton del Consejo de Estado francés, de 19 de octubre de 1956. Este pronunciamiento trata un caso de servicio público consistente en la explotación de la maquinaria del puerto de tránsito y almacenamiento de Bonneuil-sur-Marne. En realidad, los terrenos de este puerto industrial se consideraban afectados al "objeto de utilidad general" que determinó su incorporación al dominio público del Estado. Por ello el terreno litigioso, que formaba parte de ese conjunto y sobre el que se había constituido un contrato de arrendamiento, debía considerarse también como bien demanial. El hecho de que fuera objeto de utilización privativa en virtud de dicho contrato, a diferencia de los terrenos restantes disponibles a un uso comunal por los usuarios del puerto, no alteraba su condición demanial. Como puede apreciarse, se trata de un concepto amplio del servicio público y no acaba de justificarse la contradicción entre declarar un bien demanial por su afectación a un servicio público y sin embargo permitir su utilización privativa para fines particulares (en este caso, de la sociedad Le Béton).

[42] TEJEDOR BIELSA, J., *Derecho a la vivienda y burbuja inmobiliaria. De la propiedad al alquiler y la rehabilitación*, La Ley, Las Rozas (Madrid), 2012, pág. 37,

prestación-, el derecho a la vivienda es de tercera generación: ve la luz en la segunda mitad del siglo XX, se asocia al Estado social y requiere una prestación efectiva[43].

La **segunda** consiste en el **urbanismo**. A diferencia del dominio o del servicio público, en el origen del urbanismo sí que está precisamente resolver la necesidad de vivienda y, en particular, las sujetas a alquiler[44]. Sucedió así que la preocupación por los equipamientos tuvo su reflejo normativo en un momento muy posterior y no precisamente para seguir atendiendo a colectivos carentes de solución habitacional, con especiales dificultades de acceso a un hogar, sino para proporcionar infraestructuras y servicios tales como los sanitarios, educativos, religiosos, culturales, deportivos, o de ocio[45]. La propia necesidad no resuelta de suelo para vivienda llevó a convertir la vivienda protegida, que era una modalidad de promoción inmobiliaria electiva y voluntaria para su promotor, en un uso urbanístico y a la consiguiente previsión de reservas mínimas de suelo mediante la correspondiente

---

43 VAQUER CABALLERÍA, M., *La eficacia y la efectividad del derecho a la vivienda en España*, Iustel, Madrid, 2011, pág. 42.

44 VILLAR EZCURRA nos recuerda cómo la razón de ser de la "legislación de ensanche" (Ley de 29 de junio de 1864, modificada mediante Ley de 22 de diciembre de 1876), "no era otra que la de resolver el problema de la vivienda que planteaba la subida de los inquilinatos como consecuencia de la carestía de la vida", de forma que "la escasez de viviendas, y los elevados precios de alquiler de las existentes, fueron los moteres impulsores de lo que posteriormente llegaría a conocerse con la denominación de Derecho urbanístico" ("Nuevas orientaciones en el régimen de protección pública a la vivienda", *Revista de Administración Pública*, n.º 91, 1980, pág. 347). Asimismo, MORENO LÓPEZ cita expresamente a BASSOLS COMA para afirmar que la Ley de Ensanche de 1864 era una "Ley de fomento de la vivienda", en vez de una "Ley de carácter urbanístico" pues pretendía incrementar la oferta residencial ante una situación de "constante incremento de la demanda y la estabilización de la oferta" (MORENO LÓPEZ, J.L., *Dotaciones, equipamientos urbanísticos*. *El sustrato de la urbanística social,* Montecorvo, Madrid, 1999, pág. 68). En un plano más amplio, a nivel de derecho comparado, GRAËFFLY apunta que el derecho de la vivienda y el derecho urbanístico tienen un pasado común en la mayor parte de sistemas jurídicos europeos (*Le logement social. Étude comparée de l´intervention publique en France et en Europe Occidentale*, Libraire Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 2006, pág. 16).

45 Según MORENO LÓPEZ, en la Ley de 1956 la satisfacción de las necesidades de los habitantes de la ciudad a través de equipamientos es uno de los primeros objetivos que esta reforma plantea (*op. cit.* nota a pie de página anterior, pág. 82). De hecho, la aparición normativa de las dotaciones ocurre en esta ley, tal y como anuncia su exposición de motivos: "por primera vez se señalan con carácter general y con una formulación adecuada las dotaciones mínimas para parque y jardines públicos, para templos, centros docentes y culturales y para aparcamientos". Más adelante el autor transcribe la siguiente afirmación de Leal y Ríos: "la regulación urbanística de los equipamientos en nuestro país carece de verdadera entidad hasta la publicación de la Ley del Suelo de 1975" (pág. 246).

calificación en el planeamiento[46]. Y ya desde principios del siglo XXI, la necesidad de proporcionar al menos alojamientos temporales, especialmente acuciante para determinados colectivos, ha llevado a mirar, el suelo dotacional "con otros ojos" y a ver en él una posible alternativa para paliarla.

La **tercera** es la de **intervención social**, que ha ido incorporando la vivienda para determinados colectivos dentro del catálogo de prestaciones proporcionadas o aseguradas por la Administración, sin que en su origen el Estado garantizara la satisfacción de dicha necesidad, más allá de los albergues o casas colectivas de beneficencia.

Y la **cuarta** es el propio **derecho de vivienda**, calificado por algún autor como un flujo y por esencia un derecho transversal, al situarse en la intersección entre el derecho urbanístico y el derecho de la intervención social[47]. Tampoco en su génesis se configuró como una prestación asumida y garantizada por el Estado[48], pero su evolución caracterizada por un giro social en Europa en los años 1980 lleva a constatar una ampliación de las misiones de la política de la vivienda hacia nuevas formas de misiones sociales de acompañamiento vinculado a la vivienda[49]. A pesar de

---

46 TEJEDOR BIELSA, J., *Derecho a la vivienda y burbuja inmobiliaria. De la propiedad al alquiler y la rehabilitación*, La Ley, Las Rozas (Madrid), 2012, págs. 57-58.

47 GRAËFFLY, R., *Le logement social. Étude comparée de l´intervention publique en France et en Europe Occidentale*, Libraire Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 2006, pág. 16.

48 TEJEDOR BIELSA, J., *Derecho a la vivienda y burbuja inmobiliaria. De la propiedad al alquiler y la rehabilitación*, La Ley, Las Rozas (Madrid), 2012, pág. 37. Desde la perspectiva del derecho constitucional, a finales del siglo XX se produce la incorporación del derecho a la vivienda a un número creciente de Constituciones en Europa occidental (GRAËFFLY, R., *Le logement social. Étude comparée de l´intervention publique en France et en Europe Occidentale*, Libraire Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 2006, pág. 16).

49 GRAËFFLY, R., *Le logement social. Étude comparée de l´intervention publique en France et en Europe Occidentale*, Libraire Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 2006, pág. 376.

ello, la mayoría de los programas para atender a los colectivos con menores ingresos surgen a raíz de la crisis de 2007, por lo que son bastante recientes[50].

2.2. Razones estructurales y coyunturales actuales

Desde estas génesis de los servicios públicos y asistenciales, hemos mantenido relegada a un segundo plano la formación de un servicio de vivienda social en alquiler para su provisión a las personas más desfavorecidas, cuya ausencia es patente en la política de vivienda desde la transición hacia un Estado democrático[51].

Una mirada rápida a los retos de la política de vivienda según los enuncia algún autor nos permite observar la ausencia de mención a las personas sin hogar[52], cuando en realidad debería constituir el colectivo prioritario al que dirigir la planificación y la acción.

De esta forma, las políticas públicas de vivienda se han caracterizado por un "escaso desarrollo del parque de viviendas de promoción pública, tanto en alquiler como en propiedad", junto con una orientación ajena al sinhogarismo, por exigir requisitos de ingresos que estas personas no pueden alcanzar[53] o de empadronamiento, que tampoco se dan.

---

[50] LAMBEA LLOP, N., "Propuesta de un modelo de provisión y gestión de vivienda social en clave europea", tesis doctoral, *Universitat Rovira i Virgili,* Tarragona, 2019, pág. 305.

[51] LEAL MALDONADO, J. y MARTÍNEZ DEL OLMO, A., "Análisis sociológico de la ley de vivienda frente a un modelo residencial agotado", *Práctica Urbanística,* n.º I, septiembre 2023, pág. 11.

[52] P. ej. BELTRÁN DE FELIPE enumera los retos de dicha política, citando entre ellos la despoblación rural, la rehabilitación de cascos históricos, el crecimiento de ciudades medias, las grandes conurbaciones, y la adaptación de la oferta a la demanda, sin mencionar el sinhogarismo (*La intervención administrativa en la vivienda. Aspectos competenciales, de policía y de financiación de las viviendas de protección oficial*, LEX NOVA, Valladolid, 2000, pág. 79). Dichos retos, identificados hace más de 20 años, siguen planteándose en la actualidad, pero insistimos en que la situación de las personas sin hogar, creciente y alarmante, debería posicionarsees en primer lugar.

[53] Estrategia Nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España 2023-2030, Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, aprobada en el Consejo de Ministros de 11 de julio de 2023, págs. 57-58, versión consultable en: https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/servicios-sociales/Personas-sin-hogar/docs/ENPSH2023-2030.pdf. (última visita: 6

Mientras que los países europeos han ido creando un *stock* de viviendas que respondiera a situaciones de difícil acceso, en España no hemos ni estamos generando viviendas para las necesidades más urgentes. Ni siquiera las medidas de fomento se orientaron al alquiler privado, que habría permitido una mayor libertad de elección. De hecho, la vivienda protegida en alquiler aparece a finales del siglo XX y con un alcance mucho más limitado que la vivienda protegida en propiedad[54]. Por tanto, hasta la última crisis económica, la escasez del parque de vivienda social no estaba motivada en que no se construyera vivienda protegida sino en su destino a la compraventa, lo cual impidió generar un parque con el que poder satisfacer la necesidad de los colectivos más vulnerables al menos[55].

junio 2025). Las medidas de fomento a nivel estatal y autonómico han sido constantes en las últimas décadas pero insuficientes para atender esta necesidad y, de hecho, países de nuestro entorno como Francia, Bélgica, Reino Unido o incluso los Estados Unidos de América combinan dichas medidas con intervenciones públicas para la creación de vivienda o para que la propiedad de este bien cumpla su función social (ARIAS MARTÍNEZ, M.A., "Las competencias autonómicas en materia de vivienda frente a las competencias estatales de carácter transversal en la reciente jurisprudencia constitucional", *Revista de Estudios de la Administración Local* y *Autonómica: Nueva Época*, n.º 11, 2019, pág. 114).

54 Defensor del Pueblo, "La vivienda protegida y el alquiler social en España", separata del volumen II del "Informe anual 2018", de 2019, consultable en: https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2019/07/Separata_vivienda_protegida.pdf (última visita: 6 junio 2025), pág. 10. Asimismo, ALONSO TIMÓN explica cómo el fomento del arrendamiento es "una de las grandes apuestas del Ministerio de Vivienda" para la legislatura 2004-2008 ("Plan Nacional de Vivienda para 2005-2008", *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, XXXIX, 2006, pág. 153). Sin embargo, el autor concluye que las medidas del Plan Nacional de Vivienda para 2005-2008 son insuficientes, por no abordar la modificación de la LAU a fin de reducir el plazo de los alquileres y de la Ley de Enjuiciamiento Civil para facilitar los desahucios. Ello porque, según este autor, la crisis de vivienda es un problema de oferta, no de demanda (pág. 169). Asimismo, este autor recomienda que la protección oficial de las viviendas sea permanente, a fin de evitar la disminución del parque de viviendas protegidas (págs. 169-170).

55 Entre 1940 y 2011, una de cada dos viviendas principales construidas era protegida (6,7 millones de viviendas protegidas construidas, de un total de 12,6 millones de viviendas principales construidas), mientras que un 80% de las familias que accedieron a una vivienda entre 1940 y 1991, era también vivienda protegida (un 70% hasta el 2001). Sin embargo, la construcción de esta tipología se ha ido reduciendo en las últimas décadas debido al fomento de la demanda (p. ej. ayudas a la compra de vivienda) y al menor atractivo frente a la vivienda libre (LAMBEA LLOP, N., "Propuesta de un modelo de provisión y gestión de vivienda social en clave europea", tesis doctoral, *Universitat Rovira i Virgili,* Tarragona, 2019, págs. 235 y 255).

En definitiva, una de las causas de la necesidad de vivienda en España, no se debe tanto a la carencia de este bien[56], dado que España es uno de los países que dispone de una mayor proporción de vivienda total (25 millones aproximadamente), respecto al número de viviendas principales u hogares (un poco más de 18 millones), sino a la carencia de vivienda social, que en nuestro país está a más de seis puntos porcentuales de la media de los países de la Unión Europea[57], lo cual le impide facilitar

[56] Nos referimos a la carencia de vivienda en general, como bien inmueble, porque si añadimos unas condiciones mínimas de ubicación, habitabilidad y características demandadas, sí que se constata una carencia de inmuebles que las cumplan. Así lo observa el Banco de España en su "Informe Anual 2023", 30 de abril de 2024, págs. 250 y siguientes, referidas a la rigidez de la oferta de vivienda, consultable en: https://www.bde.es/f/webbe/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/InformesAnuales/23/Fich/InfAnual_2023.pdf (última visita: 6 junio 2025). En particular, en lo que respecta a la ubicación de las viviendas vacías, casi la mitad (el 45%) se ubican en los municipios con menos de 10.000 habitantes, donde reside cerca del 20% de la población, mientras que en los municipios con más de 250.000 habitantes solo hay un 7,5% de viviendas vacías. Además buena parte de ellas requeriría una rehabilitación (pág. 254 del citado informe). Por tanto, aunque existan estos inmuebles, en la práctica como decimos no reúnen las condiciones que respondan a la demanda.

[57] El parque de vivienda social en España es del 2,5% con respecto a las viviendas principales, frente a un 9% de la media de los países de la Unión Europea. Datos extraídos del Observatorio de Vivienda y Suelo, "Boletín especial Vivienda Social 2020", Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, septiembre 2020, consultable en file:///C:/Users/analopez1/Downloads/ObservatoriodeViviendaySueloBoletnespecialViviendaSocial2020.pdf (última visita: 6 junio 2025). La fuente del dato es un censo de Eurostat de 2011 y un estudio de Housing Europe. LAMBEA LLOP cuestiona el dato y estas fuentes, así como las basadas en el INE, concluyendo que no hay certeza sobre la cifra exacta de vivienda social en los términos definidos por la autora y que son análogos a los empleados en este trabajo (p. ej. el INE incluye como vivienda social la de renta baja entre particulares proveniente de rentas antiguas o la suministrada por empresas a sus trabajadores también a bajo precio) ("Propuesta de un modelo de provisión y gestión de vivienda social en clave europea", tesis doctoral, *Universitat Rovira i Virgili,* Tarragona, 2019, pág. 234). Con base en la información de la OCDE y datos igualmente de 2020, se constataron 290.000 viviendas sociales en alquiler en nuestro país, que apenas representan un 1,1% de todas las viviendas, mientras que esta proporción alcanza el 7,5% en la Unión Europea. En ocho países de Europa, el porcentaje supera el 10% (datos de la Estrategia Nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España 2023-2030, elaborada por la Dirección General de Diversidad Familiar y Servicios Sociales, con fecha 30 de junio de 2023, consultable en https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/servicios-sociales/Personas-sin-hogar/docs/Estrategia.2_PSH20232030.pdf (última visita: 6 junio 2025). Según FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, G.R., este porcentaje equivale una *ratio* de una vivienda en alquiler social por cada 1.000 habitantes, mientras que la media europea es de 60-65 viviendas por cada 1.000 habitantes ("Vivienda pública de alquiler, ya!!", *Práctica Urbanística*, n.º 173, noviembre-diciembre 2021, págs. 3-4). Según el censo publicado por el INE correspondiente a datos de 1 de enero de 2021, en España hay un total de 26.623.708 viviendas, de las cuales 18.536.616 constituyen vivienda principal y 8.087.092 segunda vivienda; los hogares se mantienen en un número ligeramente inferior, de 18.539.223 hogares; y la población residente en España asciende a 47.400.798 habitantes (datos consultables en INEbase / Demografía y población /Cifras de población y Censos demográficos /Censos de Población y Viviendas / Resultados (última visita: 6 junio 2025).

el acceso a colectivos menos favorecidos socialmente[58]. Ello concuerda con el porcentaje de gasto público destinado a políticas de vivienda respecto de la media de la UE[59]. Por su parte, el Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos de las Naciones Unidas, alertó ya en 2008 de que "la insuficiente oferta de vivienda de alquiler y subvencionada constituye un grave problema en España"[60].

Otras razones que impiden la generación de vivienda social de nueva construcción en España en cantidad suficiente las encontramos en:

(i) los **requisitos de ordenación urbanística**, que merman considerablemente la capacidad de adaptación de los usos del suelo a las necesidades sociales. Así, la calificación del suelo para vivienda protegida, concebida como una medida de fomento, en realidad parece más una limitación que una garantía;

(ii) la **dificultad de financiarla** pese a la disponibilidad de suelo público para este fin[61];

---

58 LEAL MALDONADO, J., y MARTÍNEZ DEL OLMO, A., "Análisis sociológico de la ley de vivienda frente a un modelo residencial agotado", *Práctica Urbanística,* n.º I, septiembre 2023, págs. 10-11.

59 Según VAQUER CABALLERÍA, , en 2013 el gasto público en vivienda fue solo del 31% respecto de la media de los Estados de la UEM ("Planes urbanísticos y planes de vivienda: la extraña pareja", *REALA. Nueva Época*, n. 7, 2017, pág. 84).

60 Naciones Unidas, "Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado", 7 de febrero de 2008 (A/HRC/7/16/Add.2), pág. 9. Consultable en: https://www.refworld.org/es/ref/informision/cdhonu/2008/es/55580, última visita: 6 junio 2025.

61 VILLAR EZCURRA afirma que el objeto de su estudio es precisamente poner de manifiesto que la inadecuación de los sistemas de financiación es uno de los factores que impiden la efectividad del acceso a la vivienda ("Nuevas orientaciones en el régimen de protección pública a la vivienda", *Revista de administración pública*, n. 91, 1980, pág. 348). Más recientemente, incluso en época de expansión inmobiliaria, PORTO REY constata que "la calificación obligatoria de suelo para uso específico de vivienda protegida tan sólo mediante un porcentaje no garantiza su viabilidad económica, puesto que con los actuales Módulos las viviendas protegidas no son rentables en las grandes ciudades, y en las ciudades medias tampoco lo son con densidades inferiores a 30 viviendas por hectárea" ("Técnicas urbanísticas que pueden facilitar la promoción de viviendas de protección pública", Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, abril-mayo 2001, pág. 98). Y DÍAZ LEMA afirma a propósito de la reserva del 30% de la edificabilidad residencial para vivienda protegida introducida por el art. 10.1, letra b) de la Ley 8/2007 (actualmente, entre un 20% y un 40% en función de si la actuación es en suelo rural o urbano respectivamente) y de la "parálisis"

(iii) el reto que plantea la **capacidad de gestión** para hacer realidad la puesta a disposición de vivienda asequible[62];

(iv) la **complejidad de la construcción y gestión** de este recurso[63].

Si nos detenemos en este último aspecto, en concreto, la colaboración público-privada para generar vivienda social ha estado a la cola del tipo de infraestructuras objeto de este tipo de actuaciones[64]. Según el Banco Mundial, los Estados en todo el mundo han

---

del mercado inmobiliario durante la crisis financiera iniciada en el año 2008, que "las reservas de vivienda protegida han resuelto el problema de la disposición de suelo para la construcción de este tipo de viviendas, pero la crisis económica ha limitado severamente los fondos para llevar a cabo estas políticas", dándole la razón a Bartomeu Trías Prats sobre esta cuestión ("La reserva de suelo destinado a vivienda protegida, nuevo paradigma del urbanismo español", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 316, septiembre-octubre 2017, pág. 29, nota a pie de página n.º 10). Ahora bien, la generación de suelo para vivienda social sigue siendo una preocupación para los legisladores, como se desprende p. ej. de la exposición de motivos de la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid (BOE 21 marzo 2023), que modifica el régimen de las redes públicas para incluir en suelos dotacionales vacantes viviendas públicas. En esta obra abordaremos fundamentalmente la problemática asociada a la ejecución de vivienda en suelo público -y en particular, en suelo dotacional- y no tanto a la generación y obtención de suelo público o privado para vivienda protegida.

62 Así lo constataron los ponentes de la conferencia organizada por Esade Alumni y Real Estate Club titulada "XXIII Jornada Anual del Club Inmobiliario. Vivienda: accesibilidad y programas de colaboración público-privada", celebrada el 29 de junio de 2022 en Madrid y consultable en https://www.youtube.com/watch?v=ZKoA0PNRCuY (última visita: 6 junio 2025). Asimismo, sobre las dificultades de gestión como uno de los principales problemas del urbanismo español, que a su vez limita el acceso a una vivienda asequible véase ALONSO TIMÓN, A.J., "La necesidad de un nuevo urbanismo para los problemas del siglo XXI: a propósito de la modificación de las normas urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid", *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 67, octubre 2024, pág. 21 (versión electrónica consultada).

63 La importancia que se ha dado históricamente a la obtención de suelo para las dotaciones frente al papel secundario de su materialización, llega a explicitarse en la regulación del ensanche de Madrid. Así, la exposición de motivos del Real Decreto de 8 de abril de 1857, al comentar el objetivo de designar los terrenos donde hayan de ubicarse edificios públicos tales como mercados, escuelas u hospitales, cuyo establecimiento corresponde a la Administración territorial competente, llega a afirmar la conveniencia de "considerarlas todas a la vez" a efectos de su emplazamiento aunque "vayan ejecutándose lentamente" (transcripción del Real Decreto que recoge MORENO LÓPEZ en *Dotaciones, equipamientos urbanísticos*. *El sustrato de la urbanística social,* Montecorvo, Madrid, 1999, pág. 63).

64 Según el informe elaborado por PWC: "La solución de la cooperación público-privada. Realidad y futuro de las infraestructuras en Europa", que incorpora conclusiones de la cumbre europea de infraestructuras públicas organizada por la presidencia europea del Gobierno Británico a finales de 2005, referenciado por Á. DE ÁLVARO MONTERO y B. ACHA BESGA, Capítulo 1, , coord. DE ÁLVARO MONTERO, A., dir. PALOMAR OLMEDA, A., *La Colaboración Público Privada: análisis avanzado de los*

intentado adaptar los modelos CPP de infraestructuras al sector de la vivienda. Sin embargo, el resultado es que no se capta completamente la dinámica de este sector. Así, las infraestructuras suelen ser propiedad pública mientras que la vivienda no lo es mayoritariamente. Por tanto, la cuestión central en este ámbito consiste en incentivar al sector privado para que suministre vivienda (un bien privado) en términos asequibles. En segundo lugar, en el ámbito de la vivienda la Administración tiene un amplio catálogo de instrumentos políticos, legales, regulatorios, financieros y administrativos para atraer la inversión privada al ámbito de la vivienda asequible, sin necesidad de un contrato a largo plazo. Se cita el ejemplo de la planificación urbanística como medida para reservar un porcentaje mínimo de vivienda nueva a residentes de ingresos bajos o moderados. En definitiva, los gobiernos deben primero identificar las limitaciones en la cadena de valor de la vivienda (de naturaleza política, legal, etc.) y actuar para reducirlas, de forma que el mercado en su conjunto pueda beneficiarse de una mayor entrada o competitividad del sector privado[65].

En cualquier caso, el Banco Mundial apunta una conclusión que quizá *a priori* pueda pasar un tanto desapercibida cuando abordamos los modelos de CPP para vivienda, pero que debemos manifestarla para tomar conciencia de ella y, de esta manera, poder analizar adecuadamente las alternativas. Se trata de **considerar más complejos los modelos de CPP para vivienda que para el desarrollo de infraestructuras**, por las razones siguientes: (i) un solo activo frente a múltiples, pues la vivienda requiere de infraestructuras (agua, alumbrado, accesos, etc.) y de servicios (sanitarios, educativos, etc.), (ii) un solo comprador (la Administración

problemas prácticos de esta modalidad contractual Aranzadi, Pamplona, 2011, pág. 71. Según el gráfico, las carreteras estarían en primer lugar, con proyectos licitados, ejecutados y en operación, mientras que la vivienda solo en Reino Unido había sido objeto de modelos de colaboración público-privada en operación y en otros tres países más -entre los que no figura España- se había al menos licitado algún proyecto.

65 Banco Mundial, "Public-Private Partnerships for Investment and Delivery of Affordable Housing in Emerging Market Economies", 23 de noviembre de 2020, págs. 21-22, consultable en https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/850561606165749844/public-private-partnerships-for-investment-and-delivery-of-affordable-housing-in-emerging-market-economies (última visita: 6 junio 2025).

contratante) frente a varios (vivienda para venta, para alquiler, alojamiento para empleados, para estudiantes, para enfermos, etc.), (iii) la gestión de un servicio proporcionado por la infraestructura, frente a la gestión urbanística de varios servicios dentro del área en el que la vivienda se incardina; (iv) una utilidad económica basada en las tarifas de los usuarios, frente a diversas utilidades, como el precio de venta, de alquiler, la revaloración del inmueble, etc. (v) la variedad de actores y servicios implicados en la vivienda incrementa el riesgo de alteración en el tiempo (costes, etc.), y (vi) distintas Administraciones competentes en el caso de la vivienda[66].

Observamos que, en efecto, en España se dan estas circunstancias que cabe resumir en un mayor número de agentes, de servicios y de Administraciones implicados directa o indirectamente en la provisión de vivienda social.

A esto se une el **escaso incentivo** desde un punto de vista jurídico **a que sea el propio sector privado quien promueva la obtención del título jurídico habilitante sobre el suelo público**[67]. Una mejora en este sentido contribuiría a multiplicar exponencialmente las opciones de que dichas actuaciones se materialicen pues este tipo de iniciativas permitirían ahorrar a la Administración buena parte de las actuaciones previas al otorgamiento del título correspondiente.

---

[66] Banco Mundial, "Public-Private Partnerships for Investment and Delivery of Affordable Housing in Emerging Market Economies", 23 de noviembre de 2020, págs. 22-23, consultable en https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/850561606165749844/public-private-partnerships-for-investment-and-delivery-of-affordable-housing-in-emerging-market-economies (última visita: 6 junio 2025).

[67] Nos referimos especialmente a mecanismos como la presentación a iniciativa privada del estudio de viabilidad de eventuales concesiones de obra pública prevista en el art. 247.5 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público o a la petición de concesiones en dominio público a solicitud de persona interesada contemplada en el art. 96 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

A estas dificultades añadimos la **complejidad propia de la situación de sinhogarismo**[68], que supone un reto adicional cuando de cubrir su necesidad de vivienda se trata. MÉNDEZ JUEZ apunta que el sinhogarismo responde a una gran variedad de factores y dimensiones, así como a una pluralidad de características individuales y sociales de las personas afectadas, lo cual "da como resultado una gran heterogeneidad para abordar este fenómeno". Ello a su vez supone que "no es correcto identificar a las personas sin hogar como un colectivo homogéneo", sino que solo tienen en común la dificultad o imposibilidad de hacer efectivo su derecho al hogar[69]. Esto lo afirma con base en el Dictamen del Comité Europeo de las Regiones según el cual "el problema de las personas sin hogar es multidimensional y afecta a una gran variedad de personas". A su vez, "las causas y los desencadenantes del problema de las personas sin hogar son múltiples e incluyen aspectos estructurales como la falta de vivienda asequible, el desempleo, las brechas de cobertura en el sistema de protección social…"[70].

Como **razones coyunturales**, la última crisis y la pandemia del COVID han incrementado la pobreza y han agudizado la dificultad de acceso a una vivienda, en un contexto agravado por el crecimiento de las grandes ciudades en detrimento de las zonas rurales. La respuesta política parece haber ido en sentido contrario a la necesidad, pues en general en la UE ha habido reducción de la protección social e insuficiencia de las políticas para abordar la situación de las personas sin hogar en

---

[68] Según exponemos en este trabajo, las personas sin hogar se encuentran en esa situación por causas diferentes y presentan carencias diversas. Aunque podamos hacer un perfil tipo: varón, menor de 45 años, de nacionalidad española, con estudios secundarios, sin trabajo, con algún síntoma depresivo (según encuesta INE 2022: https://www.ine.es/prensa/epsh_2022.pdf, última visita: 6 junio 2025), ello no elimina la diversidad de causas y de asistencia que estas personas necesitan, además de la básica y obvia de una vivienda.

[69] "Sinhogarismo y derecho de acceso a la vivienda en España: definición, problemática y respuesta parlamentaria", *Espaço Jurídico*, abril 2023, pág. 113.

[70] Dictamen del Comité Europeo de las Regiones: "Erradicar el problema de las personas sin hogar en la Unión Europea: la perspectiva local y regional" (2022/C 97/06) (DOUE 28 febrero 2022), pág. C 97/26.

muchos Estados miembros[71]. En concreto en España, desde la crisis financiera (2007-2008), la política de vivienda ha afectado también a la generación de vivienda protegida para su compraventa, desembocando en un retroceso sustancial en el número de viviendas protegidas calificadas, lo cual ha conducido a España a estar a la cola de los países europeos[72].

3. MEDIDAS PARA PALIAR ESTA CARENCIA

3.1. Incremento del parque público de vivienda social de alquiler

Según venimos sosteniendo, dado que el libre mercado no satisface por sí mismo la necesidad de vivienda de toda la población, una primera medida se centra en la generación de vivienda social, principalmente a través de su construcción[73].

El Banco de España recoge, entre las actuaciones futuras, el impulso de la oferta de alquiler social, mediante el incremento del parque público de vivienda, así como el

---

71 Apartado H de la Resolución del Parlamento Europeo, de 24 de noviembre de 2020, sobre cómo abordar los porcentajes de personas sin hogar en la Unión Europea (2020/2802(RSP)).

72 Por citar unos datos, el Ayuntamiento de Madrid ofertó en 2007, 803 viviendas (611 en venta y 192 en alquiler), a las que concurrieron 21.314, mientras que en 2019 solo ofertó 288 en alquiler social, para las que concurrieron más de 30.000 solicitudes. En Cataluña, en los últimos ocho años (2011-2019), se ha duplicado el número de familias que integran la lista de espera de pisos públicos (Defensor del Pueblo, "La vivienda protegida y el alquiler social en España", separata del volumen II del "Informe anual 2018", de 2019, pág. 20, consultable en https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2019/07/Separata_vivienda_protegida.pdf (última visita: 6 junio 2025).

73 En concreto, según BURÓN CUADRADO, para superar la antinomia entre el deber ser del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada y lo que es actualmente, debe producirse el mayor número de vivienda pública y social posible ("Una política de vivienda alternativa", *Ciudad y Territorio. Estudios territoriales*, XL (155), 2008, pág. 38). En sentido análogo, FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, que fija el objetivo o necesidad para España en 3.000.000 de viviendas de alquiler social, equivalentes a la media europea de 65 viviendas de esta tipología por cada 1.000 habitantes (actualmente la ratio es de 8 viviendas por cada 1.000 habitantes) (FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, G.R., "Viviendas dotacionales: un nuevo modelo de alojamiento residencial en alquiler social", *Práctica Urbanística,* n.º 164, mayo-junio 2020, pág. 2, versión electrónica).

fomento de la colaboración público-privada para la promoción del alquiler, mediante la cesión de suelo público[74].

En este sentido, las iniciativas legislativas recientes para paliar la carencia de vivienda siguen utilizando la reserva de suelo como instrumento al efecto[75].

Aunque el último plan estatal de vivienda convierte al alquiler en el protagonista de sus programas, solo uno de ellos está destinado al incremento del parque público de viviendas y además se basa en su adquisición por parte de entidades del sector público y de entidades sin ánimo de lucro; no en la promoción de vivienda social nueva[76]. Las ayudas para fomentar la construcción de vivienda nueva en suelo público las encontramos, en cambio, en el Programa de construcción de viviendas en alquiler social en edificios energéticamente eficientes, incluido en el componente 2 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR)[77].

Otra posibilidad para generar suelo público para vivienda sería la inversa a la que vamos a abordar en este estudio: recalificar el suelo dotacional obtenido mediante cesión gratuita y no destinado efectivamente a este uso, por otro lucrativo consistente

---

74 Banco de España, "Informe Anual 2023", 30 de abril de 2024, págs. 282-283, consultable en https://www.bde.es/f/webbe/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/InformesAnuales/23/Fich/InfAnual_2023.pdf (última visita: 6 junio 2025).

75 La Ley Estatal de Vivienda incrementa "el porcentaje de reserva de suelo destinado a vivienda protegida del 30 al 40 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 del 10 al 20 por ciento en el caso de suelo urbanizado que deba someterse a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización" (así figura literalmente en la exposición de motivos), a través de la modificación del TRLS contenida en la disposición final cuarta.

76 Real Decreto 42/2022, de 18 de enero, por el que se regula el Bono Alquiler Joven y el Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025 (BOE 19 enero 2022).

77 Cabe destacar el programa 6 relativo a la ayuda a la construcción de viviendas en alquiler social en edificios energéticamente eficientes, que deberán promoverse prioritariamente bajo fórmulas de colaboración público-privada, con el objetivo de fomentar el parque público de viviendas destinadas al alquiler social o a precio asequible, sobre terrenos de titularidad pública (Capítulo VII del Real Decreto 853/2021, de 5 de octubre, por el que se regulan los programas de ayuda en materia de rehabilitación residencial y vivienda social del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, BOE 6 octubre 2021). En concreto, el art. 61 cita el derecho de superficie, la concesión administrativa o negocios jurídicos análogos.

en vivienda protegida[78]. Sin embargo, ello requiere que la Administración justifique el ejercicio de su potestad administrativa de *ius variandi* a través del planeamiento, cambiando la citada calificación urbanística y, en especial, que las dotaciones existentes en el ámbito afectado son suficientes pese a estarse disminuyendo suelo dotacional e incrementando la densidad de población[79]. Desde luego, parece más razonable y justificable que el suelo dotacional no edificado se destine al tipo de vivienda asistencial que proponemos en este trabajo, manteniendo así el uso dotacional y proporcionando alojamiento a personas sin hogar, que intensificar el uso residencial de la zona con viviendas que solo se diferencien de las ya existentes en su asequibilidad[80].

Desde la perspectiva privada, cabe destacar el Fondo Social de Viviendas gestionado por la Asociación Hipotecaria Española, integrado por 9.866 viviendas de entidades de crédito, que se ponen a disposición de personas desalojadas de su vivienda habitual por el impago de un préstamo hipotecario, mediante contratos de arrendamiento "con rentas asumibles" en función de sus ingresos[81].

3.2. La función social del derecho de propiedad

Asimismo, las iniciativas legislativas están poniendo el foco en regular la función social de la vivienda, mediante la imposición a sus propietarios de obligaciones (p. ej.

---

[78] Esta es una de las medidas a corto plazo que el sector privado propone (Asociación de Promotores Constructores de España y COLLIERS, "Necesidad de suelo en España", octubre 2024, pág. 39, consultable en https://www.colliers.com/es-es/research/informe-necesidad-de-suelo (última visita: 9 diciembre 2024).

[79] STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta), de 14 de octubre de 2014, RJ\2014\5796, FJ noveno.

[80] Obviamente la vivienda protegida presenta características propias, como su tamaño, y en determinadas zonas pueden diferenciarse de la tipología edificatoria existente. Sin embargo, como decimos, en lo sustancial no deja de ser un uso lucrativo frente al que proponemos de carácter asistencial.

[81] Fondo creado por el Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios (BOE 16 noviembre 2012), disposición adicional única. Dato del número de viviendas gestionadas por el Fondo, consultable en: https://www.fondosocialdeviviendas.es/fsv_que-es (última visita: 6 junio 2025).

la prórroga forzosa del contrato de arrendamiento) o de limitaciones (p. ej. el precio máximo de renta) que se consideran inherentes o delimitadoras -limitadoras en realidad- a su derecho de propiedad. Buena parte de esas medidas afectan a viviendas vacías titularidad de personas jurídicas (principalmente entidades bancarias) y para la protección de las personas con riesgo de exclusión residencial, estableciendo incentivos negativos más intrusivos en las relaciones entre privados, como sanciones, o alquileres o expropiaciones forzosas del uso temporal de viviendas o incluso de su propiedad[82].

En cambio, no llega a incluirse en la legislación el uso de viviendas privadas como actividad de interés general en línea con la Comisión Europea[83], ni a calificarse tales restricciones como obligaciones de servicio público ni, por tanto, a compensarse por ellas[84]. Se trata, en todo caso, de medidas estas coyunturales, que no solucionan la carestía de vivienda a precios acordes a la necesidad social[85].

---

82 LAMBEA LLOP, N., "Propuesta de un modelo de provisión y gestión de vivienda social en clave europea", tesis doctoral, *Universitat Rovira i Virgili,* Tarragona, 2019, págs. 86 y 244.

83 Véase la sección 1.4.1 del capítulo II de este trabajo.

84 Disposición final primera de la Ley Estatal de Vivienda. Asimismo, la Ley 3/2022, de 17 de marzo, de medidas ante el reto demográfico y territorial de Extremadura (DOE 21 marzo 2022), cuenta entre sus objetivos con el de "facilitar el acceso de la población a una vivienda digna" (exposición de motivos), particularmente en el medio rural (art. 44.1). Para ello, además de los instrumentos fiscales y financieros, se prevén medidas como la "re-habitación de las viviendas vacías de los núcleos urbanos, mediante la cesión de inmuebles desocupados" (apartado 2.a) del art. 44) para ser puestos a disposición mediante alquiler asequible, sin vincularse esta acción de la Junta de Extremadura a viviendas públicas; o el fomento de la "rehabilitación de viviendas vacías en los municipios que se dispondrán para uso particular o social" (apartado d) del art. 44.2). Interesa subrayar que el mismo Relator Especial de la ONU incluye entre sus recomendaciones formuladas un año antes, en 2020, precisamente "aprobar una nueva ley sobre el derecho a la vivienda", dentro de la batería de medidas mínimas para la recomendación general que compartimos -de ahí el objeto de esta tesis- de "tomar en serio el derecho a la vivienda" (Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos acerca de su visita a España, de 21 de abril de 2020, para su presentación al Consejo de Derechos Humanos de la ONU, A/HRC/44/40/Add.2, pág. 20, consultable en https://www.ohchr.org/es/documents/reports/visit-spain-report-special-rapporteur-extreme-poverty-and-human-rights (última visita: 6 junio 2025)).

85 FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, G.R., "Viviendas dotacionales: un nuevo modelo de alojamiento residencial en alquiler social", *Práctica Urbanística,* n.º 164, mayo-junio 2020, pág. 2 (versión electrónica). Por su parte, ALONSO TIMÓN califica de "desesperadas" las medidas "de intento de control de los precios de los alquileres que se han adoptado últimamente, que son medidas

Ello lleva a una situación en la que, existiendo suelo público para vivienda pendiente de edificar, como es el dotacional al que nos referimos seguidamente, se opta por regular el uso del suelo y de las viviendas privadas relegándose, en cambio, a un segundo plano, las medidas que permitan al suelo público materializar la causa por la que tienen esa titularidad e incluso una naturaleza de bien demanial. Esto nos conduce a una realidad llamativa -e incluso paradójica- tanto si consideramos el dominio público como un derecho de propiedad, como si se trata de *res extra commercium* sobre las que la Administración ejercen sus competencias[86]. Así, en el primero de los casos, el destino de un suelo de dominio público a vivienda social -como cualquier otro uso general o servicio público- constituye el núcleo de la función de este bien[87], mientras que si se trata de un suelo privado la función social de la

fracasadas allí donde se han tratado de aplicar porque es lo más parecido a tratar de matar moscas a cañonazos, pero que nos muestra de manera indubitada que algo no funciona en la materia prima (urbanismo) y que se traslada a uno de sus productos finales (vivienda)" ("La necesidad de un nuevo urbanismo para los problemas del siglo XXI: a propósito de la modificación de las normas urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid", *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 67, octubre 2024, pág. 21, versión electrónica consultada).

[86] Con arreglo al Derecho romano, las *res publicae* no responderían a la noción de propiedad (DE REINA TARTIÈRE,G ., en "Dominio público y posesión: hacia el cambio de paradigma", *Revista de Administración Pública*, n.º 181, enero-abril 2010, pág. 183). DE REINA TARTIÈRE recuerda a PAREJO en su consideración de que la Administración ejerce sus competencias respecto al servicio de interés general correspondiente y no sus facultades de propiedad, "cuando la Administración actúa la policía del dominio público" (págs. 198-199). Sobre esta distinción entre propiedad y potestad, véase también CHINCHILLA MARÍN, C., *Bienes patrimoniales del Estado*, Marcial Pons, Madrid, 2001, págs. 96 y siguientes.

[87] Coincidimos con SAINZ MORENO en su reflexión acerca de que "el contenido del derecho de propiedad (…) tiene que estar inspirado por el interés general, y ello tanto en el caso de la propiedad privada como de la propiedad pública. La diferencia entre una y otra es de grado: toda propiedad está subordinada al interés general, pero en unos casos con mayor intensidad que en otros" ("El dominio público: una reflexión sobre su concepto y naturaleza, cincuenta años después de la fundación de la <<Revista de Administración Pública>>", *Revista de Administración Pública,* n.º 150, septiembre-diciembre 1999, pág. 482). Es decir, si en el caso de la propiedad pública el interés general inspira este derecho con mayor intensidad que en el de la privada, con mayor razón habrán de articularse los mecanismos que hagan efectivo el destino para el que dicha propiedad ha sido "sustraída" de manos privadas para pasar a manos públicas a través de obligaciones como la de cesión para los titulares de suelos sujetos a transformación urbanística-. Por lo demás, sobre el carácter estatutario del derecho de propiedad en España, puede consultarse p. ej. el trabajo de PÉREZ BLANCO, S., "El planeamiento urbanístico general en la Comunidad de Madrid", *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid,* n.º 22, 2010, pág. 167.

propiedad no es más que un aspecto que delimita el contenido del derecho a la propiedad privada[88].

Tanto la propiedad pública como la privada están sujetas a la función social, pero "la diferencia entre una y otra es de grado"[89]. Si consideramos el dominio público como un bien sobre el que la Administración ejerce sus competencias, no como un derecho de propiedad de aquella, el incumplimiento no sería menos grave: los suelos demaniales vacíos, sin construir y sin poner a disposición de las personas con

[88] Partimos de la tesis de NASARRE AZNAR, S. y de SIMÓN MORENO, H., según la cual la función social se integra con el derecho de propiedad "permitiendo al legislador delimitar su contenido, siempre y cuando se respete su contenido esencial previamente delimitado". Tal delimitación puede tener lugar a través de (i) la falta de atribución de determinadas facultades, (ii) su condicionamiento, o (iii) la obligación de ejercer determinadas facultades (NASARRE AZNAR, S. y SIMÓN MORENO, H., "Fraccionando el dominio: las tenencias intermedias para facilitar el acceso a la vivienda", *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, año n.º 89, n.º 739, 2013, págs. 21-22 de la versión electrónica). Resulta ilustrativa la explicación dada por DÍAZ LEMA acerca de la evolución sobre el derecho constitucionalmente reconocido a la propiedad privada (art. 33 CE) y el derecho al disfrute de una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE) como principio rector de la política social y económica (art. 53.3 CE). Según este autor, la evolución normativa y particularmente la vinculada a las leyes estatales de suelo y a la reserva de un porcentaje para su entrega a la Administración y su destino a vivienda protegida, "fortalece el derecho "social" a la vivienda" y "solo podía hacerse a costa del debilitamiento paralelo de las facultades de los propietarios del suelo urbano. En definitiva, el recorrido típico, diríamos que inevitable, del carácter social del Estado". Seguidamente el autor cita el ejemplo de una ley andaluza que impuso "unas muy duras obligaciones a los titulares o usuarios de viviendas protegidas" y comenta que la STC 154/2015 las estimó constitucionales con argumentos tales como "el legislador estatal puede de este modo articular la función social de la propiedad imponiendo cargas o extrayendo facultades del haz que él mismo ha asegurado previamente". Este autor llega a afirmar que "el derecho a la vivienda se ha convertido en el epicentro del Estado social español" ("El derecho urbanístico en el epicentro del Estado constitucional español: entre la regulación de la propiedad y la satisfacción del derecho a la vivienda", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 311, enero-febrero 2017, págs. 98-99). Asimismo, PONCE SOLÉ comenta que "tanto la jurisprudencia como la doctrina mayoritaria especializada, consideran que el ordenamiento vigente contiene un auténtico derecho subjetivo a la vivienda" y este a su vez "tiene vínculos, además, con el Derecho y la jurisprudencia existente en Europa" *("Cincuenta años de relaciones ent*re derecho urbanístico y vivienda asequible en España", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 311, enero-febrero 2017, pág. 346). En este sentido, más recientemente, el Relator Especial de la ONU llega a afirmar que "las leyes, políticas y estrategias en materia de vivienda deberían basarse en el hecho de que la vivienda es, tanto desde el punto de vista constitucional como en virtud del derecho internacional, un derecho humano" (Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, "Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos acerca de su visita a España", 21 de abril de 2020, A/HRC/44/40/Add.2, pág. 12, consultable en https://www.ohchr.org/es/documents/reports/visit-spain-report-special-rapporteur-extreme-poverty-and-human-rights (última visita: 6 junio 2025)).

[89] LÓPEZ RAMÓN cita a SÁINZ MORENO en *Sistema jurídico de los bienes públicos*, CIVITAS, Cizur Menor, 2012, págs. 43-44.

especiales dificultades de acceso a una vivienda, delatarían una dejación de funciones; por el contrario, las viviendas privadas vacías supondrían, insistimos, que se incumpla un aspecto que delimita el derecho de propiedad (su función social).

Por tanto, el incumplimiento del fin demanial, que es el que ha causado su obtención por la vía de la cesión obligatoria a favor de la Administración en el caso de actuaciones de transformación urbanística, es lo que debería ser objeto de respuesta legislativa en primer lugar; máxime considerando los fines de interés social que dicho destino pretende alcanzar y que buena parte de la doctrina considera la vivienda asequible como un auténtico servicio público que precisamente limita el derecho de propiedad[90]. Dicho de otro modo, si la función social delimita el derecho de propiedad y dentro de dicha función está clara y prioritariamente la provisión de vivienda asequible, el fracaso en la materialización de este destino en el caso del suelo público obtenido para tal finalidad es lo que debería remediarse de manera prioritaria, antes de imponerse nuevas restricciones al derecho de propiedad, pues si las limitaciones

[90] Sobre las razones de interés general y social que justifican que los poderes públicos sean titulares de patrimonio de vivienda véase CASABONA BERBERANA, "Cambios en la gestión del patrimonio público. análisis a partir del caso de la vivienda social", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº. 54, 2019, pág. 282. La reflexión acerca de la configuración del parque público de viviendas como un servicio de interés general no económico puede encontrarse en CHINCHILLA PEINADO, "Personas mayores y enajenación de viviendas sociales. ventas a fondos de inversión y concursos de acreedores de las sociedades municipales de vivienda. Las consecuencias de la crisis económica y la tenue respuesta de las administraciones", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 333, 2019, págs.35-42. La vinculación del derecho a la vivienda con la función social de la propiedad y su consideración como servicio público la explica PONCE SOLÉ a través de la cita expresa de BASSOLS, según el cual: "la orientación social que impone el art. 47 de la Constitución del disfrute del bien vivienda transforma dicho sector en un auténtico servicio público, que, si bien no se presta en régimen de monopolio, atribuye a los poderes públicos la facultad de ordenar e intervenir en todo el sector de producción y uso de la vivienda" ("La provisión de viviendas destinadas a políticas sociales como servicio de interés general. Servicio público y viviendas dotacionales", en PONCE SOLÉ, J. y SIBINA TOMÀS, D., *El derecho de la vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo*, Marcial Pons, Madrid, 2008, pág. 199). Más crítico se muestra NASARRE AZNAR, quien a propósito del proyecto de ley que terminaría convirtiéndose en la Ley Estatal de Vivienda, afirma que su *ratio legis* es "convertir a la vivienda en un "servicio público", al que tienen que contribuir obligatoriamente los particulares" y cuestiona que el Estado tenga competencias al efecto al amparo de los arts. 149.1.1 y 13 de la Constitución, citando el Acuerdo adoptado por el Pleno del Consejo General del Poder Judicial sobre el Anteproyecto de Ley por el Derecho a la vivienda, de 27 de enero de 2022 ("El Proyecto de Ley de vivienda 2022", *FEDEA. Apuntes.* 2022/11, abril 2022, pág. 10). Sobre la función social de la propiedad que también cabe predicar respecto de los bienes patrimoniales de la Administración, véase CHINCHILLA MARÍN, C., *Bienes patrimoniales del Estado*, Marcial Pons, Madrid, 2001, pág. 120.

originarias impuestas no cumplen la función que las justificaron -nos referimos a la limitación consistente en la cesión de suelo privado a la Administración-, cuanto menos legitimadas estarán las restricciones adicionales[91]. Considerando que es más intrusivo desde la perspectiva de la libre prestación de servicios amparada por el derecho europeo someter al control púbico actividades que venían siendo realizadas bajo iniciativa privada[92], dicho control habría de tener por objeto principalmente ámbitos en los que dicha iniciativa no exista o sea insuficiente.

En definitiva, se trata de combatir la falta de vivienda asequible y accesible para determinados colectivos a través de la prestación de un servicio público a dichos destinatarios, directamente o mediante la contratación de terceros a los que se les impongan obligaciones de servicio público; no mediante el recorte del derecho de propiedad respecto de inmuebles que nunca han estado en un régimen de alquiler

[91] Para ilustrar esta situación, pensemos p. ej. en un privado titular de suelo sujeto a transformación mediante actuaciones de urbanización para uso predominante residencial, que se haya visto obligada a ceder una parte a la entidad local con destino a dotación pública de viviendas, sin que dicho uso se haya materializado aún, y que conforme a la Ley Estatal de Vivienda, tenga la consideración de "gran tenedor" porque conserva la propiedad de los inmuebles (más de diez excluyendo garajes y trasteros o más de 1.500 m^2 de superficie construida) resultantes del desarrollo urbanístico. Si el ámbito de este suelo se incluyera en una "zona de mercado residencial tensionado", dicho privado podría verse obligado a limitar el precio de alquiler de sus inmuebles pese a que ya cumplió con la limitación impuesta a su derecho de propiedad para atender su función social, mediante la cesión de parte de sus terrenos a favor de la entidad local para destino a vivienda social, mientras que el suelo cedido, ubicado en esa misma zona tensionada, estaría sin edificar aún y por tanto sin cumplir el destino para el que fue cedido. Y a modo de colofón, ese suelo cedido sería demanial desde la inscripción del proyecto de reparcelación en el registro de la propiedad según veremos en esta obra, pese a no haberse destinado aún a uso general ni servicio público alguno. Por ello decimos que las medidas normativas deberían orientarse en primer término a solucionar las dificultades que impiden que el suelo cumpla el destino dotacional para el que fue cedido, ya sea el de alojamiento originario o el de alojamiento resultante de un cambio o de un desarrollo del planeamiento urbanístico. Comentan GARCÍA TERUEL y NASARRE AZNAR que especialmente en el periodo 2015-2017 proliferaron en España normas autonómicas que animaban a los titulares de viviendas a ponerlas en el mercado con el fin de aumentar la oferta de vivienda (p. ej. impuestos o sanciones por viviendas vacías; alquiler forzoso de vivienda deshabitada, entre otras). Según estos autores, "es el primer momento en que la Administración fuerza al sector privado a implicarse con su propia obligación pública, introduciendo aquí el ingrediente de la función social de la propiedad". Sin embargo, el TC no las declaró inconstitucionales en la mayoría de los casos ("Quince años sin solución para la vivienda. La innovación legal y la ciencia de datos en política de vivienda". *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, n.º 789, 2022, pág. 192).

[92] RAYNAL, J., *Propriété publique et logement social*, tesis doctoral, Facultad de Derecho, Universidad de Montpellier, 2016, pág. 104.

(menos aún, de alquiler social) para lograr el mismo fin. En última instancia, parece que el legislador pretende suplir las carencias de las políticas públicas de vivienda con el menoscabo del derecho de propiedad privada sin coste para el erario[93].

La consideración anterior se ve reforzada por el hecho de que algunos autores[94], opinen que la propiedad privada lleva aparejada una función social intrínsecamente, es decir, que dicha función no debería ser una limitación del derecho de propiedad sino una característica de la institución de la propiedad privada[95]. Por tanto, el derecho de propiedad como derecho subjetivo, que contribuye a la libertad y a la dignidad de la persona, así como a la generación de riqueza y a su explotación sostenible, ha de reconocerse y respetarse por estas cualidades vinculadas a una función social.

---

[93] MENÉNDEZ GONZÁLEZ, F.P., Función social de la propiedad y derecho a la vivienda", *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, n.º 808, 2025, pág. 599. Asimismo, este autor nos recuerda que la Ley Estatal de Vivienda no regula un derecho subjetivo a la vivienda, pese a que el art. 47 impone un mandato a los poderes públicos; no a los propietarios privados (pág. 602).

[94] MENÉNDEZ GONZÁLEZ nos recuerda que, según la STC 37/1987 (FJ 2), la función social de la propiedad es "un conjunto de deberes y obligaciones establecidos, de acuerdo con las Leyes, en atención a valores o intereses de la colectividad, es decir, a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto de dominio esté llamada a cumplir" (*op. cit.* nota a pie de página anterior, pág. 590). Según este autor, "Ello se debe a que el TC no considera que el derecho de propiedad privada sea de interés público, sino solo las limitaciones de su contenido. Con ello, el TC obvia que es precisamente el reconocimiento y protección del derecho de propiedad privada lo que constituye el mayor interés público, tanto (1) desde la perspectiva de la protección de la libertad individual y, por lo tanto, de la dignidad de la persona, como (2) desde el punto de vista de la creación de riqueza, (3) de la explotación de los bienes por el mayor número posible y (4) del modo más sostenible que el posibilitado por cualquiera de los sistemas alternativos conocidos, en todos aquellos supuestos en los que es posible la explotación mediante el sistema de propiedad privada" (pág. 591). Ahora bien, tal y como nos recuerda ROBLES LATORRE, el TC considera esta función como un contenido inherente al derecho de propiedad, citando la misma STC 37/1987, de forma que, según este autor, la función social "forma parte de la misma esencia del derecho, configurándolo como un elemento vertebrador del mismo" (ROBLES LATORRE, P., "La renuncia al derecho de propiedad", *Derecho Privado y Constitución*, n.º 27, enero-diciembre 2013, pág. 56). Por tanto, parece que el *quid* de la cuestión radica no tanto en si la función social es o no inherente al derecho de propiedad -que pacíficamente lo es- sino en la definición que demos a dicha función, a saber: si consiste en la libertad del individuo para usar y disponer libremente del bien, o en las obligaciones y abstenciones en relación con dicho uso y disposición.

[95] MENÉNDEZ GONZÁLEZ, F.P., *op. cit.* nota a pie de página n.º 93, pág. 605.

Hemos de referirnos, por último, antes de cerrar este apartado, al fenómeno de la ocupación ilegal de inmuebles, multiplicado en los últimos diez años y causante de un "grave perjuicio social colectivo"[96]. Resulta claro que el remedio a este fenómeno ha de ser, también, colectivo, es decir, provenir de los poderes públicos a través de los suelos dotacionales destinados prioritariamente a las personas sin hogar que ocupan ilegítimamente el inmueble objeto de propiedad privada, sin cargar a los propietarios con la obligación de solucionar el perjuicio que a ellos mismos se les causa.

4. LA VIVIENDA SOCIAL EN SUELO DOTACIONAL COMO SOLUCIÓN

4.1. El concepto de dotación

4.1.1. Sinopsis normativa

4.1.1.1. Planteamiento

Antes de abordar el destino específico para vivienda social o alojamiento asequible del suelo dotacional, merece la pena detenernos en el término "dotación", a fin de entender la figura o el elemento urbanístico que constituye el objeto de nuestro estudio. ¿**Qué son las dotaciones**?

En los siguientes apartados ofrecemos una sinopsis de la normativa urbanística estatal y autonómica.

[96] Proposición de Ley de medidas urgentes para hacer frente a la ocupación ilegal de inmuebles (Orgánica), Boletín Oficial del Congreso de los Diputados, 31 enero 2025, pág. 2. El número de viviendas ocupadas en España se ha reducido en el periodo comprendido entre 2016 y 2022 pero sigue situándose en unas 80.000 viviendas (Institut Cerdá, "Ocupación de la vivienda·, 15 de noviembre de 2023, consultable en https://www.icerda.org/wp-content/uploads/2023/11/231109_Presentacion-Ocupacion-Colegio-Economistas-Institut-Cerda.pdf, última visita: 6 junio 2025). En términos delictivos, en 2024 se registraron 16.426 hechos conocidos por allanamiento / usurpación de inmuebles (datos publicados por el Portal Estadístico de Criminalidad, consultables en https://estadisticasdecriminalidad.ses.mir.es/publico/portalestadistico/datos.html?type=pcaxis&path=/Datos11/&file=pcaxis, última visita: 6 junio 2025).

4.1.1.2. Estado

La normativa estatal se refiere a los sistemas generales de espacios libres, comunicaciones y equipamientos comunitarios. Esta última clasificación "comprenderá todos aquellos **centros al servicio de toda la población destinados a usos**" enumerados en el precepto, que termina haciendo referencia a "cualesquiera otros que se consideren necesarios para el mejor desarrollo de los intereses comunitarios"[97].

Asimismo, encontramos una enumeración de los tipos de dotaciones en función del uso dominante en el Anexo al Reglamento denominado "Reservas de suelo para dotaciones en planes parciales".

4.1.1.3. Andalucía

Las dotaciones del municipio, tanto públicas –sistemas generales o locales– como privadas" **no se definen en la ley de manera conceptual** sino por referencia a los elementos que las integran. Dentro de ellas figuran los equipamientos comunitarios y las infraestructuras (art. 61.2 LISTA).

La obligación de cesión en caso de actuaciones de transformación urbanística de suelo rústico y de suelo urbano, se constituye para el suelo destinado a sistemas generales y locales (art. 31 y 32 LISTA).

En cambio, a nivel reglamentario, las dotaciones sí se definen como "suelos y edificaciones que dan soporte a instalaciones y servicios destinados a la **satisfacción de las necesidades de la ciudadanía**, calificados por los instrumentos de ordenación urbanística con el uso dotacional de espacios libres y zonas verdes, equipamientos comunitarios, movilidad e infraestructuras y servicios técnicos". Podrán ser públicas o privadas. Las **públicas** son "aquellas que tienen el carácter de **dominio público**, sin perjuicio de que su gestión pueda llevarse a cabo por los particulares a través de la correspondiente autorización o concesión, **debiendo**

[97] Art. 25 Reglamento de Planeamiento.

garantizar en todo caso su afección a un servicio público" (apartado 20 del Anexo al Decreto Andalucía 550/2022 desarrollo LISTA).

Las dotaciones públicas -sistemas generales o locales- carecen de aprovechamiento urbanístico según varias referencias normativas del Decreto Andalucía 550/2022 desarrollo LISTA (p. ej. los arts. 152.c) y 154.1.d) distinguen entre las parcelas o fincas de resultado lucrativas, correspondientes a la participación de la Administración en las plusvalías, de las parcelas o fincas de sistemas generales y locales, de cesión obligatoria y gratuita).

4.1.1.4. Aragón

Encontramos una referencia a sistemas generales y a dotaciones locales, con las siguientes definiciones (art. 187.2 y 3 TRLUA):

- "Los sistemas generales comprenden las infraestructuras y equipamientos urbanísticos públicos **al servicio de toda o gran parte de la población** del **municipio**. Podrán ser municipales, aplicándoseles el régimen establecido en este Capítulo, o de incidencia o interés supralocal o autonómico, previstos por el plan general u otros instrumentos de ordenación territorial (…)" (apartado 2).

- "Las dotaciones locales comprenden las infraestructuras y los equipamientos públicos al servicio de áreas inferiores establecidos por el planeamiento, así como su conexión con los correspondientes sistemas generales, tanto internos como externos, y las obras necesarias para la ampliación o refuerzo de dichos sistemas, siempre que se requieran como consecuencia de la puesta en servicio de la nueva urbanización (…)" (apartado 3).

Los aprovechamientos asignados a los terrenos destinados a equipamientos públicos no se incluirán en el cómputo de los aprovechamientos objetivos del ámbito correspondiente a efectos de calcular el aprovechamiento medio de una unidad, sector o suelo urbanizable (art. 125.1.b) TRLUA). El aprovechamiento objetivo se corresponde con la superficie edificable "homogeneizada", es decir, correspondiente

a un uso y tipología característicos (art. 124.3 TRLUA). No obstante, no se afirma expresamente que los equipamientos públicos no tengan aprovechamiento subjetivo (lucrativo, por tanto).

4.1.1.5. Asturias

El deber de los propietarios de suelo urbanizable en transformación de "ceder obligatoria y gratuitamente a la Administración" incluye "todo el suelo necesario para los viales, espacios libres, zonas verdes y dotaciones públicas de carácter local **al servicio del polígono o unidad de actuación** en el que sus terrenos resulten incluidos" y "el suelo necesario para la ejecución de los sistemas generales que el planeamiento general, en su caso, incluya o adscriba al polígono, unidad de actuación correspondiente, o participar en el coste de adquisición de los mismos, en los términos previstos en el planeamiento" (art. 140.1 TROTUPA). En términos análogos se regula esta obligación para los propietarios de suelo urbano no consolidado (art. 11.3 TROTUPA).

A nivel reglamentario, las dotaciones se denominan "dotaciones urbanísticas". Incluyen tanto los sistemas generales como los locales. El reglamento enumera los elementos que las integran (vías públicas de comunicación, equipamientos, servicios urbanos, etc.) (art. 4Decreto Asturias 63/2022 Urbanismo).

4.1.1.6. Canarias

Encontramos las siguientes definiciones:

- **Sistema general**: categoría comprensiva de los **usos y servicios públicos**, a cargo de la Administración competente, así como de los **servicios de interés económico general**, **básicos para la vida colectiva**, junto con el suelo y las infraestructuras y construcciones y sus correspondientes instalaciones, que requiera su establecimiento. En función del ámbito territorial y poblacional al que sirvan, los sistemas generales pueden ser insulares, comarcales o supramunicipales y municipales (art. 2.3 LSENPC).

- **Sistema local o dotación**: categoría comprensiva de los **usos y servicios públicos**, a cargo de la Administración competente, así como de **los servicios de interés económico general,** en ambos casos con el suelo y las construcciones e instalaciones correspondientes, **que sirvan a las necesidades** de un sector de suelo urbanizable, de un ámbito de suelo urbano o de un asentamiento.

- **Equipamiento**: categoría comprensiva de los **usos de índole colectiva o general**, cuya implantación requiera construcciones, con sus correspondientes instalaciones, de **uso abierto al público o de utilidad comunitaria o círculos indeterminados de personas**. Puede ser tanto de iniciativa y titularidad públicas como privadas, con aprovechamiento lucrativo.

El término "**Dotaciones públicas**" no parece sinónimo de sistemas generales pues en varias ocasiones se citan ambos de manera diferenciada (p. ej. art. 4. Intervención de la Administración en el proceso de gestión y ejecución, del Decreto Canarias 183/2018 Reglamento Gestión y Ejecución Planeamiento). Sí se utiliza como sinónimo de sistemas locales en el Decreto-ley 1/2024.

"Las edificaciones de los sistemas generales y locales no computan superficie edificable ni aprovechamiento" (art. 29.3 LSENPC).

Asimismo, las fincas de resultado adjudicadas a la Administración actuante se distinguen entre las lucrativas correspondientes al 10% de aprovechamiento y las dotacionales, de cesión obligatoria y gratuita (art. 36.2 Decreto Canarias 183/2018 Reglamento Gestión y Ejecución Planeamiento). Si bien el art. 2.3 LSENPC dispone que los equipamientos pueden ser tanto de iniciativa y titularidad públicas como privadas, con aprovechamiento lucrativo, cabe entender que esta cualidad se predica solo respecto de las privadas.

4.1.1.7. Cantabria

El término de "dotaciones públicas" se refiere a los sistemas generales y locales, a efectos de la regulación de los diferentes sistemas de obtención (arts. 61 y 62; y Anexo 3 LOTUC).

Los sistemas generales se definen como "el conjunto de espacios libres públicos y equipamientos que el planeamiento urbanístico municipal identifique en función de su estrategia global, y que estén **destinados al servicio de la generalidad de los ciudadanos**, que forman parte de la estructura global de la ciudad y tienen como función **garantizar al conjunto de sus habitantes un mínimo inderogable de calidad de vida**" (art. 61.1 LOTUC).

En el caso de los sistemas locales, los espacios libres son públicos y tanto estos como los equipamientos estarán destinados "al servicio prioritario de un sector o unidad de actuación" (art. 62.1 LOTUC).

4.1.1.8. Castilla-La Mancha

Encontramos las siguientes definiciones:

- "**Suelo dotacional**: el suelo que, por su calificación, deba servir de soporte a **usos y servicios públicos, colectivos o comunitarios**, tales como infraestructuras y viales, plazas y espacios libres, parques y jardines o centros y equipamientos cualquiera que sea su finalidad" (disposición preliminar, apartado 10 TRLOTAUCM).

- "**Sistema general**: **dotación** integrante de la ordenación estructural establecida por el planeamiento, compuesta por los elementos determinantes para el desarrollo urbanístico y, en particular, las dotaciones básicas de comunicaciones, espacios libres y equipamientos comunitarios, cuya funcionalidad y servicio abarcan más de una actuación urbanizadora o ámbito equivalente. Tienen **siempre la condición de bienes de dominio público**" (disposición preliminar, apartado 10 TRLOTAUCM).

- “12. **Sistema local**: **dotación** complementaria de las definidas como generales e integrante de la ordenación detallada establecida en el planeamiento, que tiene igualmente la condición de **bien de dominio público**”.

Cabe entender que el suelo dotacional público carece de aprovechamiento lucrativo conforme a la siguiente previsión: cuando las cesiones de este tipo de suelo no pueden materializarse en solares o parcelas del ámbito correspondiente, el deber de cesión puede sustituirse por la entrega a la Administración de una superficie edificada equivalente dentro de un complejo inmobiliario urbanístico en el ámbito. En tal caso, "Esta superficie se recogerá en el instrumento correspondiente como edificabilidad no lucrativa y deberá calificarse expresamente como bien dotacional público” (art. 69.1.3 TRLOTAUCM).

A nivel reglamentario, el aprovechamiento lucrativo se define según lo siguiente: “El aprovechamiento privativo o susceptible de apropiación (ASA) es la cantidad de metros cuadrados edificables que expresa el contenido urbanístico lucrativo a que tiene derecho el propietario de un solar, una parcela o una unidad rústica apta para la edificación, cumpliendo los deberes legales y sufragando el coste de las obras de urbanización que correspondan” (art. 27.1 Decreto CLM 248/2004 Planeamiento). Por tanto, excluye el suelo dotacional público, cuyo destinatario no contribuye a estos costes.

También en ese nivel encontramos una referencia a la ausencia de aprovechamiento lucrativo respecto de las dotaciones públicas al enumerarse los contenidos del informe de seguimiento de la ejecución de la actividad urbanística: “Se distinguirá asimismo la superficie de suelo destinada a usos lucrativos, de la destinada a dotaciones públicas, así como, en su caso, las previsiones de suelo destinado a viviendas sujetas a algún tipo de protección pública” (art. 19.3.c) Decreto CLM 235/2010 transparencia urbanística).

4.1.1.9. Castilla y León

Las "Dotaciones urbanísticas" son el "conjunto de los sistemas y elementos que se caracterizan por estar **destinados al servicio de la población**, que comprenden vías públicas, servicios urbanos, espacios libres públicos, equipamientos y espacios protegidos" (disposición adicional única, apartado f) Reglamento Urbanismo CyL).

Dentro de ellas se definen a su vez los equipamientos y, en estos, como veremos, figuran los alojamientos de integración.

A su vez, la definición incluye los sistemas generales y locales.

4.1.1.10. Cataluña

La obligación de cesión de los propietarios de suelo urbano no consolidado y de suelo urbanizable delimitado se refiere a los sistemas urbanísticos generales o locales (art. 44 TRLUCAT).

Se enumeran las tipologías de elementos que integran los sistemas urbanísticos generales y locales. Están formados por terrenos reservados "para las comunicaciones, para los equipamientos comunitarios y para los espacios libres públicos" (art. 34.1 y 2 TRLUCAT).

Dentro de los de equipamientos comunitarios están los servicios técnicos, que se definen como "las infraestructuras de **utilidad pública o de interés social**" (art. 34.5 y 34.5 bis TRLUCAT).

Se emplea el término "dotaciones urbanísticas públicas" para excluirlas de la posibilidad de liberación de determinados bienes de las expropiaciones por razones urbanísticas (art. 111 TRLUCAT).

Para el Área Metropolitana de Barcelona, forman parte de las Infraestructuras de interés metropolitano, las actuaciones dirigidas indistintamente a "infraestructuras y a la gestión de la movilidad, parques, playas, espacios naturales, equipamientos,

dotaciones, instalaciones y servicios técnicos, medioambientales y de abastecimiento" (art. 14.F) Ley Área Metropolitana BCN).

4.1.1.11. Extremadura

Se define el sistema general urbano o supramunicipal y el local. Forman parte de ambos las dotaciones, zonas verdes y espacios libres. Ambos tipos de sistemas "tienen la condición de **bienes de dominio público**" (art. 5.3 LOTUSE).

El deber de cesión gratuita para los propietarios de suelo se concreta en:

- Suelo urbanizable: "el viario público resultante de la ordenación, así como las zonas verdes, espacios libres y suelos para dotaciones públicas locales y generales que defina el Plan General Municipal o el planeamiento de desarrollo en aplicación de los criterios de ordenación urbanística" (art. 72.2.b) LOTUSE).

- Suelo urbano: "el viario público resultante de la ordenación, así como, en su caso, las zonas verdes y otros suelos para dotaciones públicas que defina el Plan General Municipal o el planeamiento de desarrollo en aplicación de los criterios de ordenación urbanística" (art. 74.4.a) LOTUSE).

A nivel reglamentario, hay una definición análoga distinguiéndose entre los sistemas supramunicipal, general y local (art. 5.3 Decreto 143/2021 urbanismo Extremadura).

El **uso dotacional** se define como "usos que comprenden las instalaciones y servicios **destinados a satisfacer las necesidades de la población**, localizados en los sistemas de infraestructuras, redes de servicio y equipamientos de cualquier tipo (sanitario, educativo, cultural, etc.)" (art. 5.5.d) LOTUSE).

Reglamentariamente dicho uso se divide entre sistemas de infraestructuras básicas y servicios, por un lado, y equipamientos, por otro. Este último consiste en "aquellos usos que comprenden los diferentes **servicios**, de carácter público o privado,

destinados a la formación intelectual, cultural, deportiva, **prestación** sanitaria, **asistencial** o administrativa de ciudadanas y ciudadanos" (art. 5.5 El Decreto 143/2021 urbanismo Extremadura).

A efectos de los indicadores de sostenibilidad, figuran estas definiciones de suelo (art. 12.1 LOTUSE):

"SDG. Suelo destinado a dotaciones públicas del sistema general, urbano o supramunicipal: Superficie, en metros cuadrados, de **suelo de dominio público destinado a dotaciones públicas,** en calidad de sistema **general** del núcleo urbano, en los núcleos de relevancia territorial, y de sistema general supramunicipal en un conjunto de núcleos de base del sistema territorial, por cada habitante de derecho del municipio o conjunto de núcleos de población.

SDL. Suelo destinado a dotaciones públicas del sistema local: Superficie, en metros cuadrados, de **suelo de dominio público destinado a dotaciones públicas**, en calidad de sistema **local** de cada ámbito espacial en que se dividan a estos efectos los núcleos de relevancia territorial, o de cada núcleo de base del sistema territorial, por cada habitante de derecho del ámbito de referencia".

4.1.1.12. Galicia

Las "Dotaciones urbanísticas" se definen a efectos especificar una de las actuaciones que pueden ser objeto de proyecto de interés regional, como "el conjunto de instalaciones y servicios destinados a la **satisfacción de las necesidades de la ciudadanía**. Pueden ser de uso y titularidad públicos o privados y comprenden las infraestructuras de transporte y comunicación, las redes de servicios de telecomunicaciones, de ejecución de la política energética, de suministro de energía eléctrica y de gas, de abastecimiento de agua y de evacuación de aguas residuales y depuración y de tratamiento y eliminación de residuos, las instalaciones destinadas a la lucha contra la contaminación y a la protección de la naturaleza y los **grandes equipamientos** de u**so** sanitario-asistencial, educativo, cultural, deportivo, administrativo-institucional y **de servicios públicos**" (art. 40.2.a) LOTG).

Dichas dotaciones serán calificadas como sistemas generales "para los equipamientos de ámbito funcional superior al del plan general" (art. 46.5 LOTG).

Las "Dotaciones urbanísticas" a nivel reglamentario (art. 65 apartados 1 y 2 Decreto 143/2016 Galicia):

- "son el conjunto de instalaciones y servicios destinados a la **satisfacción de las necesidades de los ciudadanos.** Pueden ser de uso y titularidad públicos o privados".
- "Como norma general, se considerarán dotaciones urbanísticas públicas o de carácter público aquellas que sean de **uso y titularidad públicos**. Asimismo, a efectos de la aplicación de este reglamento, se considerarán dotaciones de carácter público las infraestructuras de servicios de titularidad privada siempre que se garantice por la normativa sectorial correspondiente el derecho de acceso a terceros y sin perjuicio de la titularidad pública o privada de los terrenos sobre los que se localicen".

A continuación, la norma divide las dotaciones en sistemas generales y locales. Ambos "son **siempre de uso y dominio público**" (art. 112.a) Decreto Galicia 143/2016 Suelo). A su vez, cada uno de ellos se subdivide en el de infraestructuras de comunicación; el de infraestructuras de redes de servicios; el de espacios libres y zonas verdes; y el de equipamientos (art. 65.4.a) y b) Decreto Galicia 143/2016 Suelo).

Dentro de la enumeración de los usos a los que pueden destinarse las edificaciones e instalaciones de uso y titularidad públicos que integren los sistemas general y local de equipamientos, no figura el de alojamiento para satisfacer necesidades temporales o permanentes de vivienda (art. 71 Decreto Galicia 143/2016 Suelo). Uno de esos usos es el de "Dotacional múltiple: calificación genérica para reservas de suelo con destino a equipamientos a las que no se les asigna un uso específico en el momento de la redacción del planeamiento, dejando su definición para un momento posterior" (art. 71.1.g) Decreto Galicia 143/2016 Suelo). No obstante, cabe entender que dicha

especificación habrá de referirse a alguno de los usos anteriores delimitados por este precepto: sanitario-asistencial (incluye asistencia y bienestar social); educativo; cultural; deportivo; administrativo-institucional; servicios públicos (protección civil, seguridad ciudadana, cementerios, plazas de abastos y otros análogos).

El aprovechamiento tipo de cada área de reparto se obtendrá dividiendo el aprovechamiento lucrativo total, incluido el dotacional privado correspondiente a la misma, por la superficie total del área (art. 99.2 LSG). Por tanto, cabe entender que el dotacional público carece de aprovechamiento lucrativo.

4.1.1.13. Islas Baleares

Los "Suelos dotacionales" son aquellos que constituyen el deber de cesión en el caso de actuaciones de transformación urbanística en suelo urbano y en suelo urbanizable. Están integrados por los sistemas locales y por los sistemas generales (art. 29.3 y 30.2 LUIB). A su vez, los sistemas están integrados por infraestructuras, equipamientos y espacios verdes (art. 69 LUIB).

Para Mallorca, se encuentra una definición del uso dotacional: "es el que comprende las distintas actividades, sean públicas o privadas, destinadas a la enseñanza o a la formación, **de carácter asistencial** o administrativo, y también las infraestructuras y servicios necesarios para asegurar la funcionalidad urbana" y seguidamente se distinguen los "usos detallados" (art. 59.4.5 Reglamento General Ley 2/2014 Mallorca).

4.1.1.14. La Rioja

Se mencionan "los viales, zonas verdes y espacios públicos, dotaciones públicas de carácter local al servicio del ámbito de desarrollo en el que sus terrenos resulten incluidos" como de obligatoria cesión a la Administración por parte de los propietarios de suelo urbanizable (art. 60.1.b) LOTULR). En concreto, la norma fija el porcentaje de "terrenos destinados a zonas verdes y espacios libres de uso y dominio público y **a otras dotaciones públicas**" de obligatoria cesión (art. 60.1.b) segundo

párrafo LOTULR). Por tanto, dentro de las "dotaciones públicas" locales están los viales, zonas verdes y espacios públicos y otras tipologías.

A efectos del deber de cesión de terrenos por parte de sus propietarios en suelo urbanizable y en suelo urbano no consolidado, esa cesión es diferente de la de los sistemas generales (art. 44.3.a) y b) LOTULR; art.60.1.a) LOTULR).

En los "sistemas generales" se citan "sistemas generales de comunicación y sus zonas de protección, equipamiento comunitario, infraestructuras y, en especial, el sistema general de espacios libres públicos destinados a parques y zonas verdes", como contenido del plan general (art. 63.b) LOTULR). Asimismo, a efectos de la definición del contenido o finalidad del plan especial, se citan "sistema general de comunicaciones y sus zonas de protección, del sistema de espacios libres y zonas verdes de uso y dominio público, de los sistemas generales de infraestructuras, y del sistema de equipamiento comunitario para centros y servicios de interés público y social".

En lo que respecta al aprovechamiento lucrativo o no, en La Rioja simplemente se sigue el esquema del TRLS en virtud del cual se distingue la obligación de cesión obligatoria de terrenos para zonas verdes y espacios libres de uso y dominio público y otras dotaciones públicas, respecto de la obligación de cesión de un porcentaje de aprovechamiento medio (art. 60.1, letras a) y b), LOTULR).

4.1.1.15. Madrid

La "Red pública" es "el conjunto de los elementos de las redes de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos que se relacionan entre sí con la finalidad de dar un servicio integral". Jerárquicamente se dividen en tres niveles (supramunicipal, general y local). Funcionalmente, se distingue entre redes de infraestructuras, de equipamientos y de servicios, mediante la enumeración de los elementos que pueden componerlas (art. 36 LSCM).

Se asocia el "carácter dotacional" a "Los terrenos destinados por el planeamiento urbanístico a edificaciones o instalaciones para las redes públicas" (art. 91.6 LSCM).

4.1.1.16. Murcia

La obligación de cesión para los propietarios de suelo urbanizable y, en términos análogos, de suelo urbano no consolidado, se refiere al "suelo destinado a viales, espacios libres, zonas verdes y equipamientos públicos de carácter local" (arts. 87.c) y 98.c) LOTURM). En cambio, en el caso de propietarios de suelo urbano consolidado pero sujeto a operaciones de reforma o renovación de la urbanización, la cesión es "de viales y **dotaciones públicas**" (art. 86.2 LOTURM). Esta obligación es diferente de la de cesión para sistemas generales (arts. 87.b) y 98.b) LOTURM).

En las determinaciones del plan general en suelo urbano, consta la "Delimitación de las unidades de actuación con los criterios señalados en esta ley, a efectos de la obtención de los terrenos de cesión obligatoria y gratuita destinados a viales, espacios libres y zonas verdes y **dotaciones públicas**" (art. 117.1 LOTURM). En los documentos de los planes parciales, respecto a la zonificación, consta el relativo a las "**dotaciones públicas** y privadas" (art. 142 LOTURM).

Por tanto, parece que, **a efectos de la obligación de cesión, se reserva el término dotaciones para las de carácter local**.

Por su parte, los sistemas generales se dividen entre "comunicaciones, infraestructuras y servicios, espacios libres y equipamiento comunitario" (art. 116.1 LOTURM). En particular, el Sistema General de Equipamiento Comunitario es el constituido "por las diferentes **instalaciones colectivas al servicio general de la población**" (art. 116.1.a) LOTURM).

La edificabilidad destinada a equipamientos públicos no computará en el aprovechamiento del sector, mientras que la edificabilidad de los equipamientos de titularidad privada, sí computa en dicho aprovechamiento (art. 124.g) LOTURM).

4.1.1.17. Navarra

El "Suelo dotacional" es "aquel que debe servir de soporte a los **servicios públicos y usos colectivos**" (art. 5.2.f) TRLFOTUN).

Los "Sistemas generales" son la "red de dotaciones públicas al servicio de toda la población" (Decreto Foral 253/2019, Registro Planeamiento Navarra). Se enumeran los elementos que pueden conformar la red de dotaciones públicas de cada municipio (art. 55.3 TRLFOTUN) y los sistemas generales también por referencia a la enumeración de los elementos que pueden tener tal consideración (art. 10 Decreto Foral 185/1995 urbanismo Navarra). También se enumeran las dotaciones al servicio de un sector de suelo urbanizable, por referencia a sus elementos (art. 15 Decreto Foral 185/1995 urbanismo Navarra).

La obligación de cesión para los propietarios de suelo urbanizable y, en términos análogos, de suelo urbano no consolidado, se refiere a "viales, espacios libres, zonas verdes y dotaciones públicas de carácter local", por un lado, y a los "sistemas generales", por otro (arts. 96.3.a) y b); 98.a) y b) TRLFOTUN).

4.1.1.18. País Vasco

La "Red dotacional de sistemas generales" está constituida por "el conjunto de elementos dotacionales integrantes de la ordenación estructural establecida por el planeamiento general (…) cuya funcionalidad y servicio abarcan más de un ámbito de planeamiento" (art. 54.1 LSUPV). Se enumeran los elementos que, como mínimo, la conforman.

La "Red dotacional de sistemas locales" es el "conjunto de elementos dotacionales (…) definidos por la ordenación pormenorizada, y cuya función se puede circunscribir al uso y servicio predominante de los residentes en un área o sector concreto" (art. 57.1 LSUPV). También en este caso se enumeran los elementos que la conforman.

Los detalles de los elementos y estándares de las dotaciones se contemplan en el Decreto País Vasco 123/2012 Estándares Urbanísticos.

4.1.1.19. Valencia

La "Red primaria" es el "conjunto de infraestructuras, dotaciones y equipamientos, públicos y privados, que tienen un carácter relevante en la estructura urbanística municipal". Seguidamente se enumeran sus elementos (art. 24.1 TRLOTUPV).

La "Red secundaria" se define por referencia a los elementos que la integran (art. 36 TRLOTUPV).

La clasificación de dotaciones públicas, tanto de la red primaria como de la secundaria, se incluye en el Anexo IV del TRLOTUPV, atendiendo al uso al que se destinan. Asimismo, en la nomenclatura de términos urbanísticos del Anexo II, la sección 4 contiene el listado de dotaciones y equipamientos (Decreto 65/2021 PUD Valencia).

Se ordena mantener el equilibrio entre las dotaciones públicas y el aprovechamiento lucrativo en caso de modificarse el planeamiento, lo que permite deducir que las dotaciones no tienen este tipo de aprovechamiento (art. 67.3 TRLOTUPV).

4.1.2. Síntesis normativa y reflexiones sobre el concepto de dotación

De lo anteriormente expuesto, observamos que **no hay** en la normativa estatal y autonómica **una definición común**. De hecho, el panorama puede resumirse en que, a nivel estatal y de siete CCAA, no hay una definición propiamente dicha sino una enumeración de los elementos o usos que integran las dotaciones, sin tampoco llegar

a especificarse su contenido en todos ellos[98]. En las diez CCAA restantes se combina una definición genérica con la citada enumeración de usos[99].

Por tanto, más de una década después de la obra de MORENO LÓPEZ sobre las dotaciones, ciertamente ha habido una evolución normativa que permite matizar la ausencia de definición legal de esta figura, pero se mantiene vigente, en nuestra opinión, su apreciación acerca de que **las dotaciones y los elementos que las integran pivotan sobre conceptos jurídicos indeterminados**[100].

Al menos sí que podemos constatar que la normativa autonómica ha evolucionado en la línea apuntada por dicho autor, en el sentido de que la mayoría de ellas utilizan el término de dotación como concepto omnicomprensivo de todo tipo de equipamientos e infraestructuras; de sistemas generales y locales[101]. Así:

(i) Doce CCAA se refieren: al "suelo dotacional" (Castilla-La Mancha, Islas Baleares y Navarra), al "uso dotacional" (Mallorca), a las "dotaciones públicas" (Andalucía, Cantabria, Extremadura, Valencia), a las "dotaciones urbanísticas" (Castilla y León) o "dotaciones urbanísticas públicas" (Galicia), a la "red dotacional" (País Vasco) o al "carácter dotacional" de las redes (Madrid). En todos estos casos, como decimos, el término engloba tanto los sistemas

---

98 A la misma conclusión acerca de la ausencia de definición legislativa del concepto llega PASCUAL MARTÍN ("Las dotaciones urbanísticas públicas y su demanialidad", *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, n.º 45, 2020, pág. 3 y nota a pie de página n.º 9, pág. 19, del formato electrónico sin paginar. Este autor cita a ROMERO ALOY, María Jesús y a ROMERO SAURA, Fernando, *La zonificación urbanística,* Colección Arquitectura Legal, El consultor de los Ayuntamientos (La Ley), Madrid, 2013, págs. 259 y ss. y transcribe el siguiente texto de esta obra: "llama la atención que un aspecto de tanto relieve y de uso habitual en el urbanismo haya padecido una tan acusada situación de orfandad conceptual, tal vez explicable por ser una materia de frontera entre el derecho y la técnica urbanística, sin que haya sido suficientemente atendida desde cualquiera de las dos vertientes".

99 *Vid*. detalle en la sección 4.1.1 anterior.

100 MORENO LÓPEZ, J.L., *Dotaciones, equipamientos urbanísticos. El sustrato de la urbanística social,* Montecorvo, Madrid, 1999 (págs. 44; 381 y 382).

101 Lo mismo ocurre con la legislación estatal, que acude al término de dotaciones o dotacional en la propia Ley Estatal de Vivienda.

generales como los locales. Esta terminología se emplea con ocasión de la clasificación de las redes, en el marco o no de las previsiones de planeamiento sobre ellas, o de las obligaciones de cesión de terrenos a favor de la Administración que se imponen a los propietarios de suelo sujeto a actuaciones de transformación urbanística. A su vez, **seis de estas legislaciones autonómicas incluyen el uso de vivienda o alojamiento dotacional en una tipología específica de red o sistema: la mayoría en la de equipamientos** (Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Islas Baleares y País Vasco) **y una en la de servicios** (Madrid).

(ii) En cambio, cinco CCAA vinculan normativamente el término a: las "dotaciones locales" (Aragón), a las "dotaciones públicas de carácter local" (Asturias[102], La Rioja), al "sistema local o dotación" (Canarias), o a "otras dotaciones públicas" que conforman el deber de cesión de los propietarios de suelo sujeto a operaciones de transformación urbanística, diferente del de cesión para sistemas generales (Murcia). En estos casos, el término de "sistemas generales" es el que se reserva para las infraestructuras y equipamientos de ámbito territorial superior al local. Además, en todas estas CCAA excepto en el caso de una de ellas (La Rioja), no es una norma urbanística sino una norma de vivienda la que prevé el alojamiento dotacional o el suelo dotacional para vivienda pública. Ello lleva a cuestionar si tal uso de vivienda podría implantarse en los sistemas generales, cuyas distintas tipologías de infraestructuras y equipamientos no facilitan el encaje del uso de vivienda en dichos sistemas. Esta dificultad no se presenta con tanta intensidad en el caso de las CCAA del primer bloque pues, como hemos visto, la dotación comprende ambos tipos de sistemas -generales y locales- y, además, al menos la mitad de las CCAA de ese bloque ha

[102] En Asturias debemos matizar esta afirmación con lo dispuesto a nivel reglamentario: las dotaciones se denominan "dotaciones urbanísticas" en el art. 10 Decreto Asturias 278/2007 Urbanismo) e incluyen tanto los sistemas generales como los locales. Asimismo, el reglamento enumera los elementos que las integran (vías públicas de comunicación, equipamientos, servicios urbanos, etc.).

especificado la tipología de red o sistema en la que ubicar la vivienda o el alojamiento dotacional.

(iii) En el caso de Cataluña, los sistemas urbanísticos se dividen en generales y locales. Integran los de comunicaciones, equipamientos y espacios libres. Dentro de los equipamientos figura el "alojamiento dotacional". Por tanto, se vincula la dotación directamente al uso de alojamiento, ceñido este a satisfacer las necesidades temporales de habitación de las personas, en régimen de uso compartido de todos o una parte de los elementos del alojamiento con otros usuarios, o en régimen de uso privativo de una vivienda completa.

Volviendo a la definición de dotación, observamos que ninguna de las CCAA se ha hecho eco de la propuesta de MORENO LÓPEZ consistente en entender las dotaciones como **servicios de interés público o social**[103], si bien algunas se aproximan bastante[104]. Así:

[103] El autor propone partir del concepto de dotación, definiéndola como "servicios de interés público y social establecidos de forma proporcional a las necesidades y características socioeconómicas de la Ciudad y su zona de influencia" (MORENO LÓPEZ, J.L., *Dotaciones, equipamientos urbanísticos*. *El sustrato de la urbanística social,* Montecorvo, Madrid, 1999, pág. 383). Nos parece una definición más precisa que la empleada por Vicente Laso Baeza y José Luis Laso Martínez, consiste en "una serie de elementos que están llamados a satisfacer de una u otra manera unas determinadas necesidades de la población integrante de un término municipal" (SORIA MARTÍNEZ, G., "La crisis del estándar urbanístico. Del principio de no regresión a la construcción de viviendas sobre suelo dotacional público", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 368, marzo 2024, pág. 118), por cuanto el concepto de necesidad poblacional bien podría comprender usos lucrativos, como el residencial o el comercial. En este sentido, la definición Francisco Javier Jiménez de Cisneros precisa al menos esta cuestión al referirse a las dotaciones como "aquellos terrenos que interesan a la colectividad, que complementan el uso residencial o comercial, que garantizan el equipamiento de nuevos barrios o unidades y que, por todo ello, se dirigen a satisfacer necesidades colectivas, sin tener que preguntarse por su régimen jurídico o titularidad" (SORIA MARTÍNEZ, G., "La crisis del estándar urbanístico. Del principio de no regresión a la construcción de viviendas sobre suelo dotacional público", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 368, marzo 2024, pág. 118, nota a pie de página n.º 12). Asimismo, la definición de Martín Bassols como "servicio vital para la vida comunitaria que puede tener distinta función y destino" aproxima la dotación a la noción de servicio para la comunidad (SORIA MARTÍNEZ, G., "La crisis del estándar urbanístico. Del principio de no regresión a la construcción de viviendas sobre suelo dotacional público", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 368, marzo 2024, pág. 119).

[104] En este sentido, pensamos que el hecho de que la Ley Estatal de Vivienda haya definido la creación del parque público de vivienda como servicio de interés general (art. 4) y haya permitido la ubicación de la vivienda social en suelo dotacional no implica automáticamente equiparar las

(i) El **suelo dotacional** es aquel **"**que, por su calificación, deba servir de soporte a **usos y servicios públicos, colectivos o comunitarios"** (Castilla-La Mancha); o "aquel que debe servir de soporte a los **servicios públicos y usos colectivos**" (Navarra). En Andalucía, se compone de "suelos y edificaciones que dan soporte a instalaciones y servicios destinados a la **satisfacción de las necesidades de la ciudadanía"** y, al igual que en las otras dos CCAA mencionadas, en el caso de las dotaciones públicas debe garantizarse **su afección a un servicio público**. Sin embargo, entre los usos posibles enumerados en la norma, no todos tienen tal naturaleza[105]. En Canarias, el término dotación se vincula a los sistemas locales. Su definición incluye no solo los **usos y servicios públicos**, a cargo de la Administración competente, sino también "los **servicios de interés económico general**, en ambos casos con el suelo y las construcciones e instalaciones correspondientes, que sirvan a las necesidades de un sector de suelo urbanizable, de un ámbito de suelo urbano o de un asentamiento".

(ii) Madrid define la red pública -que tiene carácter dotacional- como "el **conjunto de los elementos de las redes** de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos que se relacionan entre sí con la finalidad de dar un **servicio integral**".

(iii) En Castilla y León las dotaciones urbanísticas son el "**conjunto de los sistemas y elementos** que se caracterizan por estar destinados al **servicio de la población**". En Aragón, como la referencia terminológica se ciñe a "las dotaciones locales" están limitadas a "las **infraestructuras** y los

dotaciones a dicha tipología de servicios pues la citada ley también incluye las actuaciones privadas de construcción o de rehabilitación de vivienda sujeta a algún régimen de protección en la definición de servicios de interés general, lo cual lleva a no excluir *a priori* su implantación en suelo con aprovechamiento urbanístico (típicamente, suelo con uso residencial).

[105] Los usos posibles previstos para las dotaciones incluyen espacios libres y zonas verdes, equipamientos comunitarios, movilidad e infraestructuras y servicios técnicos (apartado 20 del ANEXO al Decreto Andalucía 550/2022 desarrollo LISTA). Como puede apreciarse, los espacios libres y las zonas verdes estarían vinculados a un uso general; no a un servicio público. Ello hace posible que cumplan la condición legal de constituir dominio público en caso de tratarse de dotaciones públicas (mismo apartado 20, letra a) del ANEXO al Decreto Andalucía 550/2022 desarrollo LISTA).

equipamientos públicos al **servicio de áreas inferiores** establecidos por el planeamiento", y su conexión con los sistemas generales. En Cantabria, son los sistemas generales y locales -que constituyen las dotaciones públicas-, los que están "al servicio de la generalidad de los ciudadanos" o "al servicio prioritario de un sector o unidad de actuación", respectivamente[106].

(iv) En País Vasco, las redes dotacionales de sistemas generales y locales reiteran el término en la propia definición, pues están constituidas por "el conjunto de elementos dotacionales" "cuya **funcionalidad y servicio** abarcan más de un ámbito de planeamiento" (sistemas generales) o "cuya función se puede circunscribir al **uso y servicio** predominante de los residentes en un área o sector concreto" (sistemas locales).

(v) En Extremadura y en Galicia, los usos dotacionales o las dotaciones urbanísticas respectivamente, comprenden las "**instalaciones y servicios**" destinados a **satisfacer las necesidades de la población** (Extremadura) **o de la ciudadanía** (Galicia). Además, en ambas CCAA, los sistemas generales o supramunicipales y los locales tienen la condición de bienes de dominio público.

Las siete CCAA restantes se limitan a enumerar los elementos que integran las dotaciones públicas, sin ofrecer una definición como tal[107].

---

[106] Una definición análoga figura en el Reglamento de Planeamiento respecto del sistema general de equipamientos, que "comprenderá todos aquellos centros al servicio de toda la población" destinados a los usos enumerados en el precepto (art. 25.1.d).

[107] Ese es el caso de Asturias, que cita las vías públicas de comunicación, los equipamientos, los servicios urbanos, entre otros elementos. En Cataluña, se citan las comunicaciones, los equipamientos comunitarios y los espacios libres públicos. En La Rioja, figuran los viales, zonas verdes y espacios públicos y otras tipologías. En Murcia solo se enumeran las tipologías de los sistemas generales. En Valencia, la red primaria se define como "*el conjunto de infraestructuras, dotaciones y equipamientos, públicos y privados*", que tienen un carácter relevante en la estructura urbanística municipal, mientras que la red secundaria es la integrada por los elementos enumerados en la norma. En Islas Baleares, la ley se refiere a las infraestructuras, equipamientos y espacios verdes pero, para Mallorca, el Reglamento General Ley 2/2014 Mallorca proporciona una definición del uso dotacional: "es el que comprende las distintas actividades, sean públicas o privadas, destinadas a la enseñanza o a la formación, de carácter asistencial o administrativo, y

A pesar de esta heterogeneidad normativa, podemos **asociar la dotación pública a la idea de servicio a la población o a una parte de esta y, en varias CCAA, a la noción de servicio público o al menos de servicio de interés general**. A su vez, sus elementos pueden consistir en el suelo, en las instalaciones o en el propio servicio.

En este sentido, MORENO LÓPEZ propone distinguir, dentro de las dotaciones, entre equipamientos, que también comparten la definición de "*servicios de interés público y social proporcionales a las necesidades y características de la Ciudad*", pero poniéndose el acento en la vertiente de que constituyen "*procesos económicos y esos servicios*", e infraestructuras, que son los elementos que sirven "*de acomodo*" a estos procesos y servicios, es decir, son "servicios que soportan otros servicios". Dentro de la definición de equipamiento, caben no solo elementos tradicionales (el autor cita los deportivos, culturales, docentes, sanitarios, áreas libres, jardines, entre otros) sino también el residencial, industrial, comercial o turístico, que pueden y deben incluirse para "completar perfectamente el mundo de las dotaciones"[108].

Más recientemente, PASCUAL MARTÍN centra la definición de las dotaciones urbanísticas en "las parcelas, incluidas las eventuales construcciones, servicios e instalaciones ejecutadas en las mismas", abarcando las que estén "vinculadas o afectadas por el planeamiento urbanístico a un uso o servicio público competencia de una Administración pública o a actividades de interés público o social desarrolladas por los particulares"[109].

Por último, simplemente apuntar que el Diccionario de Derecho Urbanístico contempla la siguiente definición de dotaciones públicas: "los elementos urbanísticos que determinan la estructura básica de la ordenación del territorio; las

también las infraestructuras y servicios necesarios para asegurar la funcionalidad urbana" y seguidamente se distinguen los "usos detallados" (art. 59.4.5).

[108] MORENO LÓPEZ, J.L., *Dotaciones, equipamientos urbanísticos. El sustrato de la urbanística social,* Montecorvo, Madrid, 1999, págs. 283 y 384.

[109] "Las dotaciones urbanísticas públicas y su demanialidad", *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, n.º 45, 2020, pág. 3 del formato electrónico sin paginar.

infraestructuras urbanísticas que sirven al conjunto de la ciudad; son los terrenos, edificios, e instalaciones, que el planeamiento califique como tales por estar destinados al establecimiento de los usos colectivos y servicios públicos precisos para asegurar el derecho de la población a una mejor calidad de vida en los núcleos urbanos"[110]. A su vez, el uso dotacional "es el afectado por el planeamiento al uso o servicio público"[111].

Sobre el carácter demanial o patrimonial de las dotaciones públicas, como punto de partida, el requisito de titularidad pública podemos darlo por cumplido como regla general pues el TRLS obliga a que el suelo dotacional se entregue a la "Administración competente"[112].

---

[110] PONS GONZÁLEZ, M., y DEL ARCO TORRES, M.A., *Diccionario de derecho urbanístico y de la construcción*, COMARES, Granada, 2006, pág. 175.

[111] PONS GONZÁLEZ, M., y DEL ARCO TORRES, M.A., *Diccionario de derecho urbanístico y de la construcción*, COMARES, Granada, 2006, pág. 508. Se cita a continuación la previsión de la actualmente derogada Ley 20/1997, de 15 de julio, de Medidas Urgentes en materia de suelo y urbanismo de la Comunidad de Madrid, sobre el carácter dotacional de los terrenos destinados a edificaciones o instalaciones de uso o servicio público, que no se tienen en cuenta a efectos del cálculo de los aprovechamientos lucrativos.

[112] Ciertamente el suelo cedido podría terminar aportándose al patrimonio de una sociedad mercantil pública, en cuyo caso ya no se cumpliría el requisito de la titularidad pública si nos atenemos al ámbito subjetivo de aplicación de las leyes de patrimonio de las Administraciones Públicas, pero esto, como decimos, podemos considerarlo una circunstancia sobrevenida, fruto de las decisiones de organización interna y de gestión adoptadas por cada Administración a la que originariamente deban cederse tales bienes.

Otro debate sería la importancia de este requisito de la titularidad. Así, ESTEVE PARDO pone de manifiesto cómo en la época de redacción de su obra (1987) se cuestionaba la vinculación del dominio público al derecho de propiedad, pues lo determinante del demanio es su afectación a "un fin o destino público"; no el derecho que se ostente sobre ella (pág. 206).

Esta preponderancia de la afectación del bien respecto de la propia naturaleza demanial tiene una consecuencia práctica muy relevante, consistente en la inembargabilidad de los bienes afectados "a un servicio público o a una función pública", sean o no demaniales (art. 30.3 LPAP, referente a los bienes y derechos patrimoniales).

Por otro lado, la equiparación de los bienes patrimoniales a los demaniales en lo que respecta a la importante característica de la inembargabilidad (importante por la limitación de los derechos de cobro que representa para terceros) lleva a una parte de la doctrina a cuestionar la necesidad de mantener esta dualidad normativa de bienes públicos (p. ej. CASABONA BERBERANA, M.A., "Cambios en la gestión del patrimonio público. Análisis a partir del caso de la vivienda social", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº. 54, 2019, págs. 258-259).

Si analizamos la circunstancia relativa a la previsión legal del carácter demanial de las dotaciones, el TRLS no lo aclara, es decir, no encontramos en esta norma, ni en su predecesora, la calificación sobre la naturaleza jurídica de este tipo de suelo[113].

Tampoco la mayoría de las CCAA declaran cuál es la naturaleza jurídica del suelo dotacional público, si bien aquellas que lo hacen, se decantan mayoritariamente por la demanial.

4.1.3. La perspectiva jurisprudencial sobre el uso dotacional

4.1.3.1. Pronunciamientos relevantes sobre las dotaciones públicas y privadas

Como punto de partida, el TS advierte de que los criterios para la clasificación y la calificación urbanística de los terrenos por parte de la Administración son distintos. Interesa destacar que, "mientras la primera es una operación que aparece sujeta a una técnica de numerus clausus, la segunda se inspira por el contrario en un sistema de numerus apertus sin tipificación legal de categorías". La potestad administrativa de planeamiento incluye "la reforma de éste -«ius variandi»"-, fruto de una "decisión discrecional"[114]. Ahora bien, como veremos, existen ciertos límites al ejercicio de esta potestad.

Así, el sistema de equipamiento comunitario se caracteriza "sustancialmente por supuestos de interés público y social y necesaria justificación en su emplazamiento". Son "esos intereses cualificados los que permiten y posibilitan bien la expropiación o

[113] El apartado d) del art. 18.1 del TRLS contempla la obligación de entrega a la Administración de las obras de urbanización y de las infraestructuras de conexión con las redes generales de servicios, junto con el suelo en que se asienten, "que deban formar parte del dominio público como soporte inmueble de las instalaciones propias de cualesquiera redes de dotaciones y servicios". Nos inclinamos por una interpretación del término "dotaciones" en sentido estricto, esto es, predicado respecto de las redes a las que esta letra d) -y por remisión, las de la letra e)- se refieren, sin incluir en ellas el suelo dotacional para vivienda protegida.

[114] STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta), de 14 de octubre de 1992, RJ\1992\7590, FJ segundo. En sentido análogo, STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 11 de febrero de 1991, RJ 1991\784 y STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 21 de enero de 1992, RJ 1992\717.

bien la cesión obligatoria y gratuita, según los casos en que corresponda una u otra vía"[115].

Los conceptos de **utilidad pública e interés social** se consideran conceptos jurídicos indeterminados, según concluíamos en la sección anterior, que sin embargo pueden definirse como "íntimamente ligado[s] a la satisfacción de necesidades generalizadas en la masa de población a que va fundamentalmente dirigida". Siendo así, p. ej., la ubicación de un campamento de caravanas a las afueras de la ciudad (Bilbao), en suelo no urbanizable, no reúne tales características pues no se ubica cerca de la montaña o del mar y genera el riesgo de convertirse en un núcleo urbano de carácter estable[116]. Como puede apreciarse, la necesidad se conecta con la población destinataria, no con la población en general del ámbito o entorno, de forma que, si en este caso el campamento fuera destinado a solucionar la carestía de vivienda, quizá sí se habría permitido tal uso, como ocurre con ciertas viviendas autorizadas en suelo rústico.

En concreto, el **interés social no es equivalente a mero interés urbanístico, sino que es más restringido**: es "aquél que tiende a que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos sean reales y efectivas o a remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud o a facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social"[117].

En los equipamientos, "la idea de rentabilidad y lucro se transforman en servicio público y utilidad general"; por ello no se acude a la **pormenorización del uso**[118].

---

[115] STSJ de Cataluña (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera) n.º 920/2001 de 11 de octubre, RJCA\2001\1497, FJ sexto ambas transcripciones.

[116] STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta), de 20 de octubre de 1998, RJ\1998\8440, FJ quinto.

[117] STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Cuarta), de 3 de julio de 2008, RJ\2008\3342, FJ sexto.

[118] STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 22 de enero de1988, RJ\1988\334, FJ decimotercero de la sentencia apelada, que se acepta por el TS.

Hay casos que requieren una **justificación mayor de la causa de interés general y de la ausencia de arbitrariedad** en la elección de la ubicación. Así se exige respecto a la justificación de la ubicación concreta de un uso dotacional en terrenos que venían siendo de uso residencial, mediante una actuación aislada cuyo suelo se obtiene por expropiación. Tales criterios de ubicación pueden consistir en "su localización, configuración y superficie, la existencia o no de edificaciones o instalaciones, el estado y destino de las mismas, la existencia o no de ocupantes, y, en fin, entre otros extremos, la valoración aproximada del importe del justiprecio, etc.; circunstancias estas a través de cuya especificación es como mejor se satisface el interés general"[119].

Sobre la **naturaleza jurídica de los equipamientos** (demanial o no), "el Plan sólo fija usos, con sus calificaciones, sin fijar el dominio público o privado de los equipamientos, que estará en función del carácter o naturaleza del uso o del servicio y del ente titular de acuerdo con la naturaleza del uso o del servicio, quedando clara la distinción entre la adscripción a un uso por la calificación del Plan y la naturaleza del dominio, público o privado, del suelo en los equipamientos, la cual dependerá, en fin, del carácter del uso y de la titularidad con arreglo a la normativa legal relativa a cada tipo de servicio"[120].

Ahora bien, "**la calificación del suelo como de equipamientos comunitarios comporta la afección al dominio público a un servicio o interés público del terreno afectado**, que sin perjuicio de poder mantenerse la titularidad privada del mismo (…), comporta el destino del suelo a una finalidad de interés público

[119] STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta), de 18 de septiembre de 2014, RJ\2014\4675, FJ tercero.

[120] STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 20 de septiembre de 1982, RJ\1982\5467, considerando tercero). En el mismo sentido, STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 15 de febrero de 1983, RJ\1983\886, considerando tercero y STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 26 de mayo de 1983, RJ\1983\3438, considerando tercero.

prevalente sobre el dominio privado, y, por ende, el derecho privado de la propiedad aunque sea sobre suelo urbano"[121].

La calificación como equipamiento a través del plan general (de Córdoba en este caso), "determina la asignación para dotar a los ciudadanos de las instalaciones y construcciones que hagan posible su educación, su enriquecimiento cultural, su salud y bienestar y a proporcionar los servicios propios de la vida en la ciudad tanto los de carácter administrativo como los de abastecimiento añadiendo que en la regulación pormenorizada se definen los **usos de asistencia sanitaria** entre los de interés público y social **resultando de esta manera llana su naturaleza demanial**" (negrita propia). Ello determina la nulidad de un derecho de superficie otorgado sobre dicho suelo para la implantación del equipamiento en cuestión[122].

Así, una parcela que pasa a destinarse a equipamiento, para "Servicios de Interés Público y Social", incluso aunque el suelo se mantenga de titularidad privada, supone un destino "en beneficio de la colectividad". Esta puesta de la propiedad privada "al servicio de la colectividad, imponiendo un uso que no es el común al resto de la zona", crea una "clara desvalorización de los inmuebles", que exige mecanismos compensatorios a favor del propietario[123].

Cualquier instalación de interés social no puede calificarse como sistema general de equipamiento comunitario *ex* art. 25.1 d) del Reglamento de Planeamiento. En concreto, una **industria o un complejo hotelero**, aunque creen puestos de trabajo, no lo son porque "la nota definitoria de los sistemas generales de interés comunitario es la de ser centros al servicio de toda la población del municipio, en el que se presten servicios que se consideran de interés para la comunidad municipal". "No es

[121] (STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 7 de diciembre de 1982, RJ\1983\3352, considerando quinto de la sentencia apelada, aceptado por el TS; negrita propia).

[122] STSJ de Andalucía (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera), n.º 440/2016 de 5 de mayo de 2016, ECLI:ES:TSJAND:2016:5353, FJ tercero.

[123] STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta), de 19 de octubre de 2011, RJ\2012\1301, FJ segundo.

necesario que tales centros sean públicos; no lo es un centro comercial, pero no cabe duda que esta clase de instalaciones son consideradas hoy en día infraestructuras necesarias para la comunidad, como lo son también los centros docentes privados o los religiosos, que si están destinados al servicio de los habitantes del municipio"[124].

Tampoco el uso de **bar-restaurante**, en sí mismo considerado, puede ubicarse en suelo dotacional, por lo que el cambio del uso educativo (colegio) por aquel a través de un plan especial, no es conforme a Derecho[125]. En concreto, aunque "*la instalación de un restaurante o de cualquiera otra actividad comercial abierta al público es una actividad de carácter público, en modo alguno aquélla es compatible con la utilización general de un suelo calificado de zona verde y sistema general de espacios verdes, parques y jardines, por cuanto tal uso, limitado a los clientes del restaurante, aunque público, no es extensible por esta limitación a la generalidad de los ciudadanos que no deseen acogerse a los servicios del restaurante*" (subrayado propio)[126].

Tampoco una **estación de suministro de carburante** tiene encaje en el sistema de equipamiento comunitario pues este se definía por el Plan General como suelos dedicados "a usos públicos o colectivos al servicio de los vecinos"; y los usos previstos para esas zonas consistían en el administrativo, educativo, sanitario-asistencial, deportivo, cultural, recreativo, religioso, cementerio y abastecimiento -que comprende instalaciones como mataderos y mercados-, en los cuales no puede incardinarse una gasolinera pues esta se considera un uso privativo comercial. Además, la concesión de dominio público para la construcción y explotación de esta instalación se anula porque la mención del Plan Especial del Sector a "los usos de equipamientos y servicios privados en régimen de concesión" debe interpretarse

[124] STSJ Islas Canarias (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Única), nº 500/2003 de 29 mayo, JUR\2003\268243, FJ cuarto.

[125] STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta), de 16 de noviembre de 1998, RJ\1998\9331, FJ tercero.

[126] STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta), de 14 de marzo de 1995, RJ 1995\1955, FJ segundo.

como "servicios de gestión privada; no como usos privados indiscriminados y ajenos a los equipamientos en sí mismos"[127].

Tampoco unas **salas de cine** de gestión privada, con características equiparables a una mera explotación comercial a cargo de empresa privada de capital privado y con ánimo de lucro, que por tanto no revelan una mayor entidad de intereses públicos, sociales o comunitarios, pueden pasar a calificarse como equipamiento comunitario público de uso cultural o recreativo[128].

Sin embargo, **los grandes establecimientos comerciales, las instalaciones para el suministro de productos petrolíferos a vehículos dentro de sus instalaciones y los multicines "también deben considerarse como dotaciones**" en atención a la Ley de Ordenación del Comercio Minorista (versión entonces vigente, que en la actual suprime la referencia a estos establecimientos como equipamientos); a la ley de comercio de Castilla y León[129]; a la Ley de Urbanismo de Castilla y León, que incluye los servicios comerciales dentro de los equipamientos; a que el suministro de hidrocarburos tiene la consideración de actividad de interés general conforme a la Ley del Sector de Hidrocarburos; y a la Ley 15/2001, de 9 de julio, de Fomento y Promoción de la Cinematografía y el Sector Audiovisual, que impone obligaciones a esos efectos[130].

En definitiva, **se trata de anclar el uso dotacional con servicios expresamente previstos en la norma urbanística y/o con servicios de interés general o al**

[127] STSJ de Cataluña (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera), n.º 577/2002 de 21 de junio, RJCA\2002\992, FJ tercero.

[128] STSJ de Cataluña (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera) n.º 920/2001 de 11 de octubre, RJCA\2001\1497, FJ séptimo.

[129] El Decreto-legislativo 2/2014, de 28 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Comercio de Castilla y León (BOCL 1 septiembre 2014) sigue refiriéndose al "equipamiento comercial" (título II).

[130] STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta), de 16 julio 2008, RJ\2008\4431, FJ cuarto.

menos con obligaciones de fomento de determinadas actividades declaradas legalmente.

Así, cuando el uso de aparcamiento se prevé como uso terciario y no como equipamiento por parte del plan general, no puede ubicarse en este último, ni siquiera alegándose que un aparcamiento público no es un uso lucrativo pues tal conclusión no puede operar si su explotación se gestiona por medio de un concesionario como suele ser habitual[131].

También se ha admitido la facultad discrecional de calificar una **masía privada** como equipamiento de titularidad pública[132].

También se puede calificar como dotación público-administrativa el suelo destinado a **Parador Nacional**, por la finalidad de "atender al cumplimiento de los objetivos de política turística" que puedan asignarse a la Sociedad Estatal Paradores de Turismo de España, quien gestiona y explota estos establecimientos[133]. Ello pese a tratarse de una actividad hotelera que compite con establecimientos similares del sector privado. Además, a efectos de nuestro estudio cabe destacar que en esta sentencia se entiende justificado que no se incrementen los espacios libres para compensar una mayor densidad de población ligada a la ampliación del Parador, porque "las personas que temporalmente ocupan las habitaciones del Parador no integran la población del barrio o ciudad que aquél se encuentra" (FJ segundo). *Mutatis mutandi*, las personas

---

131 STSJ de País Vasco (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda), n.º 530/2007 de 12 septiembre, RJCA\2008\34, FJ tercero.

132 STSJ de Cataluña (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera), nº. 1021/2000 de 30 noviembre, RJCA\2000\2516, FJ tercero, apartado C, respecto a la masía de Can Girapells.

133 STSJ de Castilla y León (Sala de lo Contencioso-Administrativo), n.º 1394/1999 de 10 de noviembre, RJCA\1999\4898, FJ tercero. Hemos comprobado que los establecimientos son propiedad del Estado español a través del Instituto de Turismo de España (TURESPAÑA), organismo público adscrito al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo y que Paradores de Turismo de España, S.M.E., S.A. es la "concesionaria del uso y ocupación" de dichos edificios según consta en el estado de información no financiera de 2022 consultable en https://paradores.es/sites/default/files/2023-07/einf-paradores-de-turismo-de-espana-2022.pdf (última visita: 6 junio 2025). Al ser propiedad de la Administración (no de la sociedad estatal), estos establecimientos pueden ser demaniales.

que temporalmente ocupen alojamientos dotacionales, tampoco suponen un incremento de población a efectos de aumentar las zonas verdes y otras dotaciones, mientras que las viviendas sociales destinadas a una ocupación permanente sí intensificarían la densidad poblacional y por tanto sería necesario tal incremento dotacional.

También una **guardería infantil** y una **residencia de ancianos** prestan actividad asistencial, **sin que quepa calificar estas actividades como intrínsecamente comerciales por el hecho de cobrar un precio al destinatario**[134].

La calificación para un uso de equipamiento de carácter **socio-cultural y recreativo** es compatible con la inclusión de usos necesarios que lo complementen, como el "uso comercial en pequeñas escalas". En concreto, se validó este uso para un equipamiento dotacional público destinado a albergar un Palacio de Congresos y Exposiciones[135].

Las **viviendas de uso turístico** ("VUT") **pueden y deben ubicarse en suelos dotacionales** dado que (i) no están destinadas a satisfacer la necesidad permanente de vivienda sino la necesidad temporal de alojamiento, (ii) su ubicación en suelo residencial restaría suelo para uso de vivienda en un contexto de escasez de esta tipología[136].

Sobre la **ausencia de aprovechamiento lucrativo en las dotaciones**:

- "No lucrativo, como es obvio, es lo **no susceptible de apropiación por los particulares ni**, por consiguiente, **de tráfico jurídico-privado**. La noción

[134] STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta), de 2 de marzo de 1990, RJ\1990\2124, FJ tercero; STSJ de Islas Canarias, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Única) n.º 699/2000 de 19 mayo, RJCA\2000\1954, FJ tercero.

[135] STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Sexta), de 5 de diciembre de 1990, RJ\1990\9729, FJ cuarto.

[136] STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Primera), n.º 1550/2020 de 19 noviembre, RJ\2020\5293, en la que enjuicia la Modificación pormenorizada del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao, en lo relativo a la regulación del uso de alojamiento turístico, FJ noveno relativo a la calificación.

subyacente es clara: no todas las edificaciones previstas o permitidas por el planeamiento urbanístico están destinadas a ser de titularidad privada, sino que algunas son dotaciones públicas; y también con respecto a éstas últimas debe el planificador establecer el volumen edificable. En este supuesto, hay aprovechamiento en su sentido primario de edificabilidad, por más que ese aprovechamiento no sea lucrativo. Aprovechamiento lucrativo, en suma, es sólo la edificabilidad que puede ser objeto de apropiación privada" (negrita propia)[137].

- Según lo anterior, si "los sistemas generales tienen un aprovechamiento cero es por la sencilla razón de que tales sistemas son de titularidad pública, lo que excluye, por definición, toda idea de "lucro" o "negocio"[138].

- Cuando se trata de **equipamientos privados**, estos pueden -y suelen- tener aprovechamiento lucrativo. Ahora bien, **si carecen de él**, solo pueden permitirse **usos que no tengan carácter lucrativo**, pues "de lo contrario se produciría un exceso de aprovechamiento en términos de edificabilidad". En concreto, el **uso hotelero y comercial** sí tienen aprovechamiento lucrativo[139].

- Cuando la actividad se desarrolla a través de **conciertos con la Administración** (p. ej. por la Administración estatal y la Comunidad Autónoma para un centro educativo), "en dicho concierto es imprescindible el carácter no lucrativo", por lo que "el hecho de ser un centro concertado implica su interés público y social por ley; además, consta que el centro se encuentra en una zona deprimida de nivel

[137] STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Primera), de 15 de julio de 2013, RJ\2013\6175, FJ sexto. En el mismo sentido, STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Sexta), de 19 de diciembre de 2012, ECLI:ES:TS:2012:8389, FJ segundo.

[138] STSJ de Castilla-La Mancha, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), n.º 331/2013 de 29 abril, RJCA\2013\856, FJ octavo.

[139] STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta), de 20 de julio de 1993, RJ\1993\5583, FJ primero de la sentencia apelada, acogido por el TS.

socioeconómico bajo"[140]. Por tanto, la articulación de la vivienda social a través de este tipo de pactos -en suelo privado- ayudaría a justificar su ubicación en suelo dotacional.

La recepción del suelo dotacional conlleva la transmisión de la propiedad y la afectación al uso público y, siendo este notorio, prevalece la titularidad pública del suelo incluso aunque no se haya inscrito el cambio de titularidad en el Registro de la Propiedad[141].

4.1.3.2. Síntesis y primeras reflexiones sobre el uso de vivienda en suelo dotacional

Como síntesis de los pronunciamientos judiciales, las dotaciones en general se caracterizan por la **amplia discrecionalidad** de la Administración para calificar el suelo con este tipo de uso.

En el caso de los **equipamientos públicos**, basta con justificar:

(i) Su destino de interés público y social, (a) que es superior al mero interés urbanístico, (b) que está vinculado a la satisfacción de una masa de población destinataria de la dotación y (c) que tiende a hacer efectiva la libertad e igualdad de los individuos.

(ii) Su ubicación, por referencia a sus características y a las de su entorno.

Las dotaciones públicas **no suelen tener aprovechamiento** lucrativo porque su titularidad pública supone que **no** sea **susceptible** de **apropiación** por los particulares **ni**, por tanto, de **tráfico jurídico-privado**. Dicha titularidad excluye toda idea de lucro o negocio. Lógicamente, ello debería llevar aparejado un uso igualmente no lucrativo.

---

[140] STSJ de Murcia (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Primera), n.º 153/2003 de 16 mayo, JUR\2003\167313, FJ segundo.

[141] STSJ Andalucía n.º 3463/2014 de 29 diciembre, JUR\2015\173867, FJ quinto.

El **uso asistencial** está **expresamente reconocido** en el sistema de **equipamiento** comunitario según el Reglamento de Planeamiento (art. 25.1.d). También se ha admitido el uso como Parador Nacional y como masía dentro de una dotación pública.

Para el resto de los equipamientos (los privados), se trata de anclar el uso dotacional con servicios expresamente previstos en la norma urbanística como equipamientos y/o con servicios de interés general o al menos con obligaciones de fomento de determinadas actividades declaradas legalmente. Así, exceden la noción de equipamiento actividades como la industrial, la de bar-restaurante o la hotelera en sí mismas consideradas. En cambio, en línea con lo apuntado por MORENO LÓPEZ sobre la variedad de elementos y actividades que constituyen dotaciones para la ciudad[142], otras como la comercial, incluida la venta de carburantes, o las salas de cine pueden llegar a tener la condición de equipamiento privado. Asimismo, las viviendas turísticas pueden ubicarse en suelo dotacional privado, por no estar destinadas a residencia permanente y no mermar así la superficie de suelo residencial ocupándola con un uso diferente.

La naturaleza jurídica de los equipamientos depende del carácter o naturaleza del uso o servicio y de quién sea su titular, sin que corresponda al plan determinar su carácter demanial o privado.

Aplicando esta síntesis a nuestro estudio, la vivienda destinada a alquiler social ubicada en suelo dotacional público sí constituye una finalidad de interés social para satisfacer las necesidades de una parte de la población que no puede acceder en condiciones de mercado, por dificultades de solvencia. En cambio, (i) están destinadas a un tráfico jurídico-privado, por lo que su uso no cumple la condición de ausencia de aprovechamiento típica de las dotaciones públicas, (ii) su ubicación en dotaciones pertenecientes a sectores de uso predominantemente residencial supone incrementar la densidad de población mediante un uso que apenas se distingue del dominante pues únicamente se diferencia en el precio del alquiler; no en la provisión

[142] *Op. cit.* nota a pie de página n.º 103.

de servicios adicionales a sus destinatarios, (iii) su carácter demanial dependería de la titularidad pública del suelo (presupuesto del que partimos en este estudio) y de que la vivienda social o el alojamiento dotacional sea un servicio público (capítulos II y IV).

Desde esta perspectiva, cabe concluir que **el suelo dotacional público sería apto para para la prestación de un servicio asistencial de alojamiento a personas especialmente necesitadas**, como son las personas sin hogar o en riesgo de estarlo. Por el contrario, no lo sería para el alquiler social por mucho que la Administración disponga de un amplio margen de discrecionalidad para calificar el uso dotacional y por mucho que las leyes estatal y autonómicas hayan previsto el alquiler social en suelo dotacional público, debido a que esta actividad se aleja de la noción de servicio público, como veremos.

Por otro lado, si no hubiera esta necesidad de atender a personas sin hogar en el municipio, procedería una recalificación para sustituir el uso dotacional vacante por otro residencial, justificándose adecuadamente que las dotaciones restantes serán suficientes para las necesidades del sector o ámbito.

4.1.4. Conclusiones sobre el concepto de dotación

El análisis contenido en esta sección nos permite alcanzar las siguientes conclusiones generales:

1. La dotación urbanística es un **concepto jurídico indeterminado**.

2. Ante la **ausencia de una definición común** en todo el territorio nacional, podemos clasificar las previsiones autonómicas y valorar la posible incardinación del uso de vivienda social en ellas, según lo siguiente:

    a) En el **uso general, colectivo o comunitario** al que se refieren diversas legislaciones autonómicas respecto a la finalidad de las dotaciones, entendidos estos como utilización o prestación de servicios simultáneas

respecto de la ciudadanía en general o por parte de determinados colectivos, la vivienda o alojamiento dotacional apenas tendría encaje[143].

b) En las CCAA donde las dotaciones públicas se corresponden con elementos al **servicio de la población o de un área**, o que proporcionan un servicio integral, podría encajar la vivienda social, pero manteniéndose la dificultad de que su uso no es colectivo ni comunitario sino privativo de unos individuos (o núcleos familiares a lo sumo). Además, si el listado de elementos que las integran es un *numerus clausus* que no especifica tal uso, no parece posible ubicar vivienda social en semejante suelo dotacional.

c) En las CCAA donde las dotaciones públicas se definen por referencia al destino del suelo o de sus elementos a la prestación de un **servicio público**, si la vivienda social no goza de tal calificación en la normativa, faltaría el elemento de la declaración legal del servicio o *publicatio* y, por tanto, *a priori* tendría difícil acomodo en ese tipo de suelo.

d) En cambio, allí donde las dotaciones públicas se refieren a un destino de **servicio de interés general o de interés económico general**, la vivienda social sí podría tener encaje, con base en la Ley Estatal de Vivienda que incluye la creación del parque público de vivienda como actuación de tal naturaleza.

e) En las CCAA que **carecen de una definición general**, si el uso de vivienda no está dentro del listado de elementos que integran las dotaciones, tendría que encontrar su acomodo en alguna categoría análoga, lo cual no es sencillo

[143] En todo caso, habría que estarse a la definición de los usos públicos, colectivos y comunitarios en cada CCAA. En el caso de Islas Baleares, el Reglamento General Ley 2/2014 Mallorca el uso público es simplemente el que" se desarrolla sobre un bien de titularidad pública o de titularidad privada gestionado, en este caso, en beneficio de la comunidad por medio de los mecanismos que establece la legislación al efecto" mientras que el uso colectivo es el que "se desarrolla sobre un bien de titularidad privada y al que se accede por pertenencia a una asociación, club u organización similar, o por el abono de una cuota, entrada, precio o contraprestación análoga" (art. 59.2). En el primero tendría cabida la vivienda dotacional mientras que en el segundo no.

fundamentalmente porque (i) la vivienda se basa en un uso privativo, no general; y (ii) la vivienda aisladamente considerada no tiene un componente prestacional comunitario tan evidente como los servicios sanitarios, asistenciales, educativos, culturales, etc.

3. Aunque las dificultades de encaje conceptual apuntadas pueden entenderse formalmente superadas mediante el reconocimiento legal expreso, a nivel estatal y de casi todas las CCAA (Galicia constituyen la excepción), del uso de vivienda social o de alojamiento en el suelo dotacional o equivalente (véanse secciones 1 y 3 del capítulo III), resta la **dificultad práctica o el reto de** (i) **acomodar ese uso de vivienda a la esencia de lo que una dotación constituye**, pues lo contrario vendría a desnaturalizar este uso urbanístico, (ii) **no saturar** sectores, zonas o barrios de uso predominantemente residencial **con más vivienda** que merme la capacidad de proporcionar los servicios necesarios de ese núcleo de población.

4. **Normativamente, ni el Estado ni la mayor parte de las CCAA califican las dotaciones públicas como bienes demaniales**. Tampoco corresponde al planeamiento determinar la naturaleza jurídica del suelo resultante de esa calificación. Aunque, como apuntamos ya y abordaremos posteriormente, el suelo dotacional público se considera de naturaleza demanial por la jurisprudencia y por la doctrina mayoritaria al carecer de aprovechamiento lucrativo, entendemos que ello no permite ubicar en él cualquier uso -y en particular el de vivienda- pues este debe responder precisamente a la esencia de la dotación sin aprovechamiento lucrativo y de los bienes demaniales. De ahí dedicar el capítulo IV a esta cuestión.

5. Como **medida de *lege ferenda***, cabe proponer una definición de la dotación urbanística:

   a) Sobre la noción de un uso del suelo de titularidad pública o privada, que comprende infraestructuras, instalaciones, equipamientos y la propia

actividad a través de ellos, para un **uso general o para la prestación de servicios de interés general o social** a favor de un núcleo de población.

b) Por su parte, la "**dotación urbanística demanial**", sería un uso del suelo de titularidad pública, que comprende infraestructuras, instalaciones, equipamientos y la propia actividad a través de ellos, para un **uso general o para la prestación de servicios de interés general sujeto a obligaciones de servicio público** a favor de un núcleo de población, carentes por ello de aprovechamiento urbanístico**.** Sobre la noción de este tipo de servicios y obligaciones reflexionaremos en el capítulo II siguiente.

4.2. La vivienda social ubicada en suelo dotacional público: la oportunidad de este uso urbanístico

Además del fomento de las actuaciones privadas de urbanización y de edificación para la transformación urbanística que genere vivienda social, en un contexto de agotamiento de suelos pendientes de desarrollo en las grandes ciudades, se plantea la "vivienda dotacional o lindante con los servicios sociales" [144] . Así, las Administraciones vienen poniendo de manifiesto la circunstancia de "un exceso de suelos dotacionales" que podría albergar el uso de vivienda o, al menos, de alojamiento objeto de estudio[145].

---

[144] TEJEDOR BIELSA, J., *Derecho a la vivienda y burbuja inmobiliaria. De la propiedad al alquiler y la rehabilitación*, La Ley, Las Rozas (Madrid), 2012, pág. 39.

[145] VAQUER CABALLERÍA pone de manifiesto la importancia de remediar esta situación, así como la constatación de la situación existente acerca de que los municipios suelen contar con más suelo que dinero para la promoción de vivienda sujeta a protección (*La eficacia y la efectividad del derecho a la vivienda en España*, Iustel, Madrid, 2011, págs. 78 y 79).

Por su parte, TORRES, L. (segundo apellido sin identificar), a propósito del inicio de la tramitación para modifica el PGOU de Madrid, afirma que "al haber un exceso de suelo dotacional que incluso va a ser difícil ponerlo en carga en los próximos años se ha pensado meter el residencial en suelos dotacionales" ("Nuevas normas urbanísticas para Madrid en otoño", El Economista, 1 de septiembre de 2021, consultable en https://www.eleconomista.es/inmobiliaria/noticias/11375476/09/21/Nuevas-normas-urbanisticas-para-Madrid-en-otono.html, última visita: 6 junio 2025). En efecto, en este municipio se inició la tramitación para la modificación del PGOU a fin de optimizar la utilización de los suelos

Y en efecto, partiendo del consenso existente respecto a la necesidad de crear un parque social de viviendas de alquiler a la que nos venimos refiriendo[146], en las dos últimas décadas se ha venido introduciendo en nuestro ordenamiento jurídico la figura de la vivienda o alojamiento dotacional público. Este constituye "un enorme nicho de suelo público para disponer de un nuevo tipo de alojamiento residencial y social (…) de aplicación inmediata y que hasta ahora se mantiene sorprendente y totalmente desaprovechado"[147]. La existencia de suelo dotacional público vacío a la que nos referíamos permite plantear esta alternativa[148] y la escasa generación de

dotacionales, con especial atención a la construcción de viviendas en alquiler o para colectivos desfavorecidos, entre otros fines (pág. 18 de la Memoria del Avance de la modificación de las normas urbanísticas del PGOU de 1997 sometida a información pública mediante el Acuerdo de 29 de julio de 2021 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, BOCM 16 agosto 2021). La propuesta dispone expresamente que "se incluyen las viviendas dotacionales, incorporadas como nueva categoría en el uso dotacional equipamiento" (pág. 33 de dicha Memoria).

Asimismo, la propia Comunidad de Madrid aprobó mediante Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid (BOE 21 marzo 2023) una modificación de la LSCM que, entre otros contenidos, pretendía modificar "el régimen de las redes públicas para incluir en suelos dotacionales vacantes viviendas públicas", según consta en su exposición de motivos. Así figura en la nueva redacción que se dio al art. 36 de la LSCM, de forma que en los suelos vacantes de las redes de servicio y de equipamiento sociales procedentes de sectores de suelo urbanizable o de ámbitos de suelo urbano no consolidado con ordenación pormenorizada, puede implantarse el uso de vivienda pública sujeta a un régimen de protección.

Véanse igualmente las modificaciones de planeamiento aprobadas en Barcelona y en Valencia a las que nos referimos en la sección 2.2 del capítulo III.

[146] P. ej., Ley Estatal de Vivienda o RODRÍGUEZ LÓPEZ, J., "Las viviendas que pudieron hundir la economía española. La caída del mercado de vivienda y sus consecuencias", *Cuadernos de Relaciones Laborales,* 35(1) 2017, págs. 96 y 98.

[147] FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, G.R., "Viviendas dotacionales: un nuevo modelo de alojamiento residencial en alquiler social", *Práctica Urbanística,* n.º 164, mayo-junio 2020, pág. 5.

[148] La generación de excedentes de suelos dotacionales puede explicarse porque las actuaciones de urbanización generan en la práctica entre 35-40 m^2 de suelo por cada 100 m^2 construibles de uso residencial, que bien superan la capacidad inversora de la Administración, bien trasciende la voluntad política de esta (FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, G.R., "Viviendas dotacionales: un nuevo modelo de alojamiento residencial en alquiler social", *Práctica Urbanística,* n.º 164, mayo-junio 2020, pág. 5 y CHINCHILLA PEINADO, J.A. y JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F.J., que recogen esta cita en "Parques públicos de vivienda, planeamiento urbanístico y colaboración público-privada", en CHINCHILLA PEINADO, J.A. y LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L. (coords.), *Estudios sobre el derecho a la vivienda*, RDU Editores, Madrid, 2024, pág. 273). Desde una perspectiva más amplia, el incumplimiento del destino de los patrimonios públicos de suelo a vivienda protegida u otros fines de interés social se constata, p. ej., en el informe n.º 802 del Tribunal de Cuentas de Fiscalización de

vivienda protegida en la última década[149] convierten en idónea esta actuación. El suelo dotacional es "el gran nicho" para la vivienda social[150].

De nuevo nos permitimos reiterar la necesidad de distinguir entre el suelo público dotacional -objeto de este trabajo- y el suelo igualmente público pero destinado a un uso residencial. En efecto, una parte del suelo público destinado a vivienda protegida o social se corresponde con aquel que goza de aprovechamiento urbanístico lucrativo, que los propietarios del suelo objeto de actuaciones urbanísticas deben ceder a la Administración por mandato legal y que integran los PPS[151]. Se trata como regla general de suelo patrimonial[152], por lo que los instrumentos de gestión son de

---

la Gestión y Control de los recursos integrantes del Patrimonio Municipal del Suelo, ejercicio 2004, aprobado en 2008, comentado por FALCÓN-PÉREZ en "El destino de la entrega de terrenos: los patrimonios públicos de suelo", *Auditoría Pública*, n.º 53, 2011, págs. 59 y ss.

[149] Afirmación basada en los datos de vivienda protegida publicados por el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, consultable en https://apps.fomento.gob.es/BoletinOnline2/?nivel=2&orden=31000000 (última visita: 6 junio 2025). P. ej., el número de calificaciones provisionales de vivienda protegida, planes estatales y autonómicos, fue de 57.640 en 1991 (inicio de la serie), 122.403 en 1995 (máximo de la serie), 90.531 en 2008 (inicio de la crisis), 5.306 en 2015 (mínimo de la serie) y 12.239 en 2023. En promoción pública, planes estatales y autonómicos, el número de calificaciones definitivas fue de 1.797 en 2015 y de 2.276 en 2023 (la serie empieza en 2014).

[150] En palabras de Gerardo ROGER, según el artículo redactado por Mario Becedas y Vicente Nieves publicado en El Economista el 18 de febrero de 2025 (consultable en https://www.eleconomista.es/vivienda-inmobiliario/noticias/13224920/02/25/la-conversion-masiva-de-suelo-industrial-en-vivienda-residencial-oculta-un-efecto-indeseado-que-nadie-vio-venir.html, última visita: 6 junio 2025).

[151] Son numerosos los autores que han analizado la conexión entre los PPS y la obligación de cesión de suelo contenida en el actual art.18.1.b) del TRLS. P. ej. DÍAZ LEMA comenta que "los patrimonios públicos de suelo se nutren fundamentalmente" de este deber, que tiene el "fin mediato de construir en su día vivienda protegida". Ello le lleva a afirmar que "la legislación española ha anudado una típica limitación del derecho de propiedad (la cesión o entrega de suelo) a una finalidad social, la construcción de viviendas protegidas, pasando el tamiz del patrimonio municipal o público de suelo, esto es, convirtiendo los terrenos en propiedad municipal o pública" ("La reserva de suelo destinado a vivienda protegida, nuevo paradigma del urbanismo español", Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, n.º 316, septiembre-octubre 2017, pág. 20).

[152] BELTRÁN DE FELIPE entiende que del art. 55 del Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre, por el que se desarrolla el Real Decreto-ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre Política de Vivienda (BOE 16 enero 1978) se desprende implícitamente el carácter de bienes patrimoniales de las viviendas de protección oficial de promoción pública (*La intervención administrativa en la vivienda. Aspectos competenciales, de policía y de financiación de las viviendas de protección oficial*, LEX NOVA, Valladolid, 2000, pág. 90).

derecho privado (compraventa, alquiler, derecho de superficie, etc.), excepto si la intervención del privado consiste en una prestación onerosa y la entidad pública tiene la consideración de Administración Pública (p. ej. un municipio o una comunidad autónoma), en cuyo caso el contrato -típicamente de obras o de concesión de obras- tendrá naturaleza administrativa.

Otra parte se ubica en **suelo dotacional** y este es el caso objeto del presente estudio. Para ello, partimos del fomento de la ubicación de alojamientos en ese tipo de suelo para destinarla a colectivos especialmente vulnerables, alentado por el Plan estatal de vivienda aprobado en 2008[153]. Posteriormente, en 2013, ya a nivel de norma con rango de ley y como obligación, se modifica el TRLS08 [154] para imponer a los propietarios de terrenos sujetos a actuaciones de urbanización en suelo de uso predominante residencial, que cedan una parte de los terrenos destinados a dotaciones púbicas a la Administración competente para su destino a vivienda social en régimen de alquiler **para colectivos especialmente vulnerables**. El tipo de suelo afectado por dicha obligación puede ser tanto urbano como rústico sujeto a transformación urbanística y el tipo de dotación en el que se incardine, de ámbito local o supralocal[155].

Ahora bien, la citada obligación se formula supeditada a "los supuestos en que así se determine por la legislación aplicable" o a "cuando de la memoria del correspondiente instrumento se derive la necesidad de contar con este tipo de viviendas de naturaleza rotatoria"[156]. Por tanto, las legislaciones autonómicas juegan un papel fundamental y

[153] Séptimo objetivo del Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 (BOE 24 diciembre 2008).

[154] Art. 16 del TRLS08, modificado por la disposición final duodécima, apartado 10, de la LRRU. En la actualidad, art. 18.1.a) del TRLS.

[155] Omitimos deliberadamente el término "general" por cuanto algunas legislaciones autonómicas clasifican territorialmente las dotaciones o redes, en supramunicipal, general y local (p. ej. LSCM). De acuerdo con ello, el término "supralocal" nos parece que engloba todas aquellas categorías superiores a dicho ámbito, sin tener que exceder necesariamente el alcance territorial de las necesidades satisfechas, del ámbito municipal.

[156] Art. 18.1.a) TRLS.

por ello dedicamos buena parte del contenido de esta obra a analizarlas para constatar, básicamente, si han especificado o no el uso de vivienda social en suelo dotacional; si han previsto o no la cesión de terrenos para dotaciones públicas de vivienda en caso de actuación de urbanización de terrenos destinados a un uso predominante residencial; y si han atribuido expresamente a dichos terrenos la naturaleza de demanial o de patrimonial.

Una primera aproximación a este concepto puede consistir en soluciones habitacionales mayoritariamente temporales, en régimen de arrendamiento, para colectivos con especiales dificultades de acceso a una vivienda, articuladas a través de suelos de titularidad pública destinados a dotaciones[157]. Usamos indistintamente el término de vivienda y el de alojamiento, si bien veremos en este trabajo que no coinciden exactamente. La mayoría de las CCAA han empleado el término de alojamiento dotacional pero, en cualquier caso, hemos optado por el término de vivienda para el título de esta tesis porque el objeto de estudio es en qué medida el suelo dotacional puede contribuir a satisfacer este derecho constitucional en el caso de colectivos con especial dificultad.

La complejidad del sinhogarismo conlleva que la política de vivienda se materialice a través de medidas directas e indirectas, de distinta naturaleza[158]. Ninguna basta por sí misma para acabar con la primera y para alcanzar la segunda. De entre todas ellas, centramos el objeto de esta tesis en el incremento del parque público de vivienda a través de la construcción y puesta a disposición de vivienda social en suelo dotacional porque, sin destacar seguramente entre aquellas a las que mayor número de personas pueda afectar, con toda probabilidad **la ocupación de suelos dotacionales públicos**

[157] Hacemos esta precisión respecto de la titularidad pública puesto que cabe la posibilidad de un uso dotacional privado.

[158] Entre las directas, la producción de vivienda; de suelo urbanizado; y las subvenciones. Entre las indirectas, las de tipo financiero, fiscal y regulatorio (LEAL MALDONADO, J., y MARTÍNEZ DEL OLMO, A., "Análisis sociológico de la ley de vivienda frente a un modelo residencial agotado", *Práctica Urbanística,* n.º I, septiembre 2023, pág. 52). En concreto, a la vista de la situación actual, estos dos autores concluyen a favor del incremento de las viviendas de alquiler, de titularidad pública, asequibles para los hogares más desfavorecidos (pág. 58).

vacíos permitiría erradicar el sinhogarismo en España al menos en lo que respecta a las personas sin techo y sin vivienda[159]; y porque según considerábamos antes, pensamos que el suelo dotacional público vacío representa un incumplimiento clamoroso de la obligación para su Administración titular de destinarlo al fin para el que los propietarios privados se lo cedieron en el marco de una operación de transformación urbanística, así como una oportunidad evidente de incrementar el parque público de vivienda o de dotaciones destinadas a alojamientos temporales.

Por otro lado, la atención a personas sin hogar **demanda recursos de alojamiento variados**, adaptados a las necesidades específicas de cada persona y fase del proceso en la que se encuentre en cada momento. Esta variedad puede conseguirse en grandes ciudades con relativa facilidad, pero en ciudades de tamaño pequeño, con menos presupuesto -y menos personas en situación de sin hogar-, el suelo dotacional parece una solución apropiada a tal fin[160].

Otras **ventajas adicionales** del suelo dotacional consisten en su obtención a través de la transformación urbanística. Así, el hecho de que los terrenos dotacionales públicos no tengan aprovechamiento lucrativo supone rebajar la carga económica de cualquier tipo de explotación sobre él[161]. En efecto, existe en la legislación estatal, como estamos explicando, otra obligación de cesión gratuita de suelo a la

[159] Las 28.552 personas según datos del INE o las 42.336 según datos de Caritas (véase nota a pie de página n.º 19 y 20). La clasificación completa supondría añadir las personas con vivienda insegura y vivienda inadecuada según la tipología ETHOS. Conviene tener en cuenta que solo el suelo dotacional de la Comunidad de Madrid destinado a vivienda social e incluido en el Plan Vive para su construcción y gestión a través de concesiones demaniales, supone la creación de 25.000 viviendas nuevas. Ahora bien, su destino no será las personas sin hogar, visto que la rebaja máxima de renta prevista es del 50% respecto al precio de vivienda libre. Datos extraídos de la siguiente noticia: https://www.idealista.com/news/inmobiliario/vivienda/2021/03/04/789353-las-viviendas-asequibles-del-plan-vive-de-madrid-donde-estan-como-son-y-que-ofrecen (última visita: 6 junio 2025).

[160] GARCÍA HERRERO, G., Conectad@s. Vivienda, *Revista de Servicios sociales y Política social*, n.º 70, primer semestre 2012, pág. 82.

[161] FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, G.R., "Viviendas dotacionales: un nuevo modelo de alojamiento residencial en alquiler social", *Práctica Urbanística,* n.º 164, mayo-junio 2020, pág. 6.

Administración[162], en un porcentaje mínimo sobre la edificabilidad media de la actuación para destinarlo a los patrimonios públicos del suelo[163] y estos, a su vez, como regla general, deben destinarse a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública[164]. Este suelo sí tiene aprovechamiento lucrativo residencial, por lo que consume edificabilidad del ámbito o sector, lo cual limita la superficie de metros cuadrados edificables, mientras que el suelo dotacional no cuenta para el cálculo de la edificabilidad media del ámbito ni consume aprovechamiento lucrativo.

Otra ventaja que se desprende de la ausencia de aprovechamiento lucrativo consiste en repercutir al operador económico o entidad sin ánimo de lucro que vaya a construir y edificar vivienda en dicho suelo, un valor menor que cuando el suelo es lucrativo, aunque se destine a vivienda protegida (venta, arrendamiento, constitución de derecho de superficie, etc.)[165]. No han faltado iniciativas legislativas para impulsar la construcción de vivienda protegida o tasada en este tipo de suelo[166]. En cambio, esto no sucede en el caso del suelo dotacional que, como decimos, no tiene

---

[162] Otro instrumento adicional consiste en la reserva de suelo para vivienda sujeta a un régimen de protección pública exigida en su art. 20.1.b) del TRLS, pero sin obligar a que dicho suelo se ceda a favor de la Administración, de forma que tal reserva puede cumplirse mediante suelos públicos o privados. Se trata de un 20 y un 40% en función de si las actuaciones son de nueva urbanización de suelo rural o de reforma o renovación en suelo urbano.

[163] Art. 18.1.b) del TRLS. El precepto establece un rango de entre el 5 y el 15% de obligatoria cesión, como regla general.

[164] Art. 52.1 del TRLS, si bien admite otros usos de interés social.

[165] Esta afirmación ha de matizarse a la luz de otros elementos económicos que han lastrado el desarrollo de vivienda protegida. Así, PORTO REY comenta con ocasión de la LSCM que dados los precios de venta de las viviendas de protección oficial del régimen general en la Comunidad de Madrid en aquel momento (2001), "no es rentable para los promotores particulares en gran parte de los casos promover viviendas VPO, aún en el supuesto de haber obtenido el suelo de forma gratuita, puesto que el precio de la construcción es superior al precio de venta en gran parte de las zonas de la Comunidad de Madrid" ("Determinaciones de la ordenación pormenorizada", en *Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid*, SÁNCHEZ GOYANES, E. (dir.), El Consultor de los ayuntamientos y juzgados, Madrid, 2002, pág. 312). Por tanto, los costes vinculados a la construcción y su financiación juegan un papel decisivo en el éxito de la generación de vivienda protegida o social.

[166] Nos remitimos a los ejemplos citados en la nota a pie de página n.º 145.

aprovechamiento lucrativo residencial ni por tanto el valor económico asociado a este consume dicho aprovechamiento en el sector o ámbito, a menos que el planeamiento cambie su calificación[167].

Sobre esta cuestión, algún autor ha afirmado que concebir la vivienda social como una dotación, esto es, como un equipamiento urbano, en lugar de como un "*producto inmobiliario más*" tendría la doble ventaja de contribuir a la formación de un parque público estable y a evitar la doble carga que supone la cesión obligatoria y gratuita de suelo dotacional y lucrativo para un uso de alojamiento. De esta manera, la obligación de cesión de suelo lucrativo para vivienda protegida se sustituiría por la de cesión de suelo dotacional para vivienda social, destinada al alquiler u otro tipo de cesión temporal de uso[168].

Planteada la alternativa de acudir al suelo dotacional para albergar vivienda social y asumiendo que ninguna relación jurídica que implique el uso privativo de suelo público, la realización de cuantiosas inversiones y su recuperación a largo plazo es *a priori* sencilla de establecer, se observa un debate acerca de cuál es la figura idónea para que el privado construya en él viviendas y recupere esta inversión mediante su explotación en régimen de alquiler, que dificulta su ejecución. En este sentido, se barajan fundamentalmente tres alternativas: la concesión de dominio, la concesión de obra pública y el derecho de superficie[169]. Su utilización hasta la fecha pone de manifiesto una ausencia de criterio común unida incluso a la existencia, en ocasiones,

[167] En contra de este argumento podría decirse que la superficie de obligatoria cesión para suelo dotacional resta aprovechamiento al sector. Sin embargo, ello no ha de ser necesariamente así pues los metros cuadrados de obligatoria cesión pueden compensarse mediante un incremento de edificabilidad por metro cuadrado de la superficie restante.

[168] Esta reflexión la encontramos en VAQUER CABALLERÍA, M., "Planes urbanísticos y planes de vivienda: la extraña pareja", *REALA. Nueva Época*, n. 7, 2017, pág. 76.

[169] Podemos encontrar este tipo de análisis, por ejemplo, en FERNÁNDEZ BAUTISTA, *Colaboración público-privada para la provisión de vivienda pública, asequible y de ocupación temporal. El caso particular de la vivienda en suelo dotacional*, tesis doctoral, Universidad de Barcelona, 2012, págs. 680-801 dedicadas al capítulo que analiza este tipo de modelos, o en FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, , *La valorización del dominio público*, tesis doctoral, Universidad de Sevilla, 2014, págs. 393-399 para la concesión de dominio público; págs. 502-529 para el derecho real de superficie y págs. 529-664 para los contratos administrativos.

de criterios contrapuestos[170]. Ello no solo incrementa la complejidad en la gestación del instrumento sino que, además, como ninguna de estas opciones encaja exactamente con el tipo de actuación pretendida, esta incertidumbre jurídica merma el interés de los posibles candidatos a ser titulares de uno u otro derecho (demanial, de superficie, o adjudicatario de un contrato público).

Una vez tenemos estas nociones de lo que es una dotación pública y lo que puede suponer ubicar vivienda social en ella, abordamos seguidamente una última idea respecto a la pérdida de oportunidad que supone destinar el suelo dotacional a vivienda asequible y no a políticas de *housing first*, para después terminar este capítulo con el bloque de derecho comparado. Así podremos empezar el capítulo siguiente dedicado a la vivienda conociendo ya cuál es el tratamiento jurídico con el que se está dando respuesta a esta necesidad.

4.3. El desaprovechamiento de la oportunidad: destinar el suelo dotacional a vivienda asequible

Las dificultades para ubicar vivienda social en suelo dotacional pueden ser mayores o menores, en función de las previsiones al respecto de la normativa autonómica. Ahora bien, dejando a un lado la situación normativa, observamos otra circunstancia que está impidiendo al suelo dotacional ser la solución al sinhogarismo y que consiste en que se está destinando sistemáticamente a **otro tipo de colectivos**, necesitados de vivienda asequible pero que **no** están en situación de **sin hogar**. Nos referimos fundamentalmente a los **jóvenes no emancipados**, que han accedido al mercado laboral pero cuyos salarios no les permiten acceder a una vivienda en el municipio o provincia en el que radica su centro de trabajo; y a **otros colectivos con capacidad**

[170] *Vid.* p. ej. el debate suscitado en torno a la figura jurídica empleada por la Comunidad de Madrid para la construcción y explotación de viviendas en redes supramunicipales, en los Dictámenes 278/20 de 7 de julio y 404/20 de 22 de septiembre, de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid. Finalmente se optó por la concesión demanial según figura en el anuncio de licitación publicado en el perfil del contratante del Portal de la Contratación pública de la Comunidad de Madrid el 20 de enero de 2021. *Vid.* sección 8 del capítulo V donde desarrollamos esta información.

para generar determinadas rentas mínimas, requisito este que las personas sin hogar no suelen reunir pues la principal causa del sinhogarismo es precisamente la pérdida del trabajo y por tanto de la fuente principal (o única) de ingresos[171].

Basamos esta afirmación en los siguientes **ejemplos** de oportunidades perdidas para atender las necesidades de personas sin hogar:

1. En Aragón, la Directriz Especial de Viviendas Dotacionales Públicas declara la finalidad de solucionar el problema de "insuficiente capacidad económica de determinados sectores de la población, muy en particular el de los jóvenes, para acceder a un hogar propio en el mercado libre, tanto en compra como en alquiler", lo cual "está entre las causas del imparable incremento de su edad de emancipación". Ninguna referencia se hace a las personas sin hogar[172]. Ello a pesar de las 1.120 personas sin hogar en esta Comunidad Autónoma en 2022[173].

2. En la Comunidad de Madrid, el Plan Vive ha supuesto destinar suelo demanial de redes supramunicipales a personas con unos ingresos mínimos de 1,5 el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) y aunque se prevé la posibilidad de destinar una parte de las viviendas a determinados colectivos,

[171] La principal causa de su situación percibida por las personas sin hogar es la falta de trabajo, según el 63% de los encuestados, tal y como lo constata la Asociación para la Inclusión Residencial y Social, "Entender el sinhogarismo", consultable en https://airesasociacion.org/entender-sinhogarismo/ (última visita: 6 junio 2025). Por su parte, el Instituto Nacional de Estadística, apunta que el 28,8% se quedó sin hogar por la necesidad de empezar de cero tras llegar desde otro país y el 26,8% porque perdió el trabajo, según datos de la "Encuesta a las personas sin hogar. Año 2022", nota de prensa, 19 octubre 2022, consultable en https://www.ine.es/prensa/epsh_2022.pdf (última visita: 6 junio 2025).

[172] Decreto 128/2024, de 17 de julio, por el que se aprueba la Directriz Especial de Viviendas Dotacionales Públicas en Aragón (BOA 17 julio 2024).

[173] Instituto Aragonés de Estadística, "Encuesta a las personas sin hogar. Aragón. Año 2022", comunicado de 19 de octubre de 2022, consultable en: https://www.aragon.es/documents/20127/1909615/20221019_Comunicado_personas_sinhogar2022.pdf/15fb2566-57c0-22f1-c208-701ed5dd7110?t=1666178793317 (última visita: 6 junio 2025).

ninguno de ellos son personas sin hogar[174]. Se trata de un ejemplo relevante por el número de viviendas previstas en este tipo de suelo, que asciende a un total de 25.000, de las cuales 13.000 están previstas para la XIII legislatura[175].

3. En Sant Joan Despí (Cataluña), la concesión demanial sobre la parcela ubicada en calle Torreblanca 7, debe destinarse a la construcción y alquiler de viviendas a personas inscritas en el registro oficial de solicitantes, con arreglo a la normativa de vivienda protegida. La valoración económica de la concesión toma como ingresos, la cifra resultante de la renta máxima aplicable al módulo al que la parcela pertenece, sin que la Administración compense eventuales déficits. Por tanto, tampoco parece concebida para albergar a personas sin hogar[176].

4. En Cubelles (Cataluña), el derecho de superficie sobre la parcela ubicada en la avenida Once de Septiembre 74, sigue un esquema análogo al de Sant Joan Despí[177].

Abordamos ya en la siguiente sección el bloque de derecho comparado.

---

[174] Arts. 5 y 7.1.c) del Decreto 84/2020, de 7 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se regula el procedimiento de asignación y el uso de viviendas construidas al amparo de concesión demanial en suelos de redes supramunicipales (BOCM 9 octubre 2020).

[175] Previsión de 25.000 viviendas según Idealista, "Las viviendas asequibles del Plan Vive de Madrid: dónde están, cómo son y qué ofrecen a los inquilinos", 4 de marzo de 2021, consultable en Alquiler asequible en Madrid del Plan Vive — idealista/news (última visita: 6 junio 2025). Previsión de 13.000 viviendas en la XIII legislatura según información de la Comunidad de Madrid consultable en https://www.comunidad.madrid/plan-vive (última visita: 6 junio 2025).

[176] Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares consultable en https://contractaciopublica.cat/es/detall-publicacio/e01e150b-2441-457e-5f5b-86a67b846bee/92725207 (última visita: 6 junio 2025).

[177] Expediente n.º 1596/2020 – 560, consultable en https://www.cubelles.cat/files/doc12313/certificat-junta.pdf (última visita: 6 junio 2025).

5. DERECHO COMPARADO: LA VIVIENDA PÚBLICA PROTEGIDA EN FRANCIA Y PORTUGAL. EL ROL DE LAS ENTIDADES SIN ÁNIMO DE LUCRO EN GRAN BRETAÑA Y HOLANDA

5.1. Portugal

5.1.1. Bienes y servicios públicos en Portugal

Antes de analizar cómo se ha configurado el derecho a una vivienda en Portugal y cuáles son los posibles destinos de las dotaciones públicas, conviene plantear mínimamente las definiciones de bienes demaniales y de servicios públicos para seguidamente aplicarlas en concreto a la provisión de vivienda social.

Comenzando por el **dominio público**, en este país apreciamos una cierta diferencia respecto a España, pues se vincula a que así lo declare una norma con rango de ley (en concreto para un bien o para una tipología), sin añadir la posibilidad de que lo sea al margen de dicha declaración, por un destino genérico al uso general o al servicio público[178].

En la evolución legislativa hasta alcanzar la categoría de bienes demaniales, primero se pasó por los "Bienes de la Nación", dentro de los cuales están los destinados al uso

[178] Art. 84 de la Constitución de la República Portuguesa y art. 15 del Decreto-Ley 280/2007, de 7 de octubre, de Régimen Jurídico del Patrimonio Inmobiliario Público, versión consolidada en https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=933&tabela=leis&ficha=1&pagina=1 (última consulta: 23 septiembre 2023). Sobre esta necesidad de la declaración legal, GOUVEIA MARTINS, A. afirma que "Na ordem jurídica portuguesa a qualificação de um determinado bem como bem integrante do domínio público pressupõe a sua 'classificação legal' como tal, i.e., constitui condição necessária e imprescindível da integração no estatuto da dominialidade pública a classificação por lei constitucional ou por lei ordinária de um determinado bem como bem do domínio público, sendo que essa definição legal pode ser realizada por via da identificação individual de um determinado bem como bem dominial público ou mediante a identificação por tipos" ("As licenças e concessões de utilização privativa do domínio público como um instrumento de rentabilização e valorização dos bens dominiais", e-Pública, vol. 5, n.º 1, enero 2018, pág. 78).

Como matiz, la definición legal en lo que respecta al patrimonio del Estado es amplia, pues incluye supuestos como el relativo a "los derechos públicos sobre inmuebles privados clasificados o de uso y disfrute sobre cualquier bien privado" (art. 4 del Decreto-Ley n.º 477/80, de 15 de octubre, por el que se crea el inventario general del patrimonio del Estado). En cualquier caso, este inventario no debería contemplar el suelo obtenido mediante cesión urbanística pues esta se destina a los municipios, según exponemos en esta sección.

general y común de los habitantes, identificándose los puertos, ríos, carreteras, puentes, etc., así como determinados edificios al servicio del Rey, del Gobierno, de la Administración, de los tribunales de justicia, etc.[179]. Esta última categoría tiene peor encaje en la definición de uso general y común, tal y como reconoce tempranamente algún autor portugués, como GONÇALVES MONIZ[180], valoración esta extensible a los edificios destinados a vivienda social. De hecho, si atendemos a la distinción entre bienes públicos fuera del comercio (carreteras, ríos, plazas, puertos, p. ej.), y aquellos que pueden pasar a ser propiedad de los particulares (por compraventa o prescripción adquisitiva, p. ej.) recogida por esta autora, con cita de COELHO DA ROCHA[181], la vivienda social estaría dentro de estos últimos. Por lo demás, hasta la Constitución de 1933 ningún otro texto constitucional había enunciado expresamente el conjunto de bienes sujetos a un régimen especial de derecho público, en atención a sus características o utilización[182].

Dicho esto, conceptualmente nos parece de interés la tesis del profesor CAETANO, que asocia el dominio público a la utilidad pública, en línea con la justificación de la expropiación forzosa[183]. Este profesor observa que los autores en diferentes países

---

[179] Una explicación sucinta del paso del *ager publicus* romano al dominio público en Portugal puede encontrarse en GONÇALVES MONIZ, A.R., *O domínio público. O criterio e o regime jurídico da dominialidade*, Ediçoes Almedina, 2005, parte I. En particular la idea expresada en este párrafo proviene de las págs. 67-68.

[180] GONÇALVES MONIZ, A.R. *op. cit.* nota a pie de página anterior, pág. 67. Literalmente según esta autora: "parece mais criticável, dado nao poder se revelar fácilmente concebível o seu enquadramento no criterio apontado)" incluir los edificios destinados a la residencia del Rey, a las sesiones de las Cámaras, a las Secretarías, etc., dentro del criterio del uso general y común de los habitantes.

[181] GONÇALVES MONIZ, A.R. *op. cit.* nota a pie de página n.º 179, pág. 68.

[182] GONÇALVES MONIZ, A.R. *op. cit.* nota a pie de página n.º 179, pág. 68.

[183] "*A utilidade pública consiste na aptidao das coisas para satisfacer necessidades colectivas*", CAETANO, M., *Manual de Direito Administrativo*, Vol. II, Ediçoes Almedina, Coimbra, 1983, pág. 887. En España, veremos cómo también la utilidad pública fundamenta la expropiación forzosa y que los bienes expropiados se consideran implícitamente afectos al uso general, al servicio público, o a fines y funciones de carácter público según la LPAP. Precisamente para poder asimilar o alinear este supuesto de afectación implícita derivada de la expropiación con los restantes de adquisición del carácter demanial, terminaremos concluyendo que el servicio público en la ley patrimonial española habría de interpretarse en sentido amplio, de forma que en él quepan actividades de

fundamentan el dominio público en el uso público -uso de todos-, en el servicio público -cuando el bien tiene un papel principal en un servicio esencial-, en el fin administrativo -empleo directo del bien a un fin de una persona jurídica de derecho público- y en la afectación, entendida como el destino formal de utilidad pública de las cosas propiedad de la Administración. A su entender, estas doctrinas contemplan solo una parte de la realidad pues cada una exalta un índice de utilidad pública de los bienes, transformándolo en el fundamento de la demanialidad. Así, el uso directo por el público es una señal de utilidad pública pero no agota la que puede revelarse a través del uso indirecto y hasta de un uso colectivo indivisible[184].

Otros autores afirman que la afectación a la utilidad pública es la que justifica el dominio público, de forma que este no puede extenderse más allá de los bienes necesarios a tal función, considerando además que el dominio público es una excepción a la regla de la propiedad privada[185].

En Portugal, la Constitución apenas sugiere de forma implícita una función social de la propiedad privada, a diferencia de España. Precisamente el caso del dominio público constituye una propiedad finalista o propiedad funcional, como instrumento y contenido de una función pública, de forma que la propiedad pública es función social en sí misma. En cambio, en el caso de la propiedad privada, la función social meramente delimita su contenido[186]. Ello nos lleva a urgir a la Administración para que destine efectivamente los suelos dotacionales públicos con uso de vivienda social

utilidad pública no necesariamente calificada como servicio esencial ni reservada su prestación a una determinada Administración.

[184] CAETANO, M., *Princípios fundamentais do direito administrativo*, Ediçoes Almedina, Coimbra, 1996, pág. 326.

[185] GONÇALVEZ MONIZ, A.R., con cita de GAUDAMET, *en O domínio público…*, *op. cit.* nota a pie de página n.º 179, pág. 378.

[186] GONÇALVEZ MONIZ, A.R., con cita de FONT I LLOVET, *en O domínio público…*, *op. cit.* nota a pie de página n.º 179, pág. 315.

a esta finalidad, a fin de permitir la implantación de la función para la que tales suelos fueron cedidos.

Por lo demás, también en Portugal se prevé la utilización colectiva de los bienes demaniales junto con aquellos susceptibles, además, de utilización individual, común o privativa. La colectiva general puede llegar a prohibir el acceso de los particulares a los bienes demaniales, como es el caso de las áreas reservadas para la protección de la Naturaleza o para la defensa militar, donde únicamente los funcionarios públicos pueden acceder para tareas de conservación y vigilancia[187]. El uso colectivo especial se daría en el caso del funcionamiento de un servicio o de un establecimiento público. Por su parte la utilización individual común se permite a cualquier individuo o a categorías genéricas de estos, mientras que la individual privativa requiere un título habilitante a favor del sujeto (licencia, concesión de uso, etc.)[188]. De nuevo la vivienda tiene difícil encaje en los usos colectivos, mientras que los individuales requieren un título administrativo al efecto, lo cual demuestra una vez más la dificultad de encajarla dentro del dominio público.

Al igual que en España, en Portugal no han faltado voces a favor de la **unificación de los bienes públicos**. Así lo constata CONÇALVEZ MONIZ, con cita de AUBY y de YOLKA[189]. Nos parece de utilidad que, según dicha autora, la distinción entre bienes

---

[187] En cambio, GONÇALVEZ MONIZ, A.R. cita a José Carlos MOREIRA para explicar que los bienes de dominio público son un conjunto de bienes objeto de una utilización colectiva, por satisfacer necesidades colectivas. En este sentido, los bienes demaniales son formas de satisfacción de necesidades y por ello revisten siempre las características de bienes de uso, "*porquanto se destinam ao "consumo directo dos administrados, através do qual se opera a satisfaçao definitiva das necessidades colectivas""* (en *O domínio público…*, citado en nota a pie de página n.º 179, pág. 93). Ello nos lleva a la tesis de Tomás Ramón FERNÁNDEZ relativa al dominio comose trata de una técnica para satisfacer una necesidad que no puede ser satisfecha individualmente y cubrir la distancia entre "el espacio vital dominado y el espacio vital efectivo" (véase la sección 4.1.2 del capítulo II).

[188] CAETANO, M., *op. cit.* nota a pie de página n.º 184, pág. 339.

[189] *O domínio público...,* citado en nota a pie de página n.º 179, págs. 284-285. Comenta la autora que AUBY se interroga acerca del valor de la distinción entre el dominio público y privado de la Administración, planteando una unificación como bienes públicos, donde cada categoría de bien estaría sometida al régimen exorbitante necesario para asegurar su protección o afectación. Por su parte, YOLKA, según dicha autora, unifica el dominio público y privado bajo la idea de propiedad

demaniales y patrimoniales permanece relevante mientras persista la diferencia entre el derecho privado y el derecho administrativo[190]. Así, el dominio público "consititui un regime jurídico próprio (autónomo) de direito público e nao ta-só um conjunto de especialidades fase à regulamentaçao das coisas presente no deireito civil". Solo cuando el derecho administrativo no puede ofrecer una solución para un caso concreto, se aplican las disposiciones del CC, siempre y cuando no sean contrarios al "espírito" demanial[191].

Estas consideraciones nos llevan a decantarnos a favor de aplicar dicha distinción a los mecanismos jurídicos para su utilización, de forma que el uso privativo de bienes demaniales esté sujeto a concesión o a autorización administrativa, mientras que los bienes patrimoniales puedan utilizarse a través de los distintos negocios jurídicos válidos conforme al derecho privado y, singularmente, al CC.

También en Portugal la doctrina constata cómo la liberalización de determinados sectores como consecuencia de la creciente influencia del Derecho Comunitario ha permitido considerar que ya no resulta decisiva la titularidad pública del bien sino la garantía de que las infraestructuras de red se vinculen a un fin determinado, junto con la de libre acceso a todos los operadores económicos, de acuerdo con una gestión imparcial y no discriminatoria[192].

Sobre el **título habilitante para el uso de bienes demaniales**, la Sección IV del Decreto-Ley n.º 280/2007, de 7 de agosto, de Régimen Jurídico del Patrimonio Inmobiliario Público contempla los siguientes títulos de utilización privativa: licencia o concesión, "acto o contrato administrativo" a través de los cuales pueden ser conferidos a los particulares, durante un periodo determinado de tiempo, poderes

pública, entendida como propiedad de los entes públicos, todos ellos sujetos a reglas exorbitantes de derecho público.

190 *O domínio público..,* citado en nota a pie de página n.º 179, págs. 284-285.

191 *O domínio público..,* citado en nota a pie de página n.º 179, pág. 377.

192 GONÇALVES MONIZ, A.R. *op. cit.* nota a pie de página n.º 179, pág. 290.

exclusivos de disfrute de bienes de dominio público (art. 28). Por tanto, en Portugal parece que la propia legislación atribuye a la concesión demanial una naturaleza contractual. GOUVEIA MARTINS comenta precisamente que en España el título habilitante reviste siempre la forma de acto administrativo tanto si se trata de autorización como de concesión, es decir, de una atribución unilateral del derecho de uso. Asimismo, apunta el caso de Italia, donde la utilización privativa de bienes de dominio público se basa en una concesión, ya sea de menor importancia ("licencia") o de una concesión propiamente dicha[193]. Para esta autora, el desarrollo dogmático de la figura del contrato sustituyó la del acto administrativo, en parte por la influencia del Derecho comunitario que impuso la libre concurrencia en el ámbito de las concesiones entendidas estas como contratos. Por tanto, en Portugal el derecho de uso privativo puede basarse en un acto unilateral (acto administrativo) o bilateral (contrato administrativo)[194].

Esta norma patrimonial, a diferencia de España, apenas detalla su contenido y su manera de otorgarse, sino que se limita a exigir que se fije un plazo -sin especificar el máximo- no prorrogable como regla general; a exigir el pago de tasas; a regular el régimen de transmisión y de garantía real (permitido bajo autorización), así como de extinción, de manera análoga a la LPAP (p. ej. derecho de indemnización del concesionario en caso de extinción anticipada por causa imputable a la entidad concedente y reposición del bien al estado originario salvo deterioro desproporcionado del inmueble ocupado -no salvo que el título prevea su reversión a la concedente-).

Sobre esta cuestión, coincidimos con CAETANO en la distinción que realiza entre las concesiones de uso o aprovechamiento de bienes (concesiones de dominio en España), y las de explotación o gestión de ese tipo de bienes. En las primeras simplemente se permite a un particular un cierto uso privativo del bien mientras que

[193] "As licenças e concessões de utilização privativa do domínio público como um instrumento de rentabilização e valorização dos bens dominiais", e-Pública, vol. 5, n.º 1, enero 2018, pág. 90.

[194] *Op. cit.* nota a pie de página anterior, pág. 91.

en las segundas se le transfieren derechos de la persona pública para que los ejerza, gestionándolo a su cuenta y riesgo, a fin de obtener la utilidad pública que constituye el fin específico de las cosas concedidas. Así, en las concesiones de uso, su titular es un mero "utente" (usuario), mientras que en las de explotación, su titular se encarga de proporcionar al público el uso de las cosas que le están confiadas, según su naturaleza. Concluye este autor que, por este motivo, en sentido propio o técnico solo son concesionario aquellos titulares de concesiones de explotación del dominio[195].

Según GOUVEIA MARTINS, dichos contratos de explotación del dominio público pueden tener una existencia autónoma o estar asociados a otros contratos, como el de concesión de servicios o de obra pública. En la primera tipología estaría la explotación de recursos naturales, como las concesiones mineras o de hidrocarburos[196].

Por su parte, CONÇALVES MONIZ comenta que, partiendo de la legislación vigente, la utilización privativa del dominio público se legitima a través de dos títulos: la licencia (un acto administrativo), que es concedida a precario, y la concesión (un contrato administrativo), como título constitutivo de derechos. Cita esta autora a CAETANO, para quien la concesión debe reservarse a los actos que confieren al particular la gestión de un bien demanial (concesión de explotación) según hemos explicado en el párrafo anterior, así como a Pedro GONÇALVES, para quien la concesión desde un punto de vista estrictamente legal pretende referirse a un contrato; no a un acto. Ello sobre la base de la estabilidad o no revocabilidad libre de este título habilitante. En todo caso, la noción de concesión como contrato "parece estar reservada para os actos bilaterais, diferentemente das autorizaçoes de ocupaçao temporária do domínico

[195] CAETANO, M., *op. cit.* nota a pie de página n.º 184, pág. 348. Asimismo, CAETANO, M., *Manual de Direito Administrativo…, op. cit.* nota a pie de página n.º 183, págs. 948-949.

[196] GOUVEIA MARTINS, A., "As licenças e concessões de utilização privativa do domínio público como um instrumento de rentabilização e valorização dos bens dominiais", e-Pública, vol. 5, n.º 1, enero 2018, pág. 85.

público" [197] . Al titular de la concesión de explotación del dominio público le corresponden también las facultades de autorización y de concesión del uso privativo de los bienes a favor de otros particulares[198].

No han faltado en Portugal voces críticas a la aplicación del derecho de superficie sobre inmuebles integrantes del patrimonio público destinados a una función pública. Así, en relación con el Decreto-Ley n.º 269/92, que permite la constitución de derechos de superficie sobre las vías férreas y los edificios de estaciones, apeaderos y otros inmuebles integrantes del patrimonio público ferroviario, GONÇALVES MONIZ critica dicha solución por dos motivos: el primero, precisamente por el sinsentido que supone que bienes necesarios para desempeñar una función pública, se utilicen mediante obras particulares a través del referido derecho; el segundo, porque la concesión de uso privativo del dominio público resulta una solución más conforme con todo el régimen de este tipo de bienes[199].

Los **servicios públicos** se identifican con "servicios de utilidad pública", en el sentido de aquellos que tienen por objeto producir bienes, materiales o inmateriales, que se perciben como una necesidad colectiva e individualmente sentida[200]. Se definen por ley y esta determina también el régimen del respectivo funcionamiento[201]. Resulta de interés la distinción entre servicios públicos cuyo funcionamiento consiste esencialmente en proporcionar al público prestaciones de los agentes u operadores, empleando estos determinados bienes, y aquellos otros en los que se proporciona al

[197] GONÇALVES MONIZ, A.R. *op. cit.* nota a pie n.º 179, págs. 467-469.

[198] GONÇALVES MONIZ, A.R. *op. cit.* nota a pie n.º 179, pág. 485.

[199] GONÇALVES MONIZ, A.R., *op. cit.* nota a pie de página n.º 179, págs. 386-387.

[200] CAETANO, M., *Princípios fundamentais do direito administrativo*, Almedina, Coimbra, 1996, pág. 216 y *Manual de Direito Administrativo*, Almedina, Coimbra, 1983, pág. 1067.

[201] CAETANO, M., *Princípios…, op. cit.* nota a pie de página anterior, pág. 221.

público la utilización de bienes con la colaboración de agentes[202]. Ambos en cualquier caso tienen la consideración de servicio público.

En cuanto al instrumento para la prestación del servicio público, según CAETANO, M., nada impone que la concesión solo pueda hacerse por contrato o por acto unilateral. Sí que es necesario una manifestación de voluntad de la persona de derecho público titular de la facultad que se va a transferir y dicha transferencia tiene que ser aceptada por el particular. En unos casos habrá un acuerdo de voluntades cuyos efectos se fijen por las partes (contrato) y en otros la voluntad del particular se limita a aceptar o no los poderes o facultades que le son ofrecidos (acto administrativo constitutivo de derechos)[203].

5.1.2. El derecho a una vivienda en Portugal

En Portugal la legislación reconoce el derecho de todos -para sí y para su familia- a una vivienda. Además, la normativa portuguesa declara al Estado como garante del derecho a la vivienda, es decir, el Estado es en primer término el competente en esta materia -no las entidades regionales o locales- y a él le corresponde también dicha garantía[204]. Veremos que en España la competencia en vivienda es esencialmente autonómica y que muy pocas lo garantizan.

Siguiendo con la declaración portuguesa, dicho derecho se refiere expresamente a una vivienda de dimensión adecuada, en condiciones de higiene y de confort, que

---

[202] CAETANO, M., *Princípios…,* o*p. cit.* nota a pie de página n.º 200, pág. 223.

[203] CAETANO, M., *Princípios…, op. cit.* nota a pie de página n.º 200, pág. 241.

[204] Art. 65 de la Constitución de la República Portuguesa, que enumera las competencias estatales para asegurar el derecho a la vivienda (programar y ejecutar una política de vivienda según los planos de ordenación territorial y urbanísticos, que garanticen la existencia de una red adecuada de transportes y de equipamiento social; promover la construcción de viviendas económicas y sociales en colaboración con las regiones y con las entidades locales, etc.). La citada declaración de garantía la encontramos en el art. 2.1 Ley n.º 83/2019, de 3 de septiembre, de Bases de Vivienda, consultable en https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=3171&tabela=leis&ficha=1&pagina=1&so_miolo= (última visita: 6 junio 2025).

preserve la intimidad personal y la privacidad familiar[205]. Esta definición veremos que es análoga, en lo sustancial, a la española. Si bien en el caso portugués no se reconoce expresamente el derecho del individuo ni la obligación del Estado de proporcionar una vivienda permanente, entendida como aquella utilizada como residencia habitual, sí se declara el derecho a que se proteja la vivienda permanente – una vez esta exista, se entiende- de cada uno, especialmente en caso de que dicha vivienda constituya la "morada" o dirección postal familiar[206].

La normativa portuguesa obliga a que la política de vivienda se dirija a las personas y a las familias con carácter general pero también incluye dentro de dicha política medidas de protección especial dirigidas a los siguientes colectivos específicos y necesidades concretas[207]:

(i) Jóvenes: para su formación y para la promoción de su autonomía social y económica.

(ii) Personas con discapacidad, para garantizar condiciones de accesibilidad.

(iii) Personas ancianas, para garantizar una vivienda adecuada y adaptada a sus condiciones de salud y de movilidad.

(iv) Familias con menores, monoparentales o numerosas.

Además, como protección adicional a las personas en situación de especial vulnerabilidad, se incluye a las personas que se encuentran sin "refugio", los menores que sean víctimas de abandono o de malos tratos, las víctimas de violencia doméstica

[205] Ley n.º 83/2019, *op. cit.* nota a pie de página anterior, art. 7.1.

[206] Ley n.º 83/2019, *op. cit.* nota a pie de página n.º 204, art. 7.1.

[207] Ley n.º 83/2019 *op. cit.* nota a pie de página n.º 204, art. 8.3.

y las víctimas de discriminación o de marginalización respecto al acceso a la vivienda[208].

La norma portuguesa contempla como posible destino para vivienda, el supuesto de obtención de suelo público en las operaciones urbanísticas a través de la cesión por parte de los propietarios de terrenos sujetos a dicha transformación. Así, en las operaciones de parcelación o en las operaciones urbanísticas de impacto relevante, las parcelas destinadas a las cesiones gratuitas para el "dominio privado municipal" pueden afectarse a programas públicos de vivienda o de realojo. Vemos, por tanto, que, a diferencia de la situación española, **el posible destino para vivienda del suelo cedido al municipio se prevé para el dominio privado municipal**; no para el dominio público[209].

Sin embargo, **la ley portuguesa de vivienda no reconoce expresamente el acceso a esta ni la vivienda social como un servicio público ni como un servicio de interés general económico** en terminología europea. Quizás por ello en lo que respecta al instrumento jurídico para articular la participación del sector privado en la gestión de terrenos o propiedades públicas con fines de vivienda, la norma prevé el **derecho de superficie de manera preferente** y aclara que la transferencia a cooperativas, entidades del sector social o entidades privadas de dichos bienes se hace a título oneroso[210]. Vemos por tanto que no se nombran los instrumentos de contratación pública para la creación de vivienda social pública, más allá de reconocerse al Estado, a las regiones autónomas y a las entidades locales la facultad de promover contratos administrativos con entidades del sector social que las incentiven y/o vinculen a colaborar en la ejecución de programas públicos de vivienda[211], quizá por la ausencia de la atribución del servicio público de vivienda al

[208] Ley n.º 83/2019 nota a pie de página n.º 204, art. 10.

[209] Ley n.º 83/2019 nota a pie de página n.º 204, art. 34.5.

[210] Ley n.º 83/2019 nota a pie de página n.º 204, art. 27.2.

[211] Ley n.º 83/2019 nota a pie de página n.º 204, art. 58.

Estado, al menos. En cualquier caso, sí hay voluntad política en esa dirección pues comprobamos cómo el Programa Nacional de Vivienda 2022-2026 lamenta la ausencia de "um efetivo serviço público de habitação que responda aos défices estruturais do setor em Portugal", para lo cual contempla como prioridad la mitigación progresiva de dichos déficits y la creación de un efectivo servicio público de vivienda, lo cual pasa necesariamente por el incremento del parque público de vivienda"[212].

Ese mismo régimen de derecho de superficie se permite en general para los bienes inmuebles públicos que quieran ponerse a disposición del sector privado o cooperativo por parte de las distintas Administraciones territoriales para desarrollar programas de vivienda en régimen de alquiler con coste controlado[213].

Por lo demás, en los últimos años se aprecia una cierta intensificación legislativa a favor del incremento de viviendas para colectivos especialmente vulnerables y para otros colectivos con dificultades económicas de acceso. Sin llegar a constituir un cuerpo que aborde sistemáticamente el urbanismo, los bienes públicos, el servicio social y la vivienda, nos parece elogiable el esfuerzo por estructurar y regular soluciones transversales que aborden al menos algunas de esas materias o competencias de manera conjunta. Sintetizamos dicha labor legislativa según lo siguiente[214]:

(i) La creación del **Primer Derecho-Programa de Apoyo al Acceso a la Vivienda** para personas que viven en condiciones habitacionales indignas y que no disponen de capacidad financiera para asumir el coste de acceso a una

[212] Aprobado mediante Ley 2/2024, de 5 de enero, consultable en https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/2-2024-836117862 (última visita: 6 junio 2025).

[213] Ley n.º 83/2019 *op. cit.* nota a pie de página n.º 204, art. 42.5 y 6.

[214] Otras medidas vinculadas estrictamente al ejercicio de competencias en materia de vivienda serían por ejemplo las aprobadas mediante Decreto-Ley 68/2019, de 22 de mayo, por el que se crea el programa de arrendamiento accesible (DR n.º 98/2019, Serie I de 2019-05-22); o la Orden 65/2019, de 19 de febrero, por el que revisa el régimen de vivienda de costes controlados (DR 35/2019, Serie I de 2019-02-19).

vivienda adecuada[215]. Se trata de una norma de medidas de fomento para la creación de vivienda -de la rehabilitación y del arrendamiento de forma prioritaria-, en la que encontramos algunas referencias a la coordinación con el planeamiento y con el ejercicio de las competencias locales. P. ej., el principio de planeamiento estratégico local, según el cual las soluciones habitacionales promovidas con base en esta norma deben estar alineadas con las estrategias municipales y supramunicipales de política local de vivienda, en el marco de las opciones definidas por los municipios para el desarrollo de sus territorios (en especial, el nivel de ocupación del suelo, de la recalificación y de la modernización del parque inmobiliario urbano); o cuando la viabilidad de una solución habitacional depende únicamente de que se publique una norma municipal que concrete la adecuación de los regímenes legales aplicables, corresponderá al municipio promover los procedimientos necesarios al efecto[216].

(ii) La **realización del inventario de patrimonio inmobiliario del Estado apto para uso de vivienda** y la **creación de una bolsa de inmuebles del Estado para vivienda**, en el marco del Programa de Estabilización Económica y Social y en ejecución de la obligación contenida en la Ley de Bases de Vivienda[217]. Debe comprender los inmuebles de dominio privado del Estado, de administración indirecta de este y del sector empresarial estatal que sean de uso residencial, incluyendo los terrenos que permitan su afectación a ese uso directamente o mediante un proceso de reconversión o de construcción[218].

---

[215] Decreto-Ley 37/2018, de 4 de junio, de creación del 1º Derecho-Programa de Apoyo al Acceso a la Vivienda (DR n.º 106/2018, Serie I de 2018-06-04). Como puede apreciarse, se trata de una norma aprobada un año antes de la que regula el derecho a la vivienda.

[216] *Op. cit.* nota a pie de página anterior, arts 3.b) y 13.5 respectivamente.

[217] Decreto-Ley 82/2020, de 2 de octubre, de realización de dicho inventario (DR n.º 193/2020, Serie I de 2020-10-02). La Ley de Bases de Vivienda es la referida en la nota a pie de página n.º 204.

[218] *Op. cit.* nota a pie de página anterior, art. 1 y exposición de motivos.

Corresponde al IHRU, I.P. identificar, de entre los inmuebles del Inventario que estén desocupados o disponibles, tras la articulación con la entidad gestora, aquellos que deban integrar la Bolsa. Una vez tramitado el correspondiente procedimiento e integrado el bien en la Bolsa, opera la transferencia de su gestión a favor del IHRU, I.P. [219]. Asimismo, la integración de bienes pertenecientes a la administración indirecta o al sector empresarial estatal depende de un acuerdo entre la entidad titular y el IHRU, I.P. pero, una vez se produzca dicha integración, se transfiere igualmente la gestión a favor de este organismo [220]. A su vez, la disposición de los inmuebles de la bolsa para vivienda se efectúa mediante cesión para promoción municipal o a través de la promoción por el propio IHRU, I.P.[221]. También se contempla la posibilidad de **promoción público-comunitaria** por parte de este organismo, bajo la forma de **consorcio con entidades del tercer sector** ("cooperativas, asociaciones de vecinos u otras entidades sin fines lucrativos") seleccionadas a través de un procedimiento concurrencial. Los ingresos generados por los inmuebles bajo este esquema deberán ser reinvertidos en proyectos de desarrollo comunitario, en especial en la mejora del edificio y de su envolvente, incluyendo el apoyo a públicos vulnerables[222]. La norma también contempla la "concesión" a entidades del sector privado y del sector cooperativo y social, seleccionadas igualmente mediante un procedimiento

[219] *Op. cit.* nota a pie de página n.º 204, art. 9.

[220] *Op. cit.* nota a pie de página n.º 204, art. 10.

[221] La posible cesión a las entidades locales se articula a través de un procedimiento de consulta a estas por parte del IHRU, I.P. En caso de aceptar la gestión, se le transfiere la propiedad del suelo en cuestión y la entidad local asume la obligación de llevar a cabo las actuaciones previstas en el plazo máximo correspondiente (p. ej. 60 meses en caso de obras que requieran previamente una modificación del plan municipal de ordenación del territorio u obras que impliquen una operación de parcelación). La cesión se sujeta a las condiciones resolutorias de cumplimiento del plazo y de la afectación previstos (art. 12 Decreto-Ley 82/2020).

[222] *Op. cit.* nota a pie de página n.º 204, art. 15. Asimismo, según este precepto, el detalle sobre el régimen de afectación de los inmuebles, las condiciones generales para las partes, los plazos y los valores máximos para la puesta a disposición de las viviendas deben definirse por el ministro responsable de vivienda.

concurrencial, para la promoción, puesta a disposición y gestión de inmuebles integrantes de la bolsa[223]. No se especifica el tipo de concesión del que se trata. Como contenido de interés en lo que respecta a la coordinación con las competencias en materia de urbanismo, esta norma reconoce la aptitud residencial de los inmuebles que integren la Bolsa, aplicándose un procedimiento simplificado mediante la elaboración o alteración del pertinente instrumento de gestión territorial[224].

(iii) En concreto, **para el Alojamiento Urgente y Temporal**, la creación de una **Bolsa Nacional**, de un **Plan Nacional** y de un **Inventario**, junto con las modalidades y condiciones de las **ayudas** para la promoción de soluciones de este tipo de alojamiento[225]. Se trata de un conjunto de medidas estructuradas y transversales a nivel estatal (sin perjuicio de las competencias de las entidades locales) para disponer de alojamientos de emergencia o de transición, destinados a personas en riesgo de emergencia. Su objeto no reúne los requisitos mínimos apuntados por la ONU para alcanzar la categoría de vivienda a los que nos referiremos en el capítulo siguiente, sino de habitaciones o de edificios residenciales, individual o colectivo, junto con los respectivos espacios complementarios de utilización común para la socialización y prestación de apoyo a estas personas. La situación de riesgo se define de manera amplia pues incluye tanto la derivada de eventos imprevisibles o excepcionales (catástrofes naturales, etc.) como la necesidad de alojamiento urgente para personas privadas temporalmente de vivienda (personas sin hogar, víctimas de violencia doméstica o de tráfico de seres

[223] *Op. cit.* nota a pie de página n.º 204, art. 16. También para esta alternativa la norma remite a un desarrollo normativo posterior en lo que respecta al detalle sobre el régimen de afectación de los inmuebles, las condiciones generales para las partes, los plazos y los valores máximos para la puesta a disposición de las viviendas.

[224] *Op. cit.* nota a pie de página n.º 204, art. 18.

[225] Decreto-Ley 26/2021, de 31 de marzo, de creación de una Bolsa Nacional de Alojamiento Urgente y Temporal (DR n.º 63/2021, Serie I de 2021-03-31).

humanos), y la necesidad extraordinaria de alojamiento urgente y temporal para personas en riesgo inminente de quedar sin hogar o para jóvenes o personas con discapacidad y cuyo proceso de capacitación o de emancipación esté dificultado por la ausencia de recursos o soporte familiar[226]. La Bolsa de Alojamiento integra la oferta de alojamiento urgente y temporal disponible, mientras que el Inventario consiste en la identificación de los inmuebles que pueden estar afectos o que lo están ya a respuestas de alojamiento urgente y temporal y que sean susceptibles de integrarse en la Bolsa. Las medidas de ayuda se financian con cargo al Plan de Recuperación y Resiliencia, por lo que lo regulado al respecto en el capítulo IV de esta norma estará vigente hasta el 31 de agosto de 2026. Dichas medidas pueden tener por objeto la rehabilitación, construcción o adquisición de inmuebles (no el arrendamiento).

(iv) En 2023 destaca el régimen de **arrendamiento para subarrendamiento por parte de familias con dificultades de acceso a la vivienda en el mercado**, a cargo del IHRU, I.P. y de ESTAMO — Participações Imobiliárias, S. A. (ESTAMO, S.A.). Estas entidades arriendan vivienda para que a su vez los municipios puedan ponerlas a disposición de sus habitantes bajo la figura del subarrendamiento. A través del "contrato interadministrativo" entre dichas entidades y la Asociación Nacional de Municipios Portugueses o la Asociación Nacional de Parroquias, se permite la gestión por parte de las "cámaras municipales" y de las juntas de parroquia adheridas[227].

[226] *Op. cit.* nota a pie de página n.º 204, art. 5.

[227] Arts. 6 y 7 del Decreto-Ley n.º 38/2023, de 29 de mayo, por el que se crea un régimen de arrendamiento para subarrendamiento para familias con dificultades en el acceso a la vivienda en el mercado y modifica distintos regímenes jurídicos del área de vivienda en el ámbito de la implementación del Plan de Recuperación y Resiliencia (DR n.º 103/203 Serie I de 2023-05-29).

5.1.3. El suelo dotacional cedido al dominio público o privado municipal. El destino de estas cesiones no contempla el de vivienda

Desde el punto de vista urbanístico, entre las finalidades de la reestructuración de la propiedad -consistente en el fraccionamiento, la parcelación y la reparcelación-, consta la de "Localizar las áreas a ceder obligatoriamente por los propietarios destinadas a la implantación de infraestructuras, de espacios verdes o de otros espacios y equipamientos de utilización colectiva"[228].

En consonancia con lo anterior, uno de los efectos de la reparcelación consiste en la transferencia de terrenos a favor de la Administración para "espacios verdes públicos y de utilización colectiva, infraestructuras, en especial calles viales y peatonales, y equipamientos colectivos que deban integrar el dominio municipal"[229]. En concreto, "Las parcelas de terreno cedidas al municipio se integran en el dominio municipal con la emisión del albarán o, (…), a través de instrumento notarial proprio (…) debiendo la cámara municipal **definir**, en el albarán o en el instrumento notarial, **las parcelas afectas** a los **dominios público y privado del municipio**"[230]. Resulta interesante detenernos en el detalle de las sucesivas versiones de este precepto, por los cambios de destino al dominio municipal que ha experimentado. Así, la versión originaria no especificaba si dicho destino si era dominio público o privado. En 2001 se introdujo la precisión de su afección al dominio público mientras que en 2007 se cambió para

[228] Art. 162.2.f) del Decreto-Ley 80/2015, de 14 de mayo, por el que se aprueba la revisión del Régimen Jurídico de los Instrumentos de Gestión Territorial, aprobado por el Decreto-Ley 380/99, de 22 de septiembre (DR n.º 93/2015, Serie I de 2015-05-14) y en términos análogos el art. 164 para el suelo urbano.

[229] Decreto-Ley 80/2015 *op. cit.* nota a pie de página anterior, art. 169.1.b). Asimismo, el Decreto-Ley 555/1999, de 16 de diciembre, por el que se establece el régimen jurídico de la urbanización y edificación (DR n.º 291/1999, Serie I-A de 1999-12-16), contempla la obligación del propietario y de los demás titulares de derechos reales sobre el terreno a parcelar, de ceder gratuitamente al municipio las parcelas para la implantación de espacios verdes públicos y equipamientos de utilización colectiva y las infraestructuras que, de acuerdo con la ley y con la licencia o autorización de parcelación, deban integrar el dominio municipal (art. 44.1).

[230] Art. 44.3 del Decreto-Ley 555/1999, en su versión vigente.

contemplar las dos opciones con la que sigue vigente[231]. Quizá por ello la práctica administrativa se pronunciaba antes de 2007 a favor del carácter demanial de los terrenos objeto de cesión al municipio como consecuencia de una operación urbanística de reparcelación[232]. En cualquier caso, al amparo de dicha redacción vigente entre 2001 y 2007, según esta doctrina, en los ejemplos dados acerca de los terrenos objeto de cesión, se termina concluyendo que el uso de vivienda no integra el dominio público. Así: "Incluem-se no domínio privado indisponível do município a escola (construção e terreno) e os restantes equipamentos de utilização colectiva (parque de campismo, campo da bola, equipamentos incluídos no parque municipal, biblioteca, cine-teatro, mercado, central de camionagem. Obviamente que se os terrenos para a implantação destes equipamentos tiverem sido cedidos ao domínio público no âmbito das cedências devidas por operações de loteamento essas parcelas serão do domínio público. Quanto à área destinada à feira mensal será do domínio público se constituir um largo ou praça. Caso contrário integrará o domínio privado

[231] Decreto-Ley 177/2001 (DR n.º 129/2001, Série I-A de 2001-06-04), en vigor desde el 10 de febrero de 2001, y Ley 60/2007 (DR n.º 170/2007, Série I de 2007-09-04), en vigor a partir de 3 de marzo de 2008, respectivamente.

[232] "Nos termos do art. 44º, nº 3 do RJUE, Decreto-Lei nº 555/99, de 16.12, com as alterações do Decreto-Lei nº 177/2001, de 04.06, as parcelas de terreno cedidas ao município no âmbito de uma operação de loteamento integram-se no domínio público municipal". Informe jurídico 155/2005, de 9 de septiembre, de la Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional del Centro, I.P., apartado I, en respuesta a una consulta sobre la naturaleza jurídica del subsuelo de un espacio verde cedido al dominio público municipal en el ámbito de una operación de "loteamento". Dicha interpretación figura también en el informe 264/01, de 29 de octubre, de la División de Apoyo Jurídico de dicha entidad: "Importa por último referir que por força dos regimes jurídicos relativos a operações urbanísticas, incluindo o actual D.L. 555/99, há ainda que considerar do domínio público as parcelas cedidas para espaços verdes equipamentos e infra-estruturas no âmbito de operações de loteamento e obras de edificação". Puede consultarse en su página web: https://www.ccdrc.pt/index.php?option=com_pareceres&view=details&id=1067&Itemid=1 (última visita: 6 junio 2025).

El concepto de "loteamento" puede asimilarse al español de reparcelación, al definirse como la "realização de uma operação urbanística de divisão de um ou vários prédios, em parcelas autónomas [lotes], de qualquer área, unidades prediais destinadas, imediata ou subsequentemente, à construção, sujeita a prévia autorização ou licenciamento dos órgãos administrativos competentes e de que resultam alterações na titularidade, objeto e limites dos direitos reais que incidem sobre o prédio ou prédios em causa" (Sentencia del Tribunal Supremo de Justicia, Sección 1ª, de 4 de octubre de 2018, procedimiento 5979/12.7TBMTS.P1.S1).

indisponível. **São do domínio privado disponível do município os lotes de terreno para** industria e **construção de habitação**" (negrita propia)[233].

A nivel estatal, no encontramos la previsión legislativa urbanística de cesión de suelo dotacional para vivienda social[234]. Parece que la implantación de políticas de vivienda en suelo público se articula en torno al dominio privado. Así por ejemplo en 2020 se introdujo un régimen simplificado para las alteraciones de planes intermunicipales y municipales necesarias para la redefinición del uso del suelo determinada por el cese de servicios administrativos y de restricciones de utilidad pública o por la desafectación de bienes de dominio público o de los fines de utilidad pública a los que se encontraban adscritos, especialmente los de dominio privado indisponible del Estado. Si se pretendiera promover la ubicación de vivienda en este tipo de suelo, no se habría previsto esta facilidad en cuanto a la tramitación en el caso de desafectación de bienes del dominio público. Además, el otro supuesto de tramitación simplificada se refiere al suelo público de uso predominante residencial, que suponga ejecutar la Estrategia Local de Vivienda, cuando la ejecución se haya hecho depender del plan de urbanización y/o del plan pormenorizado, especialmente a través de una parcelación de iniciativa municipal[235].

Tampoco hallamos en la legislación urbanística la calificación de las dotaciones, infraestructuras o equipamientos objeto de cesión a consecuencia de la reparcelación urbanística, como bienes de dominio público[236]. En cambio, la ley sí afirma expresamente que "los espacios de uso público y los equipamientos e

---

[233] Informe 264/01 *op. cit.* nota a pie de página anterior.

[234] En particular, nos referimos en este caso al Decreto-Ley 80/2015 y a la Ley 31/2014, de 30 de mayo, de Bases Generales de la Política Pública de Suelos, de Ordenamiento del Territorio y de Urbanismo (DR n.º 104/2014, Serie I de 2014-05-30).

[235] Art. 5 del Decreto-Ley 81/2020, de 2 de octubre, por el que se adecuan los instrumentos creados en el ámbito de la Nueva Generación de Políticas de Vivienda y la Ley Orgánica del IHRU, I.P., a la Ley de Bases de la Vivienda, en el ámbito del Programa de Estabilización Económica y Social. Este precepto modifica el art. 123 del Decreto-Ley 80/2015, de 14 de mayo.

[236] En particular, nos referimos al Decreto-Ley 80/2015 y a la Ley 31/2014.

infraestructuras de utilización colectiva integran el dominio público o privado de administración"[237]. En particular, el dominio privado del Estado, de las regiones autónomas y de las entidades locales pueden afectarse a finalidades de políticas públicas de suelo, tales como la "localización de infraestructuras, de equipamientos y de espacios verdes o de otros espacios de utilización colectiva" y la realización de intervenciones públicas o de iniciativa privada de vivienda con fines sociales[238].

A modo de ejemplo sobre lo que sucede en la práctica, el Plan Director Municipal de Lisboa se refiere a las áreas objeto de cesión para el dominio municipal, para espacios verdes y de utilización colectiva y equipamientos de utilización colectiva, exigiendo únicamente determinados requisitos de superficie mínima en el caso de cesión para el dominio público municipal[239].

5.1.4. Instrumentos de gestión de las dotaciones urbanísticas

La norma urbanística contempla los "contratos de concesión" o la concesión de "licencias de uso privativo" de bienes que integran el dominio público del Estado, de las regiones autónomas y de las entidades locales, en especial para la utilización, explotación o gestión de infraestructuras urbanas y de espacios y equipamientos de utilización colectiva. En el caso de los contratos, se aplicará el Código de Contratos Públicos[240].

Para los bienes inmuebles de dominio privado, la norma prevé el derecho de superficie como posibilidad que tienen los municipios para la consecución de la política pública del suelo. Como regla general, se constituye a título oneroso, excepto cuando las operaciones del superficiario persigan directamente intereses públicos

[237] Ley 31/2014 *op. cit.* nota a pie de página n.º 234, art. 22.1.

[238] Ley 31/2014 *op. cit.* nota a pie de página n.º 234, art. 23, apartados c) y d).

[239] Art. 88, apartados 1 y 5, del Plan Director, en la versión resultante de la Declaración de Rectificación n.º 703/2020, de 16 de octubre (DR n.º 202/2020, Serie II de 2020-10-16).

[240] Decreto-Ley 80/2015 *op. cit.* nota a pie de página n.º 228, art. 158. En el mismo sentido, art. 32 de la Ley 31/2014.

relevantes y constituyan una contrapartida económica suficiente respecto al derecho conferido[241].

5.2. Francia

5.2.1. Bienes y servicios públicos en Francia

Siguiendo la misma metodología que en el caso de Portugal, haremos una síntesis de los conceptos de bienes demaniales y de servicios públicos para poder aplicarlos posteriormente a la vivienda social y a las dotaciones públicas.

Comenzando por el demanio, según el Código General de la Propiedad de las Personas Públicas, constituyen ese tipo de bienes aquellos pertenecientes a las personas públicas enumeradas en el art. 1 de dicha norma, que estén afectos al uso directo del público o que estén afectos a un servicio público siempre y cuando en este caso sean objeto de un "aménagement" indispensable para la ejecución de la misión de servicio público[242].

Este Código confirma "**una tendencia legislativa reductora de la demanialidad**"[243], que trata de evolucionar desde una lógica proteccionista de los bienes públicos a otra de valorización de estos. A pesar de ello, falta en esta norma

---

[241] Art. 156 del Decreto-Ley 80/2015 y, en sentido análogo, art. 30 de la Ley 31/2014.

[242] Art. L2111-1 del Código consultable en: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006070299/LEGISCTA000006164222/#LEGISCTA000006164222 (última visita: 6 junio 2025). FERNÁNDEZ SCAGLIUSI lo traduce como "adaptación" ("Algunos posibles cambios en la gestión de los edificios administrativos. Especial referencia a las operaciones de *lease-back*", *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 38, 2015, pág. 13, versión electrónica). Sin embargo, parece más apropiado el término "ordenación".

[243] FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, M.A., "Algunos posibles cambios en la gestión de los edificios administrativos. Especial referencia a las operaciones de *lease-back*", *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 38, 2015, págs. 12-13 (versión electrónica). Entre los ejemplos, la autora cita "la posibilidad de gravar el dominio público con derechos reales limitados de naturaleza civil cuando ello sea compatible con la afectación o destino de la cosa". Entendemos que tal posibilidad existe en España en caso de destino diferente del vuelo y del subsuelo, pudiéndose considerar este último como bien privativo y gravarse por ejemplo a través de un derecho de superficie (p. ej. para el uso de aparcamiento).

una reflexión más radical del sentido profundo de la propiedad pública. Asimismo, la especificidad funcional de los bienes públicos que resulta de su vocación intrínseca de satisfacer la utilidad pública, materializada en la afectación a un uso o a un servicio público en lo que respecta a los bienes de dominio público, apenas aparece en el Código pues la idea del destino (el servicio público) está implícito ("en filigrana") pero no claramente afirmada salvo en disposiciones dispersas. Tampoco se ha aprovechado la oportunidad del nuevo Código para regular los bienes privados afectados legalmente a una utilidad pública, probablemente por la limitación que comporta su ámbito de aplicación[244]. Además, no solo los bienes demaniales están afectos a la utilidad pública sino también los patrimoniales, según la jurisprudencia. En concreto, entre estos últimos se incluye la vivienda social[245].

No faltan en Francia voces a favor de la unificación de los bienes públicos o, al menos, de la restricción de los bienes demaniales a aquellos destinados a actividades de utilidad pública sin ánimo de lucro[246].

Según la doctrina, **en el caso de la vivienda social** no se trata tanto de que el bien inmueble no sea indispensable para la prestación de dicho servicio -que sí lo es- como que **su régimen de afección es incompatible con el dominio público**[247]. En particular, debido al **carácter temporal, precario y revocable** de los títulos de ocupación del dominio público y considerando de los derechos que se garantizan al titular de un alquiler de vivienda social, tal arrendamiento no podría tener por objeto

[244] ROUX, C., *Propriété public et droit de l´Union Européenne,* LGDJ, Issy-Les-Moulineaux (Paris), 2015, pág. 195.

[245] "Arrêt CROUS de Créteil", de 3 de marzo de 1992, n.º 90PA00637 citado por ROUX, C., *Propriété public et droit de l´Union Européenne,* LGDJ, Issy-Les-Moulineaux (Paris), 2015, pág. 199. ROUX identifica el régimen de arrendamiento privado al que se sujetan estas viviendas como el obstáculo para su inclusión en el dominio público, lo cual le parece discutible pues el régimen jurídico aplicable a estas viviendas se deduce de la naturaleza jurídica de su explotación cuando la ortodoxia impondría el razonamiento inverso, argumento que compartimos.

[246] ROUX, C., *Propriété public et droit de l´Union Européenne,* LGDJ, Issy-Les-Moulineaux (Paris), 2015, pág. 654.

[247] RAYNAL, J., *Propriété publique et logement social*, tesis doctoral, Facultad de Derecho, Universidad de Montpellier, 2016, pág. 341.

un bien de dominio público[248]. Además, el **contrato de alquiler** de una vivienda social se rige por el derecho privado, con independencia de la naturaleza jurídica del arrendador o de la actividad de servicio público[249]. Desde el punto de vista **financiero** también la vivienda social presenta una incompatibilidad con el dominio público pues la contribución o tarifa por la ocupación de un inmueble demanial se corresponde con la contrapartida a este derecho de ocupación privativa concedido por la autoridad demanial, que tiene en cuenta las ventajas otorgadas al titular de ese derecho, mientras que el alquiler de una vivienda social es la contrapartida directa de la prestación proporcionada en concepto del servicio público prestado. Por tanto, también desde esta perspectiva las reglas de utilización de un inmueble demanial son incompatibles con el régimen de las viviendas sociales[250].

Asimismo, desde una perspectiva más amplia, los inmuebles de la Administración del Estado han dejado de tener la consideración de demanial para rentabilizar y "valorizar" este tipo de bienes en el mercado. Por tanto, considerando su similitud física y funcional con la vivienda social (ambas edificaciones están destinadas a un servicio público o servicio competencia de la Administración), tiene cierta lógica que las viviendas públicas tampoco tengan dicha condición[251].

---

[248] RAYNAL, J., *op. cit.* nota a pie de página anterior, pág. 355. El autor concluye que la imposibilidad de que el inmueble afecto al servicio público de vivienda social sea demanial, proviene de una incompatibilidad de régimen: por las reglas de utilización y de cesión (pág. 368).

[249] Sobre la crítica a este argumento desde la ortodoxia véase el comentario sobre el Arrêt CROUS de Créteil, nota a pie de página n.º 245.

[250] RAYNAL, J., *op. cit.* nota a pie de página n.º 247, pág. 360. Otras diferencias, por ejemplo, podemos encontrarlas en la autorización para que una oficina pública de vivienda venda esta a su arrendatario, espontáneamente o a solicitud de este (pág. 362).

[251] FERNÁNDEZ SCAGLIUSI cita la Ordenanza n.º 2004-825 como la norma que aprobó dicho cambio de naturaleza jurídica, explicitando los motivos indicados en el cuerpo del documento, así como el propio Código General de la Propiedad de las Personas Públicas aprobado dos años después ("Algunos posibles cambios en la gestión de los edificios administrativos. Especial referencia a las operaciones de *lease-back*", *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 38, 2015, pág. 13 (versión electrónica).

Ello no obstante, encontramos alguna excepción en el Código francés, como es la prevista para el departamento de la Guayana, donde los inmuebles demaniales pueden ser objeto de concesiones gratuitas a las colectividades territoriales o a sus asociaciones para destino a construcción de vivienda "de vocación muy social" o a usos o servicios públicos. Vemos por tanto la identificación de este tipo de destino con el servicio público, a la que nos referiremos seguidamente[252].

Tanto los bienes demaniales como los patrimoniales son inembargables y no pueden cederse a un precio por debajo de su valor real[253]. Como excepción, cabe citar el caso de venta de terrenos de dominio privado por parte del Estado a un precio inferior al valor venial precisamente cuando van a ser destinados a la realización de programas que impliquen mayoritariamente viviendas de las que alguna parte al menos es vivienda social. De hecho el descuento está vinculado a la categoría de vivienda social a la que vaya a destinarse, pudiendo alcanzar el 100% del valor venial del terreno[254]. Por lo demás, los bienes demaniales son inalienables e imprescriptibles.

En cuanto al **servicio público**, observamos cómo en Francia durante la primera mitad del siglo XX tanto DUGUIT como JÈZE lo habían definido de una manera amplia y casi omnicomprensiva, pues para el primero, desde una perspectiva objetiva, el servicio público incluye toda actividad indispensable para la sociedad y que sin embargo no está asegurada por el mero funcionamiento de esta, por lo que los gobernantes han de intervenir a tal efecto; y el segundo, desde una perspectiva subjetiva, pues el servicio público se vincula exclusivamente a "la voluntad de los gobernantes"[255]. La doctrina más reciente sigue esa misma línea de vinculación a la voluntad del Estado,

[252] Art. L5142-1 del Código General de la Propiedad de Personas Públicas.

[253] En cambio, en España los bienes patrimoniales sí son embargables con arreglo a la LPAP.

[254] Art. L3211-7 del Código General de la Propiedad de las Personas Públicas (*op. cit.* nota a pie de página n.º 242).

[255] RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., y SENDÍN GARCÍA, M.A. ("El servicio público según Duguit ¿Una referencia para un mundo en crisis?", *Revista Jurídica de Canarias,* n.º 18, julio 2010, Tirant lo Blanch, págs. 58-59.

sin definiciones abstractas y preestablecidas, es decir, sin que haya un "servicio público por naturaleza", sino por un fenómeno "existencialista", vinculado al interés general así considerado en cada momento[256].

5.2.2. El derecho a la vivienda en Francia

En Francia, el problema de la vivienda no es un fenómeno nuevo ni reciente. Algún autor sitúa los primeros trabajos que demuestran la conciencia sobre su existencia antes de la Revolución de 1789, pero la intervención pública en este campo comenzó a partir de la segunda mitad del siglo XIX[257].

El derecho a una vivienda digna no está reconocido formalmente en los textos que integran el bloque de constitucionalidad francés [258]. Sin embargo, el Consejo constitucional sí ha reconocido que promover el derecho a la vivienda de personas desfavorecidas responde a una exigencia de interés nacional y además, desde 1995, que se trata de un "*objectif à valeur constitutionnelle*" consistente en "*la possibilité pour toute personne de disposer d´un logement décent*"[259].

En la actualidad, **el derecho a la vivienda** no se queda en una declaración, sino que viene acompañado de una serie de medidas que lo convierten en un **derecho exigible, que puede hacerse valer ante la Administración o los tribunales, al**

---

[256] ROUX, C., *Propriété public et droit de l´Union Européenne,* LGDJ, Issy-Les-Moulineaux (Paris), 2015, pág. 163, refiriéndose a las decisiones de nacionalizar empresas que el Estado considera que deben tratarse como un servicio público.

[257] RAYNAL, J., *op. cit.* nota a pie de página n.º 247, pág. 413.

[258] Una explicación de esta realidad proviene de que semejante derecho pertenece a la tercera generación de derechos fundamentales. En cualquier caso, ciertos autores consideran que este derecho fundamental existe, no de manera formal, pero sí en la potencialidad del bloque francés de constitucionalidad, especialmente si la sociedad considera la vivienda como una necesidad esencial (GRAËFFLY, R., *Le logement social. Étude comparée de l´intervention publique en France et en Europe Occidentale*, Libraire Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 2006, págs. 313-314).

[259] GRAËFFLY, R., *Le logement social. Étude comparée de l´intervention publique en France et en Europe Occidentale*, Libraire Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 2006, pág. 315.

estar así reconocido en una ley desde 2007 [260] . Desde una perspectiva competencial, el deber de solidaridad nacional, la búsqueda de la diversidad social y el carácter oponible del derecho a la vivienda son fuerzas centrípetas- a favor de la competencia estatal, cabe entender-[261].

La vivienda social no encuentra una definición precisa en el derecho francés[262]. Doctrinalmente, puede definirse como una noción que tiene una dimensión tanto material como funcional. Así, se trata de una vivienda ("habitation"), destinada al arrendamiento y afectada al servicio público de vivienda de personas de recursos modestos o desfavorecidas que, por razones de solvencia, no son capaces de encontrarla en condiciones de mercado[263].

En consonancia con la definición amplia de servicio público que apuntábamos anteriormente, **la vivienda se considera un servicio público incluso aunque no implique el ejercicio de potestades públicas**, como es el caso de las sociedades

[260] Este "droit au logement opposable" se reconoce en la Ley nº. 2007-290, de 5 de marzo de 2007, denominada "loi DALO" (JORF, n.º 55, 6 marzo 2007) (RAYNAL, J. *op. cit.* nota a pie de página n.º 247, pág. 76). La evolución normativa puede consultarse en GRAËFFLY, R., *Le logement social. Étude comparée de l´intervention publique en France et en Europe Occidentale*, Libraire Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 2006, págs. 318-328. Según este último autor, el derecho a la vivienda se afirma cuatro veces por el legislador en el periodo comprendido entre 1982 y 1998, lo cual parece un avance considerable por lo que supone de la continuidad en la intención de regular a favor de tal derecho. Frente a las críticas acerca del "arsenal legislativo" que en la práctica lleva a cuestionarse si es realmente operativo; a la multiplicidad de canales de intervención pública; y a la debilidad de los medios financieros para el sector de la vivienda social, el autor termina citando a Eric Le Lann y a Philippe Pivion, en lo que respecta a la necesidad de una dimensión nacional, en consonancia con la afirmación nacional del derecho, y la importancia de tener en cuenta el funcionamiento del mercado de vivienda en su conjunto para articular mecanismos que permitan el acceso a la vivienda social, que es la primera de las condiciones para hacer efectivo este derecho (pág. 329).

[261] RAYNAL, J., *op. cit*. nota a pie de página n.º 247, pág. 422.

[262] RAYNAL, J., *op. cit.* nota a pie de página n.º 247, pág. 11. El autor se basa para ello en lo afirmado por el Consejo de Estado francés en 2009, según el cual "la notion de logement social est devenue multiple et instable" (nota a pie de página n.º 73). Asimismo, GRAËFFLY, R., *Le logement social. Étude comparée de l´intervention publique en France et en Europe Occidentale*, Libraire Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 2006, pág. 2.

[263] RAYNAL, J., *op. cit.* nota a pie de página n.º 247, págs. 18-19.

alquiler a bajo precio[264] y aunque "n´est pas par nature une activité de service public"[265]. La expresión de "servicio público de vivienda" se utiliza expresamente a partir del *arrêt* del Consejo de Estado de 20 de marzo de 1959, Sieur Lauthier pero el reconocimiento de la gestión de un servicio público por parte de los arrendadores institucionales de vivienda se remonta al arrêt Delle Dumy, de 4 de diciembre de 1931[266] al que sigue una "jurisprudencia invariable"[267]. Anteriormente, el primer texto relativo a la movilización de inmuebles públicos en favor de la vivienda es la ley Strauss de 12 de abril de 1906, en virtud de la cual se autoriza por primera vez la participación de los municipios y de los departamentos en la vivienda a buen precio a través de la cesión de terrenos o construcciones a las sociedades de tal objeto, por un precio de venta que no podía ser inferior a la mitad de su valor así como mediante

[264] RAYNAL, J., *op. cit.* nota a pie de página n.º 247, pág. 85.

[265] Según GRAËFFLY, R., a pesar de ello, el Consejo de Estado francés erigió la función de alquiler a precio económico en servicio público desde 1931 por una jurisprudencia invariable; se reconoció por la doctrina; y se trata de un servicio de interés general desde el año 2000, con la Ley n.º 2000-1208 del 13 de diciembre, art. 145.1 (*Le logement social. Étude comparée de l´intervention publique en France et en Europe Occidentale*, Libraire Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 2006, pág. 2). En efecto, dicho precepto modificó el art. L 411.2 del Código de la Construcción y de la Vivienda para permitir que las entidades dedicadas a la construcción, adquisición, atribución y gestión de viviendas de alquiler destinadas a personas cuyos ingresos son inferiores a determinados límites, puedan beneficiarse de exoneraciones fiscales y de ayudas de Estado. La versión actualmente vigente de dicho precepto amplía la descripción de tales actividades y se refiere expresamente a ellas como servicios de interés económico general de acuerdo con la Decisión 2012/21/ UE de la Comisión Europea, de 20 de diciembre de 2011, a la que nos referiremos en la sección 3 del capítulo II de este trabajo.

[266] RAYNAL, J., *op. cit.* nota a pie de página n.º 247, pág. 100.

[267] GRAËFFLY, R., *Le logement social. Étude comparée de l´intervention publique en France et en Europe Occidentale*, Libraire Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 2006, pág. 2. El autor cita los *arrêts* del Consejo de Estado "Santoro" del 8 de febrero de 1961 y "Courtin" de 14 de diciembre de 1973 que reconocen la condición de interés general respecto a la construcción de vivienda social y, para atribuirle la relativa al servicio público, se utilizan los criterios relativos a la misión (vivienda de personas con ingresos limitados) y a los medios (ayudas financias públicas y tutela del Estado). Más recientemente, dicho autor cita el "arrêt Mme Vatin", de 31 de julio de 1992, del Consejo de Estado. En este último se afirma la misión de servicio público que desempeña una sociedad anónima cooperativa de viviendas de alquiler moderado, en atención principalmente a su objeto y al control administrativo al que está sujeta (segundo considerando).

la aportación de inmuebles cuyo valor de entrega no fuera inferior al real establecido por un experto[268].

El paso del servicio de interés general prestado por los particulares en lo que respecta a la construcción y gestión de viviendas salubres y económicas, al servicio público, se produce en consideración al interés y a la implicación del Estado en favor de la puesta en práctica de viviendas a bajo precio, de su contribución y de su control público[269]. Este no presta materialmente el servicio pero, en su papel de garante del derecho a la vivienda, establece las condiciones de creación, de organización y de funcionamiento de los operadores susceptibles de asegurar la ejecución de la construcción y la gestión de viviendas sociales; les impone obligaciones; y toma medidas para verificar que los objetivos se cumplen[270]. En cualquier caso, la movilización de bienes públicos al servicio de la vivienda ha ido creciendo, de forma que representa la mitad aproximadamente del total de inmuebles destinados a vivienda social[271].

Fruto de la adaptación del ordenamiento jurídico francés a la terminología del derecho de la UE, la actividad de vivienda social constituye un **servicio de interés general**[272], en virtud del cual los organismos de vivienda de alquiler moderado, públicos y privados, se benefician de exoneraciones fiscales y de ayudas específicas de Estado[273]. La misión social de estos organismos ha evolucionado de la vivienda a

---

[268] RAYNAL, J., *op. cit.* nota a pie de página n.º 247, pág. 188.

[269] RAYNAL, J., *op. cit.* nota a pie de página n.º 247, pág. 116.

[270] RAYNAL, J., *op. cit.* nota a pie de página n.º 247, pág. 120.

[271] RAYNAL, J., *op. cit.* nota a pie de página n.º 247, pág. 125, basándose en una publicación de 2015. Actualmente la tendencia se ha mantenido. Véase: https://www.proprietairemaintenant.fr/les-offices-publics-de-lhabitat-oph (última visita: 6 junio 2025).

[272] Como explica RAYNAL, "une activité de Service public est une activité d´intérêt général assurée ou assumée par une personne publique, ou si lón préfère, une activité d´intérêt général prise en charge directement ou indirectement par une personne publique" (*op. cit.* nota a pie de página n.º 247, pág. 557).

[273] Los Estados miembros disponen de una amplia facultad de apreciación sobre la definición de los servicios susceptibles de ser calificados como tales (RAYNAL, J., *op. cit.* nota a pie de página n.º 247, pág. 299). Según el art. L411-2 del Código de la Construcción y de la Vivienda, el servicio de interés

la residencia (residencias sociales, para estudiantes, para discapacitados o para mayores de edad); y de la vivienda al alojamiento de personas desfavorecidas, abarcando la puesta a disposición de este tipo de plazas[274].

La creación del servicio público de vivienda social resulta de la voluntad de una persona pública, en concreto del Estado, de satisfacer una necesidad de la población -la de vivienda, considerado como un bien de primera necesidad-[275]. Se trata de un **acto unilateral** porque es la expresión de la "maîtrise exclusive" de una persona pública, de erigir una actividad de interés general en una actividad de servicio público. En el caso de Francia, se trata de un **acto legislativo**[276]. Como titular del servicio público de vivienda social, el Estado define las condiciones de disfrute y de disposición de la vivienda de alquiler afectada a dicho servicio, sin ser su propietario[277]. Bajo esta perspectiva, el Estado ejerce un dominio ("maîtrise") mediato, a través del intermediario que gestiona el servicio público (el arrendador),

general se define como la construcción, la adquisición, la mejora, la atribución, la gestión y la cesión de viviendas de alquiler a arrendatarios cuyos ingresos son inferiores a los máximos fijados por la autoridad administrativa competente. Asimismo, incluye la gestión o la adquisición de viviendas en copropiedad con dificultades importantes de funcionamiento; la gestión de propiedades resultantes de la cesión de viviendas de alquiler en los términos anteriormente señalados (arrendatarios con determinados ingresos inferiores a los máximos). Y la intervención como operador sin poder ser tercero financiero, así como los servicios accesorios. En el contexto de la misión de interés general que constituye la búsqueda de diversidad social y del entorno, también pueden ejercerse competencias de ordenación, de acceso y de prestación de servicios previstos en los textos de aplicación. Se trata de la versión resultante de la modificación aprobada mediante Ordenanza n.º 2019-770, de 17 de julio de 2019, relativa a la parte legislativa del libro VIII del código de la construcción y de la vivienda, consultable en https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074096/LEGISCTA000006159063/?anchor=LEGIARTI000038834254#LEGIARTI000038834254 (última visita: 6 junio 2025).

[274] RAYNAL, J., *op. cit.* nota a pie de página n.º 247, pág. 250.

[275] RAYNAL, J., *op. cit.* nota a pie de página n.º 247, pág. 558.

[276] RAYNAL, J., *op. cit.* nota a pie de página n.º 247, pág. 559. El autor explica que inicialmente dicho acto legislativo tenía como fin favorecer la producción de vivienda barata ("loi Siegfried", de 30 de noviembre de 1894); posteriormente de alquiler moderado (Decreto n.º 55-565 de 20 de mayo de 1955); y después de la reforma de la ayuda a la vivienda operada por la Ley n.º 77-1 de 3 de enero de 1977, como ayuda personalizada a la vivienda para favorecer la construcción, adquisición o mejora de viviendas de alquiler. Antes de esta reforma, la financiación del servicio público de vivienda social se sustentaba especialmente en las ayudas públicas a la inversión.

[277] RAYNAL, J., *op. cit.* nota a pie de página n.º 247, pág. 25.

sobre las características del inmueble, sin que dicho derecho sea ni de propiedad -que corresponde al arrendador-, ni personal de disfrute -que corresponde al arrendatario-. Por tanto, la singularidad de la vivienda social permite afirmar que la propiedad pública se ve superada desde un punto de vista material, pues solo interesa la puesta a disposición de viviendas con independencia de su titularidad y la movilización de recursos privados al efecto resta importancia a la propiedad pública; y formal, pues el Estado goza de una serie de derechos sobre toda vivienda afectada al servicio público de vivienda social ("droit réel passif" sobre dicho inmueble) aunque esta no sea de titularidad pública, que le confieren un "valeur réservée", es decir, que le permiten reservarse el valor de una vivienda social en proporción a la financiación pública de la actividad[278].

Una vivienda deviene "social" solo en caso de "conventionnement" de una vivienda sujeta a la ayuda personalizada. Este acuerdo traduce el **poder del Estado sobre la vivienda** de alquiler "conventionnée", **más que** el poder **sobre el arrendatario** firmante [279]. Así, la **afectación se produce mediante un acto contractual**: "la convention de conventionnement d'une habitation locative à l'aide personnalisée au logement". Este acuerdo se firma entre el Estado y un arrendador de vivienda social -gestor del servicio público-, operación por operación, para permitir al arrendatario beneficiarse de la ayuda personal al alquiler si reúne las condiciones al efecto. Por tanto, establece un derecho personal del Estado sobre el arrendador encargado de asegurar la actividad de servicio público [280]. Dicha "convention de conventionnement" es un **contrato de derecho privado**, que tiene por objeto la organización del servicio público. Su contenido y clausulado es el previsto por ley[281].

[278] RAYNAL, J., *op. cit.* nota a pie de página n.º 247, pág. 679.

[279] RAYNAL, J., *op. cit.* nota a pie de página n.º 247, pág. 631.

[280] RAYNAL, J., *op. cit.* nota a pie de página n.º 247, pág. 26.

[281] En concreto, por el Código de la Construcción y de la Vivienda.

Desde el punto de vista institucional, existe una diversidad de organismos públicos y privados que tienen por objeto la puesta a disposición de vivienda social. Entre los primeros, figuran los "organismes d´habitations a loyer modéré" (anteriormente, "organismes d´habitations a bon marché"), creados por el Estado. Asimismo, las "offices publics de l´habitat" son establecimientos públicos locales en el ámbito de la vivienda, creadas por el Estado, pero a iniciativa de las instancias descentralizadas. Como organismos asimilados, cabe citar las sociedades de economía mixta, en las que el Estado ejerce una influencia determinante sobre su objeto social, mediante su creación o por preverlo así una disposición legal. Entre los segundos figuran los "organismes privés d´habitations à loyer modéré", a los que pertenecen las fundaciones, sociedades cooperativas y sociedades mercantiles si bien el ánimo de lucro está limitado dadas las restricciones al reparto de dividendos y del haber social en caso de liquidación[282]. Así, tanto los inmuebles privados como los públicos pueden movilizarse para producir y gestionar vivienda social, de forma que este tipo de bien no pertenece a una categoría exclusiva de bien demanial, como es obvio y en contra de lo que ocurre con otras tipologías (p. ej., los recursos naturales). Los arrendadores institucionales de vivienda social –"organismos d´habitations à loyer modéré", sociedades de economía mixta y organismos que se benefician de la autorización sobre la promoción de obra de inserción- son los que se sujetan al régimen más "·exorbitante", en atención a la financiación que reciben[283].

En particular, **la especificación de las obligaciones de servicio público se produce, en el caso de los arrendadores estatutarios de vivienda social, una vez obtenida la autorización estatal que le permite intervenir en el SIEG del alquiler social**, programa a programa mediante (i) la "convention de conventionnement de l´habitation locative a l´aide personnalisée au logement" (APL), (ii) por la "convention d´utilité sociale" (CUS). En ambos casos se trata de contratos firmados con el Estado

[282] RAYNAL, J., *op. cit.* nota a pie de página n.º 247, pág. 243-244. En concreto, la referencia a las "offices publics de l´habitat" figura en las págs. 493-494.

[283] RAYNAL, J., *op. cit.* nota a pie n.º 247, pág. 607.

como autoridad pública organizadora del SIEG de la vivienda social. Para los arrendadores no estatutarios de vivienda social, es decir, por cualquier persona física o jurídica que realice dicha actividad de manera más o menos ocasional, el acceso a ayudas públicas para la inversión en alquiler social se subordina al contrato de alquiler de vivienda[284]. La financiación de la actividad consistente en el SIEG del alquiler social se basa en el "conventionnement de l´habitation locative", es decir, en el contrato de alquiler, a fin de que la vivienda de lugar a la ayuda personalizada en beneficio del arrendatario que reúna las condiciones al efecto. En el marco nacional, solo las ayudas directamente basadas en el citado "conventionnement" constituyen compensaciones por la prestación de la actividad arrendaticia de vivienda realizada en concepto del SIEG de vivienda social[285].

En todo caso, la duración de las ayudas de Estado bajo forma de compensaciones de servicio público queda vinculada a la duración de la amortización de la inversión en vivienda social realizada. En este sentido, el marco europeo establece diez años excepto en caso de necesidad de amortizar la inversión[286]. Por lo que respecta al plazo de las obligaciones de servicio público, para los arrendadores estatutarios es ilimitado pues sus inmuebles permanecen sujetos a reglas de atribución bajo condición de los recursos económicos y del precio máximo de alquiler después de que expire la "convention de conventionnement", mientras que los no estatutarios están sujetos a la duración limitada a la de esta "convention"[287].

A pesar de su vinculación a la prestación de un servicio público, la vivienda social propiedad de los establecimientos públicos se considera de dominio privado, ya sea

---

[284] RAYNAL, J., *op. cit.* nota a pie de página n.º 247, págs. 301-302.

[285] RAYNAL, J., *op. cit.* nota a pie de página n.º 247, pág. 307. Además, existen ayudas a la persona, que no dependen del "conventionnement".

[286] RAYNAL, J., *op. cit.* nota a pie de página n.º 247, pág. 303. En particular, se trata de la Decisión 2012/21/UE, cuyo art. 2 prevé que si la duración del mandato es superior a dos años, solo se aplique si el prestador del servicio consiente en realizar una inversión importante que requiera un periodo de amortización superior. A ella nos referiremos en la sección 3 del capítulo II.

[287] RAYNAL, J., *op. cit.* nota a pie de página n.º 247, pág. 306.

por la ausencia de criterios relativos al dominio público o por la sumisión de estos inmuebles a un régimen incompatible con el dominio público[288].

GRÄEFLY observa en Francia que **la acción de los operadores sociales** encargados de tratar determinados barrios realizando las políticas complementarias de ordenación, de rehabilitación del entorno, de acompañamiento social, incluso de revalorización económica **parece estar sustituyendo la acción de los organismos clásicos de vivienda social**[289].

Por otro lado, en este país la dispersión y complejidad de normas, instrumentos, operadores e instituciones que componen el derecho a la vivienda lleva a algún autor a afirmar que "este arsenal legislativo" debe ser repensado para hacerlo efectivo[290]. Conviene apuntar que la acción pública para aumentar la oferta de vivienda no solo tiene por objeto la de tipo social, sino que también se dirigen a las viviendas vacías a través de medidas de tipo fiscal[291]. En concreto, hemos identificado la propuesta

[288] RAYNAL cita al efecto el "arrêt Vildart" del Consejo de Estado, de 23 de febrero de 1979 (pág. 325). Sin embargo, según este pronunciamiento "considerant que, si les offices publics d'habitations à loyers moderés ont le caractère d'établissements publics et s'ils gerent un service public administratif, les logements dont ils sont propriétaires appartiennent a leur domaine privé", sin que se argumente dicha conclusión por contraposición al dominio público. GRAËFFLY, además del "arrêt Vildart", menciona el "OHPLM de Nantes", de 10 de marzo de 1978, en el que se aborda la construcción de un inmueble por una "office publique d´habitations" a través de una obra pública en un caso en el que un particular le reclamaba una indemnización por grietas y otros daños conexos a un inmueble colindante; y el "arrêt CROUS de Créteil", de 3 de marzo de 1992, en el que se afirma que la vivienda alquilada por una "office publique de Habitation à Loyer Modéré" a uno de los "centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires" (establecimiento público) para que a su vez la subarrendase a estudiantes, es de dominio privado. Concluye GAËFFLY que los inmuebles que constituyen la vivienda de alquiler moderado ("HLM") constituyen una obra pública de dominio privado de acuerdo con la legislación por la que se rigen, de forma que "ils [estos inmuebles] constituent ainse une "variable" à la jurisprudence administrative traditionnelle" (pág. 2, nota a pie de página n.º 7, *Le logement social. Étude comparée de l´intervention publique en France et en Europe Occidentale*, Libraire Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 2006).

[289] GRÄEFLY, R., *Le logement social. Étude comparée de l´intervention publique en France et en Europe Occidentale*, Libraire Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 2006, pág. 376.

[290] RAYNAL, J., *op. cit.* nota a pie de página n.º 247, pág. 73.

[291] Así, gravar las viviendas vacías con un impuesto tuvo se identifica como la causa de la disminución del 13% de las viviendas vacías entre los años 1997 y 2001, con un efecto mayor en las de larga duración y en las ubicadas precisamente en zonas tensionadas (GARCÍA MONTALVO, J., RAYA, J. M., SALA, C., "Colaboració publico-privada en el mercat de l´habitatge a Catalunya", *Policy brief,* Universistat Pompeu Fabra, Càtedra Habitatge i Futur (APCE-UPF), n.º 2, 2022, pág. 7).

doctrinal relativa a regular la vivienda en un libro específico del código general de la propiedad de personas públicas, que pasaría a denominarse "vivienda" en lugar de "viviendas de alquiler moderado" (libro IV actual). Dicho libro regularía de manera integral la vivienda social como servicio de interés económico general (SIEG)[292].

Por lo que respecta a los instrumentos para la construcción y puesta a disposición de vivienda social en terrenos públicos, observamos una línea argumental análoga a la que hemos adelantado en este estudio: **el elemento decisivo para considerar la operación sujeta a las disposiciones de contratación pública es si aquella responde a las exigencias fijadas por la persona pública que pone a disposición el inmueble**. La noción de influencia determinante sobre la naturaleza o la concepción del programa inmobiliario, de origen jurisprudencial[293], es decisiva para identificar un contrato público de obras, es decir, la satisfacción de una necesidad de una persona pública en materia de obras. Si esta noción no está expresamente presente en los contratos de concesión de obras, hace falta examinar **si el operador está obligado a garantizar la operación de vivienda social**. Así, la persona pública pone a disposición el bien inmueble a un precio inferior a su valor real y, en virtud de la prohibición de toda liberalidad pública, el contrato incluye compromisos vinculantes para las partes, de forma que el operador de vivienda se compromete a realizar el programa inmobiliario convenido y la persona pública tiene una influencia determinante sobre la naturaleza o concepción del programa. El operador no puede renunciar a la realización de este. Así, mediante la inserción de cláusulas de

[292] RAYNAL, J., *op. cit.* nota a pie de página n.º 247, pág. 694.

[293] RAYNAL, J., *op. cit.* nota a pie de página n.º 247, pág. 207. En particular, a propósito de la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Tercera) de 25 de marzo de 2010, Helmut Müller GmbH contra Bundesanstalt für Immobilienaufgaben, según este pronunciamiento: "Para que se pueda admitir que el poder adjudicador ha especificado sus necesidades en el sentido de dicha disposición [art. 1, apartado 2, letra b), de la Directiva 2004/18], es preciso que este último haya adoptado medidas tendentes a definir las características de la obra o, cuando menos, a ejercer una influencia determinante en su proyecto" (párrafo 67). Así, "el mero hecho de que un poder público, en el ejercicio de sus competencias en materia de normativa urbanística, estudie algunos planes de construcción que le hayan sido presentados o adopte una decisión en el ejercicio de competencias en esta materia no cumple con la exigencia relativa a las «necesidades especificadas por el poder adjudicador», en el sentido de dicha disposición" (párrafo 68).

afectación, la persona pública dispone de un título jurídico que asegura la disponibilidad del inmueble para vivienda sin fines especulativos[294].

Las distintas modalidades de contratación administrativa para la puesta a disposición de vivienda social se pueden agrupar en dos: la externalización u organización del servicio; y la propia prestación del servicio [295] . Con independencia de la modalidad, un contrato de oferta de un bien inmueble público para la realización de una operación de alquiler social es de naturaleza administrativa cuando comporta cláusulas "anti-especulativas" para preservar la diversidad social y de entorno sobre una manzana residencial concreta. También son administrativos aquellos contratos de puesta a disposición de bienes inmuebles públicos cuando traducen un encargo público de obras[296]. Este exige que la obra se realice por cuenta de la entidad pública; no del arrendador privado de vivienda social. En el caso de un bien inmueble de una persona privada afectado a un servicio público, dicha persona debe estar encargada de la prestación del servicio, de forma que la persona pública controla su creación, organización y funcionamiento, sin tener necesariamente la dirección de obra[297].

5.2.3. El suelo dotacional cedido al dominio público o privado municipal. El destino de estas cesiones no contempla el de vivienda

Con carácter general, **las viviendas sociales titularidad de personas públicas quedan en dominio privado** debido a una incompatibilidad de régimen al que se someten estos inmuebles, con las reglas de utilización y cesión de un inmueble de dominio público [298] . Se prevé la posibilidad de ocupación del dominio público

[294] RAYNAL, J., *op. cit.* nota a pie de página n.º 247, págs. 207-208.

[295] RAYNAL, J., *op. cit.* nota a pie de página n.º 247, pág. 222, con cita del profesor Marion Ubaud-Bergeron.

[296] RAYNAL, J., *op. cit.* nota a pie de página n.º 247, pág. 226.

[297] RAYNAL, J., *op. cit.* nota a pie de página n.º 247, pág. 389.

[298] RAYNAL, J., *op. cit.* nota a pie de página n.º 247, pág. 175.

consistente en inmuebles edificados o no, pertenecientes al Estado y afectados al ferrocarril y a sus dependencias, cuando esta afectación no obstaculice la utilización, precisamente para facilitar la liberación de locales de viviendas afectados a un uso administrativo, profesional o comercial. Para ello se autoriza a SNCF Mobilités a firmar acuerdos con personas públicas o privadas que les autoricen a construir y explotar dichos locales[299].

Con carácter general igualmente, los equipamientos mobiliarios o inmobiliarios destinados a un servicio público o al uso público perteneciente al Estado, a las colectividades locales o a los establecimientos públicos pueden ser transferidos a título gratuito, en defecto de acuerdo, y clasificados en su caso dentro de su dominio público por decreto del Consejo de Estado, después de una encuesta pública realizada conforme al código de expropiación por causa de utilidad pública y consulta de las asambleas deliberantes interesadas[300].

Quizá esta situación se explique por el hecho de que, en Francia, la vivienda social y la cuestión urbana están vinculados para remediar los males provocados por los procesos de urbanización de las grandes ciudades a finales del siglo XIX. Las operaciones de renovación de los edificios experimentadas desde el final de los años 1960 tratan de corregir los errores físicos y sociales cometidos durante la era de la vivienda de masas. La vivienda social se coloca en el centro de las intervenciones y constituye el objeto privilegiado, así como el actor principal de las nuevas políticas urbanas caracterizadas por erigir a los propietarios de vivienda social en objeto y actores de las nuevas políticas urbanas, junto con los poderes públicos y el sector asociativo, de forma que los organismos "HLM" pueden considerarse como los pivotes

[299] Art. L612-1 del Código de la Construcción y de la Vivienda, consultable en https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf/legiOrKali?id=LEGITEXT000006074096.pdf&size=4%20Mo&pathToFile=/LEGI/TEXT/00/00/06/07/40/96/LEGITEXT000006074096/LEGITEXT000006074096.pdf&title=Code%20de%20la%20construction%20et%20de%20l%27habitation (última visita: 6 junio 2025).

[300] Art. L318-2 del Código de Urbanismo, consultable en https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074075/LEGISCTA000006175664/#LEGISCTA000006175664 (última visita: 6 junio 2025).

de la política urbana en Francia[301]. En concreto, la globalización de las intervenciones en el caso francés permite renovar la intervención pública en materia de vivienda, de forma que la política urbana ha provocado la aparición de nuevos temas en materia de mejora de servicios público, como el de la acogida[302]. En este contexto de múltiples propietarios de vivienda social (públicos y privados) interviniendo activamente en la ordenación urbanística quizá el uso de la dotación a tal efecto pueda tener menor sentido, dado que se actúa sobre el conjunto de las edificaciones primando el aprovisionamiento de vivienda social. Asimismo, en Francia se establece una obligación de un mínimo del 20% de vivienda social en municipios a partir de 3.500 habitantes[303].

5.3. La colaboración público-comunitaria a través de entidades sin ánimo de lucro. Los casos de Inglaterra y de Holanda

Las entidades sin ánimo de lucro parecen estar llamadas a desempeñar un papel relevante en el desarrollo de vivienda social. Como indicadores, podemos citar los casos de Inglaterra y Holanda por la importancia en el desarrollo de vivienda social. Para ello nos basaremos en la tesis doctoral reciente de LAMBEA LLOP. Según esta, en los Países Bajos, por ejemplo, las entidades sin ánimo de lucro se encargaron del 60% de la producción total de viviendas nuevas en 2010 y 2011 (tanto social como

[301] GRÄEFLY, R., *Le logement social. Étude comparée de l´intervention publique en France et en Europe Occidentale*, Libraire Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 2006, págs. 489 y 506-507.

[302] GRÄEFLY, R., *op. cit.* nota a pie de página anterior, pág. 491.

[303] GARCÍA MONTALVO, J., RAYA, J. M., SALA, C., "Colaboració publico-privada en el mercat de l´habitatge a Catalunya", *Policy brief,* Universistat Pompeu Fabra, Càtedra Habitatge i Futur (APCE-UPF), n.º 2, 2022, pág. 7. Así viene dispuesto por el art. L302-5 del Código de la construcción y de la vivienda, en su versión dada por el art. 55 de la Ley 2000-1208, de 13 de diciembre de 2000, relativa a la solidaridad y a la renovación urbanas y en su versión actualmente vigente que resulta del art. 65 de la Ley 2022-217 de 21 de febrero de 2022, relativa a la diferenciación, descentralización, desconcentración y sobre diversas medidas de simplificación de la acción pública local. Según dicho precepto, como regla general sujeta a diversas excepciones, se establece un mínimo de un 20% de vivienda social de alquiler respecto de las residencias principales, en los municipios de 3.500 habitantes (1.500 habitantes en la unidad urbana de París), en una zona urbana o en un establecimiento público de cooperación intermunicipal con tributación propia de más de 50.000 habitantes incluyendo al menos un municipio de más de 15.000 habitantes.

de mercado)[304]. El **objetivo** era **terminar con una gestión pública costosa y poco eficiente** debido a las restricciones a las que la Administración está sujeta. Por el contrario, **esta pretendía reservarse la supervisión y control**, como actividades separadas de las de provisión y de gestión de vivienda social. El desarrollo y profesionalización de este tipo de entidades lleva a considerarlas como **un tipo específico dentro del tercer secto**r. Con todo, su origen en el tercer sector les permite que **la gestión exceda del mero alquiler de vivienda**, pues se centra en sus arrendatarios sociales y en la comunidad en la que se integran[305].

Estas entidades para el desarrollo y gestión de vivienda social se caracterizan porque este es su objetivo social principal y de hecho es su actividad principal, que llevan a cabo sin ánimo de lucro[306]. Para facilitar el control público y el arraigo local, se establece un régimen de permiso por parte de la autoridad local del municipio donde la entidad pretende desarrollar su actividad[307].

El control público estrecho sobre las entidades sin ánimo de lucro supuso que pasaran a ser "public nonfinancial corporations" a efectos de contabilidad pública y, por tanto, que sus gastos y financiación incrementasen la deuda pública[308].

Los precios de los arrendamientos se fijan siguiendo criterios establecidos públicamente, en función las características de la vivienda y su localización. En Inglaterra, las ayudas juegan un papel importante para que la actividad sea viable

---

[304] LAMBEA LLOP, N., "Propuesta de un modelo de provisión y gestión de vivienda social en clave europea", tesis doctoral, *Universitat Rovira i Virgili,* Tarragona, 2019, pág. 171.

[305] LAMBEA LLOP, N., *op. cit.* nota a pie de página anterior, págs. 227-228.

[306] Se trata de requisitos normativos para que estas entidades puedan beneficiarse del régimen de concertación y de financiación pública reservado a este tipo de entidades. En cambio, no se obliga a que adopten una determinada forma jurídica (LAMBEA LLOP, N., *op. cit.* nota a pie de página n.º 304, pág. 121).

[307] Caso de las WCOs neerlandesas (LAMBEA LLOP, N., *op. cit.* nota a pie de página n.º 304,pág. 130).

[308] Esas facultades reservadas a la Administración consisten en el poder de intervenir en la gestión de la entidad, en su disolución o reestructuración, y el poder de consentir o no sobre la disposición de sus activos (LAMBEA LLOP, N., *op. cit.* nota a pie de página n.º 304, pág. 171).

económicamente[309] e incluyen la adquisición y construcción de vivienda social[310]. Así, **la principal fuente de financiación de estas entidades son los ingresos de su propia actividad** debido a que los arrendatarios reciben ayudas al alquiler que permiten que el 85% de la facturación de estas entidades provenga de esta fuente de ingresos[311]. En cualquier caso, tanto en Inglaterra como en Holanda existe la posibilidad de acceder a suelo público por debajo del precio de mercado[312]. Por ello, una manera que tiene la Administración de influir en la determinación del colectivo al que se dirige la vivienda social consiste en los programas de ayudas públicas y en la adjudicación del suelo público[313].

Asimismo, estas entidades gozan de **un éxito notable en la obtención de financiación privada debido al parque inmobiliario del que disponen y a la estabilidad de sus ingresos vinculados al alquiler social**[314]. De hecho, se apunta a esta posibilidad de financiación privada como una de las razones del traspaso del parque público a entidades privadas sin ánimo de lucro[315]. Estas también pueden acudir a la venta de viviendas para obtener recursos económicos, pero se procura su control para evitar la especulación y asegurar el reemplazo del parque de vivienda social[316].

[309] LAMBEA LLOP, N., *op. cit.* nota a pie de página n.º 304, pág. 169.

[310] LAMBEA LLOP, N., *op. cit.* nota a pie de página n.º 304, pág. 177.

[311] LAMBEA LLOP, N., *op. cit.* nota a pie de página n.º 304, pág. 172. En Inglaterra, el 60% de los arrendatarios sociales recibieron esa ayuda en el periodo 2017-2018, que puede llegar a la totalidad de la renta. En comparación, esas ayudas bajan al 38% en Holanda (pág. 173).

[312] LAMBEA LLOP, N., *op. cit.* nota a pie de página n.º 304, pág. 189.

[313] LAMBEA LLOP, N., *op. cit.* nota a pie de página n.º 304, pág. 218.

[314] LAMBEA LLOP, N., *op. cit.* nota a pie de página n.º 304, pág. 183.

[315] LAMBEA LLOP, N., *op. cit.* nota a pie de página n.º 304, pág. 198.

[316] LAMBEA LLOP, N., *op. cit.* nota a pie de página n.º 304, pág. 200.

Existen órganos públicos de resolución extrajudicial de conflictos, además de los servicios de mediación propios de cada entidad[317].

Estas entidades tienen una diversidad de actividades (construcción, gestión, servicios sociales y de asesoramiento y formación a los arrendatarios, etc.) y de fuentes de financiación. Así, para combatir la exclusión social, estigmatización y marginalización, surge en Inglaterra la iniciativa "Housing Plus", bajo la cual se plantean todo tipo de actividades que permitan: (i) comunidades sostenibles, (ii) un valor añadido de la gestión y la inversión en vivienda, (iii) colaboraciones con los diferentes agentes del sector. De hecho, **la gestión eficiente del parque de vivienda social no se concibe sin la provisión de servicios adicionales**, que lógicamente varían en función del tipo de colectivo[318].

En Holanda, las actividades declaradas como SIEG son "las que de forma genérica se refieren a la construcción (también demolición), adquisición y oferta de viviendas destinadas a personas que debido a sus bajos ingresos u otras circunstancias, encuentran dificultad para acceder a una vivienda adecuada, así como los servicios vinculados a esta oferta de vivienda, entre los que también se encuentran los relacionados a mantener un buen ambiente en el área donde la entidad posee su parque inmobiliario"[319].

Los aspectos positivos de estos modelos se resumen en (i) la existencia de una denominación y una legislación y normativa común para todos los gestores de vivienda social, y (ii) la capacidad de ofrecer un abanico de tenencias que permitan a las entidades autofinanciarse. Entre los aspectos negativos, la autora aconseja evitar (i) un bajo control público de estas entidades, (ii) en especial, en lo que respecta al acceso a los mercados financieros y de capitales, (iii) la capacidad de estas entidades de subir precios por tener un sistema de ayudas directas a los arrendatarios fuerte, o

[317] LAMBEA LLOP, N., "*op. cit.* nota a pie de página n.º 30, págs. 169-170.

[318] LAMBEA LLOP, N., *op. cit.* nota a pie de página n.º 304, págs. 207 y 209.

[319] LAMBEA LLOP, N., "*op. cit.* nota a pie de página n.º 304, pág. 196.

(iv) la poca rotación en el parque de vivienda social que provoca largas listas de espera[320].

5.4. Conclusiones del derecho comparado

El análisis contenido en esta sección nos permite alcanzar las siguientes conclusiones generales:

1. Los **bienes demaniales** en Portugal se declaran a través de normas con rango de ley. Doctrinalmente, resulta de interés la tesis del profesor CAETANO que asocia el dominio público a la utilidad pública, concepto este omnicomprensivo de otras cualidades como la de uso general, servicio público o uso para un fin administrativo [321]. También los **servicios públicos** se definen por ley y se identifican con la noción de utilidad pública, entendida como una producción de bienes materiales o inmateriales, percibidos como una necesidad colectiva e individualmente sentida[322]. En Francia, constituyen ese tipo de bienes aquellos pertenecientes a determinadas categorías de personas públicas y que estén afectos al uso directo del público o a un servicio público siempre y cuando en este caso sean objeto de un "aménagement" indispensable para la ejecución de la misión de servicio público[323]. En este país, el servicio público se concibe de una manera amplia y casi omnicomprensiva, tanto en la perspectiva objetiva de DUGUIT como en la subjetiva de JÈZE. La doctrina más reciente sigue esta línea de vinculación a la voluntad del Estado, sin definiciones abstractas y preestablecidas, es decir, sin que haya un "servicio público por naturaleza", sino por un fenómeno "existencialista", vinculado al interés general así considerado en cada momento.

---

[320] LAMBEA LLOP, N., "*op. cit.* nota a pie de página n.º 304, pág. 229.

[321] CAETANO, M., *Manual de Direito Administrativo*… op. cit. nota a pie de página n.º 180.

[322] CAETANO, M., *Princípios fundamentais do direito administrativo*, Almedina, Coimbra, 1996, pág. 216 y *Manual de Direito Administrativo… op. cit.* nota a pie de página n.º 183, pág. 1067.

[323] Art. L2111-1 del Código General de la Propiedad de las Personas Públicas *op. cit.* nota a pie de página n.º 242.

2. Constitucionalmente en Portugal, apenas se sugiere de forma implícita una función social de la propiedad privada, mientras que la propiedad pública es función social en sí misma. Trasladado a España, confirma la necesidad de implantar en el suelo dotacional público la actividad o destino para el que se reservó tal suelo mediante el planeamiento primero y a través de la gestión urbanística después.

3. Si bien Portugal y Francia contienen definiciones amplias del dominio público, **la vivienda social no se incardina en esta categoría de bienes públicos**. En concreto, tratándose de vivienda social, en Francia el carácter temporal, precario y revocable de los títulos de ocupación del dominio público y los derechos que se garantizan al titular de un alquiler de vivienda social, llevan a concluir que el arrendamiento no podría tener por objeto un bien de dominio público. Además, el contrato de alquiler de una vivienda social se rige por el derecho privado, con independencia de la naturaleza jurídica del arrendador o de la actividad de servicio público[324].

4. En Francia, tanto los bienes demaniales como los patrimoniales son inembargables y no pueden cederse a un precio por debajo de su valor real, excepto precisamente si van a destinarse a vivienda social, en cuyo caso el descuento respecto al valor venial del terreno puede alcanzar el 100%.

5. Normativamente en Portugal se admite que el suelo público dotacional cedido como consecuencia de una reparcelación, sea demanial o privado del municipio. Es interesante que en una redacción anterior solo se previera su naturaleza demanial y que posteriormente la norma se modificase para contemplar ambas alternativas[325]. En cualquier caso, incluso dentro del periodo en que estuvo vigente la referencia a la afección al dominio público únicamente, la práctica

[324] Hemos localizado alguna excepción en el Código francés, como es la prevista para el departamento de la Guayana anteriormente reseñada (apartado 5.2.1).

[325] Art. 44.3 del Decreto-Ley 555/1999, en su versión vigente.

administrativa clasificaba el terreno para la construcción de vivienda cedido al municipio, dentro del dominio privado disponible de este[326].

6. En Portugal y en Francia, **la vivienda constituye un derecho exigible al Estado**, competencia de este, que suele articularse a través de ayudas al arrendatario, en especial en Francia. Ello a diferencia de España donde la competencia no es estatal ni dicho derecho es exigible en la mayor parte del territorio, como veremos.

7. En **Portugal** la Ley de Bases de Vivienda no reconoce expresamente la vivienda como un servicio público, pero dentro del Programa Nacional de Vivienda 2022-2026 **sí se admite la necesidad de crear dicho servicio de manera efectiva**, lo cual pasa por el incremento del parque público de viviendas. En **Francia la vivienda social es un SIEG sujeto a OSP** impuestas a los sujetos públicos y privados que acceden a financiación pública y un servicio público en sentido amplio, tal y como se entiende en este país según hemos apuntado. La titularidad estatal del servicio público de vivienda social supone que el Estado define las condiciones de disfrute y de disposición de la vivienda de alquiler afectada a dicho servicio, aunque no sea su propietario. Siguiendo con el caso de Francia, una vivienda deviene "social" solo en caso de "conventionnement" de una vivienda sujeta a la ayuda personalizada. Este acuerdo entre el arrendador y el Estado es un contrato de derecho privado, que tiene por objeto la organización del servicio público y que traduce el poder del Estado sobre la vivienda de alquiler "conventionnée", más que el poder del Estado sobre el arrendatario firmante.

8. El **título jurídico** para articular la **cesión del suelo** destinado a vivienda social es **contractual privado** en **Portugal**, donde la ley prevé el derecho de superficie de manera preferente para transferir el suelo público a título oneroso a favor de entidades privadas, entidades del sector social o cooperativas[327], quizá por la no declaración del servicio público de vivienda ni su atribución formal al Estado. En

[326] Informe 264/01 *op. cit.* nota a pie n.º 232.

[327] Art. 27.2 Ley n.º 83/2019, nota a pie de página n.º 204.

cambio, en **Francia**, las distintas modalidades de **contratación administrativa** para la puesta a disposición de vivienda social se pueden agrupar en dos: la **externalización u organización del servicio**; y la **propia prestación del servicio**[328]. Con independencia de la modalidad, un contrato de oferta de un bien inmueble público para la realización de una operación de alquiler social es de naturaleza administrativa cuando comporta cláusulas "anti-especulativas" para preservar la diversidad social y de entorno sobre una manzana residencial concreta. También son administrativos aquellos contratos de puesta a disposición de bienes inmuebles públicos cuando traducen un encargo público de obras[329]. Este exige que la obra se realice por cuenta de la entidad pública; no del arrendador privado de vivienda social. En el caso de un bien inmueble de una persona privada afectado a un servicio público, dicha persona debe estar encargada de la prestación del servicio, de forma que la persona pública controla su creación, organización y funcionamiento, sin tener necesariamente la dirección de obra[330].

9. **No se ha identificado la cesión de suelo dotacional para vivienda social**; sí en cambio la cesión para la generación de vivienda en el marco de operaciones urbanísticas. Asimismo, **el posible destino para vivienda del suelo cedido al municipio se prevé para el dominio privado municipal** (Portugal). Y en Francia se establece una obligación de un mínimo del 20% de vivienda social en municipios a partir de 3.500 habitantes. En este país, con una realidad de múltiples propietarios de vivienda social (públicos y privados) interviniendo activamente en la ordenación urbanística quizá el uso de la dotación a tal efecto pueda tener menor sentido, dado que se actúa sobre el conjunto de las edificaciones primando el aprovisionamiento de vivienda social.

---

[328] RAYNAL, J., *op. cit.* nota a pie de página n.º 247, pág. 222, con cita del profesor Marion Ubaud-Bergeron.

[329] RAYNAL, J., *op. cit.* nota a pie de página n.º 247, pág. 226.

[330] RAYNAL, J., *op. cit.* nota a pie de página n.º 247, pág. 389.

10. Por influencia del Derecho Comunitario, **la titularidad pública del bien no se considera decisiva para garantizar la prestación de un servicio de interés general** concreto, sino que esta puede conseguirse a través de la adscripción del bien en cuestión a dicho fin. Así, no solo los bienes demaniales están afectos a una utilidad pública, sino que también los patrimoniales pueden estarlos y, en concreto, en estos últimos se incluye la vivienda social[331]. También en garantía de dicha prestación cabe considerar el libre acceso de todos los operadores económicos, de acuerdo con una gestión imparcial y no discriminatoria.

11. En el caso de optarse por atribuir a un operador económico un uso de un bien demanial en exclusiva, en Portugal, el derecho de uso privativo puede basarse en un **acto unilateral** (acto administrativo) **o bilateral** (contrato administrativo)[332] si bien la doctrina identifica los primeros con **autorizaciones de uso otorgadas a precario** y los segundos con **concesiones por las que se encarga la explotación del dominio público a su titular, con la base de una relación contractual estable**.

12. Si bien no es necesaria la propiedad pública para promover la vivienda social, en los últimos años se observa una **intensificación de los recursos públicos** destinados a tal fin **para coadyuvar a paliar el déficit de vivienda**. Así, la actividad legislativa en los últimos años ha sido intensa en Portugal. Como ejemplos:

    (i) la creación del **Primer Derecho-Programa de Apoyo al Acceso a la Vivienda** para personas que viven en condiciones habitacionales indignas y que no disponen de capacidad financiera suficiente;

---

331 "Arrêt CROUS de Créteil", de 3 de marzo de 1992, n.º 90PA00637 citado por ROUX, C., *Propriété public et droit de l´Union Européenne,* LGDJ, Issy-Les-Moulineaux (Paris), 2015, pág. 199 y recogido también por GRAËFFLY (nota a pie de página n.º 288).

332 GOUVEIA MARTINS, A. "As licenças e concessões de utilização privativa do domínio público…"*Op. cit.* nota a pie de página n.º 179.

(ii) la **realización del inventario de patrimonio inmobiliario del Estado apto para uso de vivienda** y la **creación de una bolsa de inmuebles del Estado para vivienda**, que pueden ser objeto de promoción público-comunitaria por parte del IHRU, I.P., entidad encargada de la identificación de inmuebles desocupados y de su gestión una vez incorporado a la bolsa, bajo la forma de consorcio con entidades del tercer sector seleccionadas mediante un procedimiento concurrencial, o mediante la "concesión" a favor de estas mismas entidades o entidades del sector privado.

(iii) Para el **Alojamiento Urgente y Temporal**, la creación de una **Bolsa Nacional**, de un **Plan Nacional** y de un **Inventario**, junto con las modalidades y condiciones de las ayudas para la promoción de soluciones de este tipo de alojamiento[333], como conjunto de medidas estructuradas y transversales para satisfacer la necesidad de alojamiento (no tanto la de vivienda) por razones y situaciones diversas, incluida la de las personas sin hogar.

13. Por su parte, en Francia, la movilización de bienes públicos al servicio de la vivienda ha ido creciendo, de forma que representa la mitad aproximadamente del total de inmuebles destinados a vivienda social.

14. Hemos identificado propuestas doctrinales **a favor de la unificación de los bienes públicos en una categoría**, tanto en Portugal como en Francia o, al menos, de la restricción de los bienes demaniales a aquellos destinados a actividades de utilidad pública sin ánimo de lucro[334]. La distinción entre bienes demaniales y patrimoniales permanece relevante mientras persista la diferencia entre el derecho privado y el derecho administrativo, lo cual nos lleva a defender en este trabajo que la naturaleza de los negocios jurídicos para articular la construcción y

[333] Decreto-Ley 26/2021, de 31 de marzo, de creación de una Bolsa Nacional de Alojamiento Urgente y Temporal (DR n.º 63/2021, Serie I de 2021-03-31).

[334] ROUX, C., *op. cit.* nota a pie de página n.º 256, pág. 654.

puesta a disposición de vivienda social sea la misma que la del suelo que les dan soporte. Así, se aplicarían negocios jurídico-administrativos (p. ej. concesiones de dominio público, contratos administrativos) cuando el suelo es demanial y negocios jurídico-privados cuando es patrimonial (p. ej. derechos de superficie).

15. También hemos identificado **propuestas de regulación del régimen jurídico de la vivienda social en un único cuerpo legislativo** y, en particular, la propuesta de **regulación integral de la vivienda social como servicio de interés económico general** (SIEG)[335].

16. Los casos de **colaboración público-comunitaria** a través de entidades sin ánimo de lucro en Holanda y en Reino Unido presentan los **aspectos positivos** siguientes: (i) la **capacidad** para **construir vivienda social nueva** -también de mercado-, por parte de entidades sin ánimo lucro profesionalizadas en este ámbito, (ii) una **gestión que excede del mero alquiler de vivienda**, pues se centra en sus arrendatarios sociales y en la comunidad en la que se integran, redundando en el beneficio de ambos[336]; (iii) la existencia de una **denominación y una legislación y normativa común** para todos los gestores de vivienda social, y (iv) la capacidad de ofrecer un **abanico de tenencias** que permitan a las entidades autofinanciarse. Entre los aspectos **negativos**, se recomienda **evitar** (i) un **bajo control público** de estas entidades, (ii) en especial, en lo que respecta al **acceso a los mercados financieros y de capitales**, (iii) la capacidad de estas entidades de **subir precios** por tener un sistema de ayudas directas a los arrendatarios fuerte, o (iv) la **poca rotación** en el parque de vivienda social que provoca largas listas de espera[337].

17. Como idea de particular interés para aplicar a las propuestas de esta tesis, **la gestión eficiente del parque de vivienda social no se concibe sin la provisión**

[335] RAYNAL, J., *op. cit.* nota a pie de página n.º 247, pág. 694.

[336] LAMBEA LLOP, N., *op. cit.* nota a pie de página n.º 304, págs. 227-228.

[337] LAMBEA LLOP, N., *op. cit.* nota a pie de página n.º 304, pág. 229.

de servicios adicionales, adaptados a las necesidades de cada tipo de colectivo y del contexto y entorno comunitario en el que vayan a residir[338].

6. CONCLUSIONES DE ESTE CAPÍTULO

Podemos sintetizar las conclusiones de lo anteriormente expuesto en este capítulo, de acuerdo con lo siguiente:

1. El **aumento del sinhogarismo** en España en la última década es alarmante y resulta paradójico con nuestro crecimiento económico de los últimos 15 años. Esta necesidad social se ha agravado singularmente en los últimos años por el contexto económico de conflicto bélico, subida de tipos de interés e inflación.

2. El **acceso a una vivienda digna y adecuada** es la clave para prevenir y remediar problemas sociales, laborales y de salud, de forma que la ausencia de trabajo, la pobreza o la exclusión social no son necesariamente las circunstancias que impiden acceder a una vivienda, mientras que proporcionar esta sí que es una medida necesaria para poder solucionar o paliar otras carencias. Es lo que se conoce como el enfoque *housing first.*

3. Podemos clasificar las **principales causas** de la carencia de una vivienda asequible, desde un punto de vista **histórico-político y jurídico**, en la concepción del dominio público y del servicio público, así como de la intervención social, que no incluían la vivienda social o asequible; y en el propio derecho de vivienda, que tampoco se configuró como una prestación asumida y garantizada por el Estado en su génesis. Por su parte, el urbanismo ha tratado de dar respuesta a las necesidades de vivienda desde sus orígenes. En concreto, a principios del siglo XXI la necesidad de proporcionar al menos alojamientos

[338] LAMBEA LLOP, N., *op. cit.* nota a pie de página n.º 304, págs. 207 y 209. GRÄEFLY, R., *op. cit.* nota a pie de página n.º 301, pág. 376.

temporales ha llevado a plantear la ubicación de estas en el suelo calificado para uso dotacional.

4. Entre las **razones estructurales** de la carencia de vivienda asequible, destaca la **ausencia en España de un servicio de vivienda social en alquiler** para su provisión a las personas más desfavorecidas, carencia esta que afecta tanto a las viviendas sociales públicas como privadas, con unas cifras muy alejadas de la media de la UE.

5. **Otras razones estructurales** que impiden la generación de vivienda social de nueva construcción en España en cantidad suficiente las encontramos en los **requisitos de ordenación urbanística**, siendo esta poco flexible; la **dificultad** de **financiarla**; el reto que plantea la **capacidad de gestión pública**; y en definitiva la **complejidad** de la construcción y gestión de este tipo de bien inmueble, que se traslada a la aplicación de instrumentos de colaboración público-privada. A ello se une el **escaso incentivo** desde un punto de vista jurídico **a que sea el propio sector privado quien promueva la obtención del título jurídico habilitante sobre el suelo público, así como la propia complejidad de la situación de sinhogarismo.**

6. Como **razones coyunturales**, la última **crisis económica** y la pandemia del **COVID** han incrementado la pobreza y han agudizado la dificultad de acceso a una vivienda. En vez de generarse más vivienda protegida para paliar esta situación, la política ha sido la inversa, cayendo en picado también la generación de vivienda protegida para su compraventa.

7. Entre las **medidas para paliar esta carencia**, en los primeros puestos se sitúa el incremento del parque público de vivienda social en alquiler, aunque desde el punto de vista de la planificación estatal este es uno solo de los ejes y además se basa en la adquisición de vivienda por el sector público; no en su promoción y construcción.

8. También observamos que **las iniciativas legislativas están poniendo el foco en regular la función social de la vivienda mediante la imposición de obligaciones o de limitaciones a los propietarios**, que se consideran inherentes o delimitadoras de su derecho de propiedad, todo ello para introducir vivienda en el mercado (vivienda desocupada) o hacerlo a precios asequibles o para proteger a personas con riesgo de exclusión residencial. En cambio, la regulación no llega a establecer obligaciones de servicio público de suministro de vivienda asequible (compensables económicamente), ni a incentivar la edificación de suelos públicos vacíos, como parcelas dotacionales pendientes de construir que existen en España. Ante esta situación, entendemos que la falta de vivienda asequible y accesible para determinados colectivos ha de combatirse a través de la prestación de un servicio público a dichos destinatarios, directamente o mediante la contratación de terceros a los que se les impongan obligaciones de servicio público; no mediante el recorte del derecho de propiedad respecto de inmuebles que nunca han estado en un régimen de alquiler (menos aún, de alquiler social) para lograr el mismo fin. Ello para evitar la paradoja de que el suelo público vacío destinado a vivienda social incumpla el núcleo de la función de este bien, mientras que se recortan las facultades dispositivas de un suelo privado con base en la función social de la propiedad, que no es más que un aspecto que delimita el contenido del derecho a la propiedad privada.

9. Otra medida auspiciada por la legislación urbanística fundamentalmente y que es objeto de esta tesis, consiste en la **vivienda dotacional**.

10. Para entender esta figura, previamente hemos abordado el concepto de dotación concluyendo que el uso dotacional es un concepto jurídico indeterminado, que no cuenta en España con una definición legislativa común ni homogénea a nivel nacional. En el plano autonómico, **las definiciones legislativas del suelo dotacional no circunscriben ni limitan su destino a un uso general o servicio público** (salvo los casos comentados de Andalucía, Castilla-La Mancha y Navarra)

sino que el suelo dotacional está ligado a la idea de servicio a la población o a una parte de esta y, solo en varias CCAA a la noción de servicio público (en tres de ellas) o a la de servicio de interés general.

6. Como **medida de *lege ferenda***, hemos propuesto una definición de la dotación urbanística:

   a) Sobre la noción de un uso del suelo de titularidad pública o privada, que comprende infraestructuras, instalaciones, equipamientos y la propia actividad a través de ellos, para un **uso general o para la prestación de servicios de interés general o social** a favor de un núcleo de población.

   b) Por su parte, la **dotación urbanística pública**, sería un uso del suelo de titularidad pública, que comprende infraestructuras, instalaciones, equipamientos y la propia actividad a través de ellos, para un **uso general o para la prestación de servicios públicos** a favor de un núcleo de población, carentes por ello de aprovechamiento urbanístico lucrativo y de **naturaleza demanial**.

11. Sobre la base de ese servicio de interés general o social y ante un exceso de suelos dotacionales que podrían albergar el uso de vivienda, en las dos últimas décadas se ha venido introduciendo en nuestro ordenamiento jurídico la figura de la **vivienda o alojamiento dotacional público**. En una primera aproximación, se trata de suelo que permita articular soluciones habitacionales mayoritariamente temporales, en régimen de arrendamiento, para colectivos con dificultad de acceso a una vivienda. Alentada por el Plan estatal de vivienda aprobado en 2008, se introdujo en 2013 en el TRLS08, como obligación para los propietarios de terrenos sujetos a actuaciones de urbanización en suelo de uso predominante residencial, la cesión de una parte de los terrenos destinados a dotaciones púbicas a la Administración competente para su destino a vivienda social en régimen de alquiler para colectivos especialmente vulnerables. El tipo de suelo afectado por dicha obligación puede ser tanto urbano como rústico sujeto a

transformación urbanística y el tipo de dotación en el que se incardine, de ámbito local o supralocal. Ahora bien, la citada obligación se formula supeditada a "los supuestos en que así se determine por la legislación aplicable" o a "cuando de la memoria del correspondiente instrumento se derive la necesidad de contar con este tipo de viviendas de naturaleza rotatoria" [339], lo cual supone que las legislaciones autonómicas jueguen un papel fundamental y que por ello dediquemos buena parte del contenido de esta obra a analizarlas.

12. **La vivienda dotacional pública**, sin destacar seguramente entre las actuaciones a las que mayor número de personas pueda afectar, con toda probabilidad **permitiría erradicar el sinhogarismo en España** al menos en lo que respecta a las personas sin techo y sin vivienda; y según nuestra consideración anterior, el suelo dotacional público vacío representa un incumplimiento clamoroso de la obligación para su Administración titular de destinarlo al fin para el que los propietarios privados se lo cedieron en el marco de una operación de transformación urbanística, así como una oportunidad evidente de incrementar el parque público de vivienda.

13. Ahora bien, se observa un **debate acerca de cuál es la figura idónea** para que el privado construya viviendas en el suelo dotacional y recupere esta inversión mediante su explotación en régimen de alquiler, debate que entendemos que dificulta -o como mínimo retrasa- su ejecución. Por ello dedicamos esta tesis a estudiar los negocios jurídicos poniendo la naturaleza jurídica de este suelo y de esta prestación en el centro del análisis.

14. Desde el punto de vista del **derecho comparado**, el análisis nos aporta los siguientes elementos:

    (i) Francia y Portugal reconocen el **derecho a la vivienda**, correspondiendo al Estado su garantía.

[339] Art. 18.1.a) TRLS.

(ii) Se concibe la prestación de vivienda como un **SIEG y** como un **servicio público** (Francia) o al menos se fija el **objetivo** de crear un **efectivo servicio público de vivienda** (Portugal).

(iii) El **suelo público** en el que se ubica la vivienda social es **de naturaleza privada**, incluso aunque se haya obtenido mediante cesión gratuita para dotaciones en ejecución de proyectos de reparcelación.

(iv) Los instrumentos para la creación y puesta a disposición de vivienda social se basan en **negocios jurídicos contractuales**. Tratándose de negocios jurídicos privados, se establece prioritariamente el derecho de superficie (Portugal) mientras que tratándose de contratos administrativos, nos situaríamos en aquellos consistentes en la externalización u organización del servicio; y la propia prestación del servicio; también caben los contratos de obras, que incluyan la cesión del suelo para tal fin. Asimismo, en Francia se acude a contratos privados entre el Estado y el arrendador para canalizar las ayudas al alquiler social.

(v) Hemos identificado **propuestas doctrinales a favor de la unificación de los bienes públicos** en una categoría, tanto en Portugal como en Francia, o, al menos, de la restricción de los bienes demaniales a aquellos destinados a actividades de utilidad pública sin ánimo de lucro.

(vi) También hemos identificado **propuestas de regulación del régimen jurídico de la vivienda social en un único cuerpo legislativo** y, en particular, la propuesta de regulación integral de la vivienda social como servicio de interés económico general (SIEG)[340].

(vii) Los casos de **colaboración público-comunitaria** a través de entidades sin ánimo de lucro en Holanda y en Reino Unido presentan una serie de aspectos positivos, entre los cuales destacamos la capacidad para

[340] RAYNAL, J., *op. cit.* nota a pie de página n.º 247, pág. 694.

construir vivienda social nueva -también de mercado-, por parte de entidades sin ánimo lucro profesionalizadas en este ámbito. Como idea de particular interés para aplicar a las propuestas de esta tesis, la gestión eficiente del parque de vivienda social no se concibe sin la provisión de servicios adicionales, adaptados a las necesidades de cada tipo de colectivo[341].

Terminamos ya este capítulo para dedicar al siguiente a la vivienda como derecho y como servicio, a fin de poder estar en disposición de reflexionar con mayor profundidad en el capítulo IV acerca de la naturaleza jurídica del suelo dotacional para vivienda social.

CAPÍTULO II. LA VIVIENDA COMO DERECHO Y COMO SERVICIO. NATURALEZA JURÍDICA DE LA VIVIENDA DOTACIONAL PÚBLICA

1. EL DERECHO A LA VIVIENDA

1.1. Compromisos internacionales asumidos por España

Compartimos la conclusión de GRAËFFLY según la cual la afirmación del derecho a la vivienda constituye el primer elemento de la lógica nueva que marca la intervención pública en esta materia y la aparición de nuevas misiones sociales es la segunda línea de dicha lógica[342]. El nuevo enfoque de vivienda, basado en los derechos humanos y no simplemente en el inmueble como bien de consumo o en su relación con la política de suelo únicamente, requiere incorporar políticas sociales en todos los planes de urbanismo y de vivienda[343]. Por tanto, antes de analizar las prestaciones públicas y los diversos instrumentos, conviene detenernos mínimamente en revisar el alcance

[341] LAMBEA LLOP, N., *op. cit.* nota a pie de página n.º 304, págs. 207 y 209.

[342] GRAËFFLY, R., *op. cit.* nota a pie de página n.º 301, pág. 372.

[343] JUAN TOSET, E.M., "Derechos Humanos y Vivienda en España. El papel del Trabajo Social en las políticas de vivienda", *Revista de Servicios sociales y Política social*, n.º 70, primer semestre 2012, pág. 38.

de este derecho en nuestro ordenamiento jurídico pues en lo que respecta a la misión pública, veremos que efectivamente la vivienda social no formaba parte de los primeros servicios públicos[344].

El derecho a la vivienda se reconoció en la Declaración Universal de Derechos Humanos, de 1948, por primera vez con carácter internacional[345]. Poco antes de aprobarse nuestra Carta Magna, España asumió el compromiso internacional de reconocer el derecho de toda persona a una vivienda "adecuada" y de la correspondiente obligación para el Estado de adoptar las medidas "apropiadas" para garantizar su efectividad, a través del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales[346].

No obstante, tanto la Declaración como el Pacto Internacional carecen de una acción judicial internacional en garantía de los compromisos adquiridos[347].

---

344 Véase la sección 4.1.1 de este capítulo.

345 Según el art. 25 de esta Declaración, los Estados proclaman el derecho de toda persona a un nivel de vida que le asegure, en especial, la vivienda (PACHECO JIMÉNEZ, M.N., y SALES, L., "El derecho a la vivienda: del reconocimiento constitucional a la realización efectiva. Los cambios del siglo XXI", *Derecho Privado y Constitución*, n.º 25, enero-diciembre 2011, pág. 365).

346 Nos referimos al el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales hecho en Nueva York el 19 de diciembre de 1966, ratificado por España según Instrumento de Ratificación publicado en el BOE de 30 de abril de 1977. Por su importancia, transcribimos el art. 11.1 en el que nos basamos: "Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento". VAQUER CABALLERÍA comenta que esta asociación entre la vivienda y otras necesidades vitales, como el alimento, "tiene mucho sentido", pues el término castellano "vivienda" proviene del latín "vivienda", definido como "cosa en que o de que se ha de vivir" Siguiendo a VAQUER CABALLERÍA, la vivienda constituye un derecho humano, cuyo beneficio se vincula a la residencia y no a la nacionalidad (VAQUER CABALLERÍA, M., *La eficacia y la efectividad del derecho a la vivienda en España*, Iustel, Madrid, 2011, pág. 25).

347 Si bien existe un Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que atiende denuncias por violaciones de los derechos reconocidos en el Pacto Internacional, este órgano emite meras recomendaciones (PACHECO JIMÉNEZ, M.N., y SALES, L., "El derecho a la vivienda: del reconocimiento constitucional a la realización efectiva. Los cambios del siglo XXI", *Derecho Privado y Constitución*, n.º 25, enero-diciembre 2011, pág. 367).

El Convenio Europeo de Derechos Humanos reconoce únicamente el derecho al respeto a la vida privada y familiar, así como al domicilio[348].

Por su parte, el art. 34 de la CDFUE "*reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho comunitario y las legislaciones y prácticas nacionales"*. GÓMEZ JIMÉNEZ nos recuerda que la CDFUE tiene carácter vinculante pese a no formar parte del Tratado de Lisboa,

[348] Art. 8 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, ratificado por España el 26 de septiembre de 1979 (BOE 10 octubre 1979). Apunta SIMÓN MORENO en su estudio sobre la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos aplicada a la vivienda, que este tribunal "tiene declarado que el CEDH no otorga a los ciudadanos un derecho subjetivo a exigir la provisión de una vivienda por parte de las autoridades públicas", pues se trataría de una cuestión política; no judicial ("La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre la vivienda en relación al Derecho español", *Teoría y Derecho: revista de pensamiento jurídico*, n.º 16/2014, pág. 5, versión electrónica). LAMBEA LLOP explica que el art. 8 del CEDH exige una ponderación basada en un análisis caso por caso, y cita como casos en los que el TEDH ha exigido a la Administracion garantizar un alojamiento, la STEDH de 9 de octubre de 2007, caso Stankova contra Eslovaquia (JUR 2007\298821), y la Decisión, de 15 de octubre de 2013, por la que se ordena no desalojar a los demandantes en el caso de Ceesay Ceesay y Otros contra España (demanda n.º 62688/13 TEDH) ("Propuesta de un modelo de provisión y gestión de vivienda social en clave europea", tesis doctoral, *Universitat Rovira i Virgili,* Tarragona, 2019, pág. 36). Sin embargo, en ambos casos se trataba de impedir un desalojo hasta la provisión a la parte demandante de un alojamiento alternativo, o al menos hasta la justificación de las medidas que la autoridad iba a adoptar; no de obligar a la provisión de una vivienda a quien estuviera inscrito en el listado de peticionarios correspondiente. En cambio, en la STEDH de 9 de abril de 2015, asunto Tchokontio Happi contra Francia, JUR 2015\101978, en la que la controversia era el derecho a un juicio justo, el Tribunal concluyó que la escasez de recursos en materia de vivienda no justifica que el Estado francés incumpla el derecho subjetivo a la vivienda reconocido por la Ley DALO (véase la sección 5.2.2 del capítulo I), pues es imprescindible la búsqueda de alternativas razonables y proporcionadas conforme a dicha norma. Por tanto, si bien el TEDH no está reconociendo la obligación de proporcionar una vivienda con base en el CEDH, una vez la legislación nacional reconoce el derecho subjetivo, corresponde al Estado atenderlo. Véanse los comentarios sobre esta sentencia de CUBERO MARCOS ("El reconocimiento de derechos sociales a través de la conexión con derechos fundamentales: hacia una progresiva superación de la doctrina clásica", *Revista catalana de dret public*, n.º 54, junio 2017, pág. 127), GIFREU FONT ("Derecho a la ciudad y derechos en las ciudades (especial referencia al derecho a la vivienda como antesala del derecho a la ciudad)", XV Congreso Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo (AEPDA), La Ciudad del Siglo XXI: transformaciones y retos, Ibiza, 7 y 8 de febrero de 2020, pág. 91) y NASARRE AZNAR ("Cuestionando algunos mitos del acceso a la vivienda en España, en perspectiva europea", *Cuadernos de Relaciones Laborales*, n.º 35, 2017, pág. 47). Asimismo, LAFUENTE BENACHES concluye que uno de los requisitos para que el desalojo de una vivienda respete el art. 8 del Convenio comentado, conforme a la jurisprudencia del TEDH, es precisamente que "se proporcione una vivienda o alojamiento sustitutorio" ("La protección de la vivienda frente a la potestad administrativa de ejecución forzosa con entrada domiciliaria", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 168, 2015, pág. 8, versión electrónica consultada).

por la remisión del art. 6 del Tratado de la Unión Europea[349]. En la misma línea, CHINCHILLA PEINADO afirma que, de este precepto junto con los arts. 25 (derecho a una vida digna e independiente) y 7 (derecho al respeto a la vida privada y familiar, y al domicilio) de la Carta Social Europea, "cabe inferir el reconocimiento de un verdadero derecho a una vivienda digna y la obligación de los poderes públicos nacionales de otorgar ayudas sociales para su consecución, siendo un derecho exigible ante los tribunales de justicia"[350].

Sin embargo, DOMÍNGUEZ MARTÍN apunta que, según el TJUE, el citado art.34 -en concreto, su apartado 3- "no garantiza el derecho a la vivienda de cada ciudadano, sino únicamente el «derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda»"[351].

La Carta Social Europea, en efecto, proclama la vivienda como un derecho de toda persona (apartado 31 de la parte I), para cuya satisfacción las partes firmantes se comprometen a favorecer el acceso a la vivienda de una calidad suficiente; a prevenir y paliar la carencia de hogar; y a hacer asequible su precio[352].

Para combatir el gran alcance de las consecuencias sociales de la crisis económica y financiera iniciada en 2007 y, en particular, la situación de sinhogarismo, las autoridades europeas impulsaron el Pilar Europeo de Derechos Sociales[353] y, dentro

---

[349] GÓMEZ JIMÉNEZ, M.L., "Regulación de la provisión de servicios sociales de interés general de la Unión Europea y su traslación en los efectos de la directiva de servicios en España", en María Remedios Zamora Roselló (coord.); Alberto Ruiz Ojeda (Dir.), Regulación y competencia en servicios de interés económico general (SIEG): análisis sectoriales y comparativos, Universidad de Málaga / Debates, 2015, pág. 115.

[350] "El derecho a la vivienda. La prevalencia de la dimensión objetiva sobre la subjetiva", en CHINCHILLA PEINADO, J.A. y LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L. (coords.), *Estudios sobre el derecho a la vivienda*, RDU Editores, Madrid, 2024, pág. 69.

[351] DOMÍNGUEZ MARTÍN, M., "Actuaciones en materia de vivienda y servicio de interés general", en CHINCHILLA PEINADO, J.A. y LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L. (coords.), *Estudios sobre el derecho a la vivienda*, RDU Editores, Madrid, 2024, pág. 103.

[352] Art. 31. Si bien la Carta data de 1996, no fue ratificada por España hasta el 29 de abril de 2021 (BOE 11 junio 2021).

[353] Recomendación (UE) 2017/761 de la Comisión, de 26 de abril de 2017, sobre el pilar europeo de derechos sociales (C/2017/2600), consultable en https://eur-lex.europa.eu/legal-

de este, (i) el deber de proporcionar "a las personas necesitadas acceso a viviendas sociales o ayudas a la vivienda de buena calidad" y "facilitar "a las personas sin hogar un alojamiento y los servicios adecuados con el fin de promover su inclusión social", además de la asistencia en caso de desalojo forzoso[354].

Asimismo, el acceso a la vivienda por parte de todas las personas constituye uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible incluidos por la ONU en la Agenda 2030[355].

En definitiva, configurado el **derecho a la vivienda** como **derecho humano**, "no es una opción política que los Estados puedan escoger seguir o no seguir. Su reconocimiento implica unas obligaciones jurídicas"[356].

Podemos cerrar este bloque con una referencia a otros instrumentos internacionales que reconocen el derecho a la vivienda para determinados colectivos: refugiados, mujeres, niños, trabajadores migratorios, etc.[357], sin detenernos en su examen pues

---

content/FR/ALL/?uri=uriserv:OJ.L .2017.113.01.0056.01.SPA (última visita: 6 junio 2025) y proclamación institucional sobre el pilar europeo de derechos sociales, del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, de 17 de noviembre de 2017, consultable en https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017C1213(01)&from=EN (última visita: 6 junio 2025).

354 Principio n.º 19. A propósito de este texto, LAMBEA LLOP comenta que no limita la vivienda social a personas que no puedan acceder a este bien en condiciones de mercado, por razones económicas, sino simplemente a personas necesitadas (LAMBEA LLOP, N., *op. cit.* nota a pie de página n.º 304, pág. 44). Posteriormente veremos que, en el ámbito de los SIEG, el servicio social de vivienda se vincula a los colectivos que no pueden acceder por motivos económicos.

355 Resolución aprobada por la Asamblea General de la ONU el 25 de septiembre de 2015, objetivo 11.1, consultable en https://www.mdsocialesa2030.gob.es/agenda2030/documentos/aprobacion-agenda2030.pdf (última visita: 6 junio 2025). Según DOMÍNGUEZ MARTÍN, esta disposición tiene "efectos jurídicos vinculantes «débiles»" pero "puede orientar la actuación de los poderes públicos" (DOMÍNGUEZ MARTÍN, M., "Actuaciones en materia de vivienda y servicio de interés general", en CHINCHILLA PEINADO, J.A. y LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L. (coords.), *Estudios sobre el derecho a la vivienda*, RDU Editores, Madrid, 2024, pág. 99).

356 PACHECO JIMÉNEZ, M.N., y SALES, L., "El derecho a la vivienda: del reconocimiento constitucional a la realización efectiva. Los cambios del siglo XXI", *Derecho Privado y Constitución*, n.º 25, enero-diciembre 2011, pág. 370.

357 LAMBEA LLOP, N., nota a pie de página n.º 304, pág. 33.

este trabajo pretende abarcar el colectivo de personas sin hogar sin entrar en el detalle de la necesidad específica de cada situación.

1.2. Dimensión constitucional y estatal

La **Constitución Española** vino a reconocer el derecho de todos los españoles a una vivienda digna y adecuada como uno de los principios rectores de la política social y económica, obligando a los poderes públicos a promover las condiciones necesarias y a establecer las normas para hacer efectivo este derecho[358]. Se trata de un derecho "de prestación"; no "de libertad", como demuestra el inciso constitucional relativo a la obligación de los poderes públicos de hacerlo efectivo *ex* art. 47[359].

A nivel estatal, el **TRLS** amplía a todos los ciudadanos el derecho a disfrutar de una "vivienda digna, adecuada y accesible"[360].

La objeción al ejercicio de este derecho a través de la vía judicial sobre la base de que en realidad se trata de un principio rector y no de un auténtico derecho constitucional, no parece justificada si consideramos:

(i) jurídicamente, los compromisos internacionales vinculantes asumidos por España antes referidos, en especial los derivados de la CDFUE (al menos el relativo a la ayuda para la vivienda en términos del TJUE) y de la Carta Social Europea;

(ii) la importancia evidente que tiene la vivienda como pilar sobre el que asentar el ejercicio de derechos fundamentales como la vida, la intimidad personal y familiar, la protección de la salud o la educación; y

---

[358] Art. 47 CE.

[359] VAQUER CABALLERÍA, M., *La eficacia y la efectividad del derecho a la vivienda en España*, Iustel, Madrid, 2011, pág. 31.

[360] Art. 5.1 TRLS.

(iii) la propia literalidad del texto constitucional, que permite identificar un derecho subjetivo en el art. 47 de carácter no fundamental. Por tanto, invocar la ubicación de ese precepto de la CE para dejar en mero principio lo que debe constituir un derecho parece una interpretación sesgada -cabe insistir, si nos atenemos a la literalidad, el precepto reconoce el derecho, no el principio de acceso a una vivienda digna y adecuada- y ajena a la importancia real que se le está reconociendo por parte de la comunidad internacional[361].

Ello pese a que el TC afirme que el derecho a la vivienda digna no es un derecho subjetivo sino un mandato dirigido a los poderes públicos, que lo satisfarán en la medida en que los recursos económicos lo permitan[362]. Coincidimos con GIFREU FONT en que "No puede dejar de sorprender la reiteración de una posición constrictiva del Tribunal [Constitucional] respecto del derecho a la vivienda, especialmente tras los reiterados posicionamientos de los tribunales internacionales respecto de esta cuestión. Cuando ha habido oportunidad, tanto el TEDH como el TJUE han desautorizado los posicionamientos mayoritarios del Tribunal si resultaban restrictivos con la interpretación, alcance y conexión con otros derechos del derecho a la vivienda. No parece pues que el Tribunal Constitucional esté muy por la labor de reforzar pasarelas entre los derechos sociales y los derechos civiles y políticos"[363].

[361] Véase por el ejemplo la referencia al Comité Europeo de las Regiones en el bloque de conclusiones de este apartado.

[362] CHINCHILLA PEINADO, J.A., "El derecho a la vivienda. La prevalencia de la dimensión objetiva sobre la subjetiva", en CHINCHILLA PEINADO, J.A. y LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L. (coords.), *Estudios sobre el derecho a la vivienda*, RDU Editores, Madrid, 2024, págs. 69-70. En sentido análogo, NASARRE AZNAR, S., "Cuestionando algunos mitos del acceso a la vivienda en España, en perspectiva europea", *Cuadernos de Relaciones Laborales*, n.º 35, 2017, pág. 45. Puede verse una recopilación de pronunciamientos del TC en su STC n.º 74/2024, de 21 de mayo, RJ 2024\74. Con todo, el TC reconoce en ella que el derecho a la vivienda puede desplegarse como un derecho constitucional, con su vertiente competencial (FJ 3).

[363] GIFREU FONT, J., "Derecho a la ciudad y derechos en las ciudades (especial referencia al derecho a la vivienda como antesala del derecho a la ciudad)", XV Congreso Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo (AEPDA), La Ciudad del Siglo XXI: transformaciones y retos, Ibiza, 7 y 8 de febrero de 2020, pág. 91.

Se considere o no un derecho subjetivo, según LAMBEA LLOP "El derecho a la vivienda es un derecho básico existencial para hacer efectivos otros derechos fundamentales, como la libertad, la dignidad y el libre desarrollo de la personalidad. Además, disponer de una vivienda nos permite formar parte y participar en la sociedad"[364].

Quizás una concepción tan limitada se deba a que la sociedad tiene interiorizada la situación del sinhogarismo pese a que resulta evidente que "no hay una vulneración de derechos humanos tan clara, repetida, cotidiana, interiorizada e ignorada, como las personas que viven en la calle"[365]. Por tanto, en línea con CHINCHILLA PEINADO, dicha concepción originaria de la Constitución debe superarse pues no es funcional en nuestra sociedad del siglo XXI, haciéndose una lectura del precepto constitucional que suponga otorgar al titular de ese derecho una acción judicial para que se le reconozca frente a la Administración y frente a los particulares[366]. Y en efecto, se constata una evolución "desde una consideración de la vivienda como un «principio» entregado con absoluta discrecionalidad al legislador (art. 53.3 CE) a la conversión del mismo en un mandato constitucional en toda regla, aunque por su carácter prestacional forzosamente esté sometido a una articulación compleja". Ello "a costa del debilitamiento paralelo de las facultades de la propiedad del suelo urbano", porque en el ámbito prestacional público no parece reconocerse aún el derecho exigible judicialmente a la Administración de proporcionar una vivienda digna y adecuada a quien carezca de ella[367].

---

[364] LAMBEA LLOP, N., nota a pie de página n.º 304, pág. 91.

[365] FERNÁNDEZ EVANGELISTA, G., "El acceso a la vivienda social de las personas sin hogar", tesis doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona, 2015, pág. 389.

[366] CHINCHILLA PEINADO, J.A., "El derecho a la vivienda. La prevalencia de la dimensión objetiva sobre la subjetiva", en CHINCHILLA PEINADO, J.A. y LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L. (coords.), *Estudios sobre el derecho a la vivienda*, RDU Editores, Madrid, 2024, pág. 70.

[367] DOMÍNGUEZ MARTÍN cita jurisprudencia constitucional de los años 1980 sobre la función social de la propiedad, identificando las SSTC 6/1983, STC 37/1987 ("Actuaciones en materia de vivienda y servicio de interés general", en CHINCHILLA PEINADO, J.A. y LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L. (coords.), *Estudios sobre el derecho a la vivienda*, RDU Editores, Madrid, 2024, pág. 104).

Según LÓPEZ RAMÓN, "el derecho a disfrutar de la vivienda es susceptible de ser exigido demandando ante los tribunales de justicia a quienes lo hayan desconocido total o parcialmente"[368]. En particular, los extranjeros residentes tienen también reconocidos derechos en materia de vivienda en los términos del art. 13 de la Ley Orgánica 4/2000[369].

Por otro lado, la CE reconoce el derecho de las personas de la tercera edad a que los servicios sociales atiendan sus necesidades de vivienda, así como el derecho de los discapacitados a ejercer el derecho de vivienda -entre otros que se incardinan en ese título de la CE- en condiciones de igualdad, y el de los jóvenes a participar en el desarrollo político, económico, social y cultural. Ello lleva a algún autor a plantear que estos tres colectivos son sobre los que los poderes públicos deben proyectar su actuación para procurar el acceso a una vivienda[370].

Ahora bien, esto puede tener sentido en el caso de las personas de la tercera edad, porque la CE menciona la vivienda expresamente como servicio que debe proporcionárseles y porque en la práctica resulta claro que solo esa circunstancia limita el acceso a una vivienda, al haberse superado la edad de situación laboral en activo y al limitarse considerablemente el plazo de amortización de cualquier financiación destinada a la vivienda. En el caso de las personas en situación de discapacidad, esta puede mermar considerablemente su generación de ingresos a la

[368] LÓPEZ RAMÓN, F., "El reconocimiento legal del derecho a disfrutar de una vivienda", *Revista de Administración Pública*, n.º 212, 2020, pág. 300. En cambio, "no existen por ahora indicadores jurisprudenciales -dentro de la justicia ordinaria y constitucional- que permitan avalar un derecho subjetivo a la vivienda" (PACHECO JIMÉNEZ, M.N., y SALES, L., "El derecho a la vivienda: del reconocimiento constitucional a la realización efectiva. Los cambios del siglo XXI", *Derecho Privado y Constitución*, n.º 25, enero-diciembre 2011, pág. 358, citando a RUIZ-RICO RUIZ).

[369] LÓPEZ RAMÓN, F., "El reconocimiento legal del derecho a disfrutar de una vivienda", *Revista de Administración Pública*, n.º 212, 2020, pág. 303. Ello porque, siguiendo a VAQUER CABALLERÍA, la vivienda constituye un derecho humano, cuyo beneficio se vincula a la residencia y no a la nacionalidad (VAQUER CABALLERÍA, M., *La eficacia y la efectividad del derecho a la vivienda en España*, Iustel, Madrid, 2011, pág. 20).

[370] DOMÍNGUEZ MARTÍN, M., "Actuaciones en materia de vivienda y servicio de interés general", en CHINCHILLA PEINADO, J.A. y LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L. (coords.), *Estudios sobre el derecho a la vivienda*, RDU Editores, Madrid, 2024, pág. 104.

vez que pueden requerir de viviendas adaptadas o de servicios complementarios, que encarezcan su uso individual.

En cambio, en el caso de los jóvenes, su prioridad sobre otro tipo de colectivo sin hogar puede resultar cuestionable pues solo esa circunstancia no merma su capacidad de generar ingresos para acceder a una vivienda, mientras que otras personas sin hogar de la tercera edad, sí que pueden ver limitada su aptitud o idoneidad para ciertos trabajos. Precisamente en el caso de los jóvenes la CE se refiere a su participación en el desarrollo del país, sin hacer hincapié en que se le proporcionen los derechos de ese bloque de la CE o del de vivienda en particular. Con ello no queremos decir que las medidas de fomento de acceso a la vivienda deban excluir a los jóvenes pues para este colectivo el esfuerzo económico es mayor que para los adultos no jóvenes[371]. Simplemente cuestionamos su priorización frente a colectivos que *a priori* son más vulnerables, por sus condiciones físicas.

Cierra el bloque estatal la **Ley Estatal de Vivienda** que reconoce el derecho de todas las personas al uso y disfrute de una vivienda digna y adecuada, en virtud del principio de igualdad y no discriminación[372]. Siendo las CCAA las competentes en esta materia, a ellas les corresponde asumir la garantía de este derecho, en especial en lo que respecta al acceso[373].

A pesar del derecho constitucional a la vivienda que los poderes públicos deben garantizar según el art. 47 CE, su insatisfacción derivada de la ausencia de un reconocimiento legal como derecho subjetivo y como obligación de prestación para

[371] Si el límite máximo tolerable de esfuerzo de acceso a una vivienda se sitúa en el 30-35% de los ingresos, en el caso de los jóvenes, tanto hogares como individuos, se ve superado en todo el periodo 2003-2013. Además, existen pequeñas diferencias en los esfuerzos entre propiedad y alquiler, por lo que este último no constituye una alternativa real en el proceso de emancipación residencial (ECHAVES GARCÍA, A., "El difícil acceso de los jóvenes al mercado de vivienda en España: precios, regímenes de tenencia y esfuerzos", *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 35(1), 2017, págs. 145 y 148).

[372] Art. 6.1 Ley Estatal de Vivienda.

[373] LÓPEZ RAMÓN, F., "El reconocimiento legal del derecho a disfrutar de una vivienda", *Revista de Administración Pública*, n.º 212, 2020, pág. 304.

la Administración, presenta "un carácter histórico permanente con insoslayable contumacia"[374] y "se trata quizás del mayor fracaso del Estado de Bienestar que auguraba la Constitución"[375] pues "mientras otros derechos sociales, como el acceso a la educación o a la sanidad, están razonable y universalmente cubiertos por lo público, el derecho a la vivienda no puede ser ejercido por una parte importante de la población. La explicación no es jurídica sino política"[376]. En efecto, el derecho a la salud también se encuentra dentro del bloque de principios rectores de la política social y económica, y la prestación sanitaria está ampliamente garantizada. En cambio, el legislador español no ha configurado el derecho a la vivienda como un derecho subjetivo de prestación, a diferencia de los existentes en otras políticas sociales como la educación o la sanidad, limitándose a regular el fomento del acceso a la vivienda mediante una serie de ayudas públicas hasta una época muy reciente[377]. La Ley Estatal de Vivienda mantiene este enfoque objetivo pues no determina las facultades y deberes que entrañaría la dimensión subjetiva del derecho[378].

Por tanto, en los sistemas de promoción pública de viviendas, solo tras la publicación de las listas de las solicitudes seleccionadas con arreglo a las circunstancias objetivas de los peticionarios pueden estos considerarse titulares de un derecho subjetivo a

---

374 FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, G.R., "Vivienda pública en alquiler, ya!!", *Práctica Urbanística*, n.º 173, noviembre-diciembre 2021, pág. 1 (versión electrónica).

375 Ello porque "todavía sigue sin resolverse dónde se puede alojar una familia desalojada por impago de un alquiler o una hipoteca, a los que se ven obligados a habitar en una infravivienda o a los que viven en una casa familiar o compartida con otras familias en contra de su deseo" (LEAL MALDONADO, J., y MARTÍNEZ DEL OLMO, A., "Análisis sociológico de la ley de vivienda frente a un modelo residencial agotado", *Práctica Urbanística,* n.º I, septiembre 2023, págs. 10-11).

376 BURÓN CUADRADO, J., "Una política de vivienda alternativa", *Ciudad y Territorio. Estudios territoriales*, XL (155), 2008, pág. 10.

377 VAQUER CABALLERÍA, M., *La eficacia y la efectividad del derecho a la vivienda en España*, Iustel, Madrid, 2011, pág. 54.

378 CHINCHILLA PEINADO, J.A., "El derecho a la vivienda. La prevalencia de la dimensión objetiva sobre la subjetiva", en CHINCHILLA PEINADO, J.A. y LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L. (coords.), *Estudios sobre el derecho a la vivienda*, RDU Editores, Madrid, 2024, pág. 72. Sobre la acción pública limitada en el ámbito del derecho a la vivienda, reconocida a ONGs sin ánimo de lucro por parte de la Ley Estatal de Vivienda, véanse las págs. 76 y siguientes de esta obra.

una vivienda[379]. En los sistemas de promoción privada, solo quienes reúnan determinados requisitos objetivos y tasados, se hallan igualmente en posición de ser titulares de un derecho subjetivo[380].

El Parlamento Europeo viene declarando que "el acceso a la vivienda es uno de los derechos fundamentales de todas las personas" y reclamando a la UE y a sus Estados miembros erradicar el sinhogarismo de aquí a 2030, estableciéndose como un objetivo a nivel de la Unión[381]. Asimismo, el CDESC viene instando a España a que (i) "adopte todas las medidas necesarias, incluso mediante la asignación de recursos suficientes, para hacer frente al déficit de vivienda social", así como las medidas legislativas pertinentes para garantizar dicha equiparación y la revisión de su legislación sobre arrendamientos para garantizar la tenencia y la protección del derecho a una vivienda adecuada, (ii) con carácter general, a equiparar el nivel de protección de los derechos económicos, sociales y culturales con el que se brinda a los derechos civiles y políticos[382].

---

[379] BELTRÁN DE FELIPE, M., *La intervención administrativa en la vivienda. Aspectos competenciales, de policía y de financiación de las viviendas de protección oficial*, LEX NOVA, Valladolid, 2000, pág. 166.

[380] BELTRÁN DE FELIPE, M., *La intervención administrativa en la vivienda. Aspectos competenciales, de policía y de financiación de las viviendas de protección oficial*, LEX NOVA, Valladolid, 2000, pág. 167.

[381] Apartado 2 de la Resolución del Parlamento Europeo, de 24 de noviembre de 2020, sobre cómo abordar los porcentajes de personas sin hogar en la Unión Europea (2020/2802(RSP)), consultable en https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0314_ES.html (última visita: 6 junio 2025).

[382] Naciones Unidas, CDESC, Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de España, resultantes de la sesión n.º 28 celebrada el 29 de marzo de 2018, E/C.12/ESP/6. Recomendaciones 6, apartado a), y 36, apartados a) y b), consultable en http://www.plataformadeinfancia.org/wp-content/uploads/2018/04/observaciones-finales-comite-DESC-sexto-informe-periodico-espana.pdf (última visita: 6 junio 2025).

1.3. Dimensión estatutaria en algunas CCAA

Algunas CCAA han reconocido en sus Estatutos de Autonomía el derecho a la vivienda no condicionado a un desarrollo legal posterior. Para CHINCHILLA PEINADO, en estos casos los Estatutos de Autonomía han reconocido auténticos derechos subjetivos [383].

Sin embargo, MÍGUEZ MACHO y LAMBEA LLOP se apoyan en los pronunciamientos del TC para sostener que "los Estatutos de Autonomía no pueden establecer por sí mismos derechos subjetivos en sentido estricto, sino directrices, objetivos o mandatos a los poderes públicos autonómicos"[384]. En concreto, ambos se refieren a la STC de 28 de julio de 2010 (RTC 2010\31) para afirmar que, según el TC, "estos derechos estatutarios no pueden considerarse derechos subjetivos sino mandatos a los poderes públicos, puesto que los Estatutos de Autonomía no pueden establecer, por sí mismos, derechos subjetivos en sentido estricto"[385].

En efecto, este pronunciamiento distingue bajo el término "derecho" empleado en la CE, los "verdaderos derechos subjetivos" y las "cláusulas de legitimación para el desarrollo de determinadas opciones legislativas". En ambos casos se trata de mandatos al legislador, de hacer o no hacer, si bien tratándose de derechos subjetivos, pueden ser objeto de una "pretensión subjetiva exigible ante los Tribunales de justicia", mientras que de lo contrario se legitima y obliga a alcanzar una finalidad pero sin disponerse los medios y el derecho subjetivo "nacerá, en su caso, de las normas dictadas para cumplir con ella" (FJ 16). El TC concluye e esta cuestión a favor de la constitucionalidad del Estatuto de Autonomía catalán objeto de análisis, por cuanto "Lo decisivo para pronunciarse sobre su legitimidad constitucional será, en

[383] "El derecho a la vivienda. La prevalencia de la dimensión objetiva sobre la subjetiva", en CHINCHILLA PEINADO, J.A. y LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L. (coords.), *Estudios sobre el derecho a la vivienda*, RDU Editores, Madrid, 2024, págs. 70-71.

[384] MÍGUEZ MACHO, L., "La transformación del régimen jurídico de los servicios sociales" *Revista de Administración Pública*, n.º 153, 2012, pág. 8 (versión electrónica consultada).

[385] LAMBEA LLOP, N., nota a pie de página n.º 304, pág. 52. En sentido análogo, MÍGUEZ MACHO *op. cit.* nota a pie de página anterior.

cada caso, si los mandatos en ellos comprendidos vinculan exclusivamente al poder público catalán y, naturalmente, si sólo pretenden hacerlo en el marco de sus competencias", de lo cual concluye que "Este tipo de derechos estatutarios, que no son derechos subjetivos sino mandatos a los poderes públicos (STC 247/2007 [RTC 2007, 247], FF. 13 a 15), operan técnicamente como pautas (prescriptivas o directivas, según los casos) para el ejercicio de las competencias autonómicas" (FJ 16).

En definitiva, no encuentra el TC en los preceptos impugnados del Estatuto de Autonomía "declaración alguna de derechos subjetivos y sí, únicamente, la expresión formal de la voluntad de comunión del Estatuto con el fundamento declarado del orden de convivencia ordenado desde la Constitución" (FJ 18).

Merece la pena destacar el voto particular del Magistrado don Vicente Conde Martín de Hijas a esta Sentencia. En él rechaza el planteamiento, tomado de la STC 247/2007, de que "los derechos estatutarios no son derechos subjetivos, sino mandatos a los poderes públicos, que operan técnicamente como pautas para el ejercicio de las competencias autonómicas". Ello porque semejante tesis se basa en negar que los derechos establecidos en el Estatuto de Autonomía no lo son, pese a declararse así y regularse su régimen de garantías, con vertiente jurisdiccional incluida, lo cual carece de rigor (punto 13). Por tanto, para este Magistrado son nulos tales preceptos excepto los relativos a la participación en el ámbito político y de la Administración y los ligados con el régimen de la oficialidad de la lengua catalana, sobre los que sí tiene competencia la Comunidad Autónoma.

La STC n.º 247/2007 de 12 de diciembre[386], en efecto, por un lado, reconoce que los Estatutos de Autonomía pueden crear derechos subjetivos pero limitado a los ámbitos en los que la Constitución atribuye a las CCAA una determinada facultad o función (p. ej., la organización y funcionamiento de sus Cámaras legislativas, que confiere los derechos de sufragio activo y pasivo) (FJ 15). En cambio, en el caso de la

[386] RTC 2007\247.

atribución de competencias a través de los Estatutos (art. 147.2.b) CE), estos "no pueden establecer por sí mismos derechos subjetivos en sentido estricto, sino directrices, objetivos o mandatos a los poderes públicos autonómicos. Por ello, cualquiera que sea la literalidad con la que se expresen en los Estatutos, tales prescripciones estatutarias han de entenderse, en puridad, como mandatos a los poderes públicos autonómicos, que, aunque les vinculen, sólo pueden tener la eficacia antes señalada" (FJ 15).

En conclusión, tratándose la vivienda de una competencia que los Estatutos pueden atribuir a la Comunidad Autónoma, tales normas estatutarias no pueden reconocer derecho subjetivo alguno sino solo mandatos al legislador autonómico para que sea este quien configure tal derecho.

Coincidimos con CHINCHILLA PEINADO y con el magistrado D. Vicente Conde Martín de Hijas en que **si los Estatutos de Autonomía declaran un derecho dentro de su esfera competencial** -en concreto, no en la esfera de los derechos fundamentales-, **sin condicionarlo a desarrollo normativo alguno, a esta literalidad hemos de estar y hemos de considerarlo como un derecho subjetivo**. Por tanto, en los casos de Cataluña, Islas Baleares y Comunidad Valenciana en que se reconoce el derecho a la vivienda, ha de entenderse como un derecho subjetivo[387].

Otras CCAA han contemplado la obligación de los poderes públicos de promover el derecho a la vivienda. En este segundo bloque se encuentran Aragón, Islas Canarias y Castilla y León.

Las restantes se reservan la competencia exclusiva en la materia y además Andalucía obliga estatutariamente a los poderes públicos a la promoción pública de vivienda, y

[387] En este sentido, CHINCHILLA PEINADO *op. cit.* nota a pie de página n.º 383, pág. 70. Asimismo, *vid.* sinopsis normativa contenida en la sección 4.3.1.1 de este capítulo.

Extremadura, a velar por el acceso de los jóvenes a la vivienda[388]. En todos estos casos será la legislación autonómica correspondiente la que configure o no el derecho como subjetivo y por tanto ejercible ante los Tribunales.

Por último, la consideración de la vivienda como derecho subjetivo estatutaria o legalmente reconocido, obligaría a las CCAA a proveerlo bajo esquemas de servicio público, en atención al contenido prestacional que tienen.

1.4. La satisfacción del derecho mediante una vivienda adecuada

¿Qué es una vivienda adecuada? Cabe tomar como referencia a efectos de este estudio las características que la ONU asocia a la vivienda y qué entiende por la falta de hogar. Partiendo de que la vivienda "debe brindar más que cuatro paredes y un techo", son siete los elementos mínimos que caracterizan la vivienda adecuada[389]. Entre ellos, destacamos el relativo al acceso a una "vivienda **permanente** adecuada", con el fin de

[388] Las restantes son Andalucía, Asturias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia, Madrid, Murcia, Navarra, País Vasco y La Rioja. Véase la sinopsis normativa contenida en la sección 4.3.1.1 de este capítulo.

[389] Se trata de la seguridad de la tenencia; la disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura; la asequibilidad; la habitabilidad; la accesibilidad; la ubicación; y la adecuación cultural. Entre las diversas publicaciones de la ONU, hemos tomado como referencia las "Directrices para la Aplicación del Derecho a una Vivienda Adecuada. Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto", 26 de diciembre de 2019 (A/HRC/43/43), consultable en https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/353/93/PDF/G1935393.pdf?OpenElement (última visita: 6 junio 2025). Los siete elementos mínimos de la vivienda adecuada pueden consultarse igualmente en "El derecho a una vivienda adecuada", folleto informativo n.º 21/Rev1, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y ONU Habitat, Ginebra, abril 2010, consultable en https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_en.pdf (última visita: 6 junio 2025). A su vez, esta clasificación de siete requisitos mínimos se recogió en la Observación general n.º 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, "*El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto)*" (1991), consultable en https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3594.pdf (última visita: 6 junio 2025).

que las personas y familias no se vean "obligadas a depender de un alojamiento de emergencia durante largos períodos"[390].

A su vez, la falta de hogar se estructura en una serie de categorías. Una de ellas es la de aquellas **personas que viven en alojamientos temporales, de emergencia o de crisis**[391]. Por tanto, **este tipo de alojamiento no constituye vivienda**.

Sin tratarse de pronunciamientos en sí mismos vinculantes, estos criterios han de tomarse como referencia para la adecuada interpretación de los compromisos internacionales asumidos por España en lo que respecta al derecho a la vivienda.

A su vez, hemos de ofrecer una **definición del sinhogarismo** por lo que posteriormente reflexionaremos respecto de las personas que se encuentran en esta situación. Para ello, podemos utilizar aquella consistente que la persona "no puede acceder y/o conservar un alojamiento adecuado, adaptado a su situación personal, permanente, y que proporcione un marco estable de convivencia, ya sea por razones económicas u otras barreras sociales, o bien porque presentan dificultades personales para llevar una vida autónoma" [392]. Siguiendo la recomendación del Comité Europeo de las Regiones basada en la clasificación ETHOS, se trataría de

[390] *Op. cit.* nota a pie de página anterior. "Directrices…", pág. 9.

[391] Estos se definen como "refugios nocturnos para personas sin techo, albergues para personas sin hogar, refugios para víctimas de violencia de género, campos para refugiados y personas desplazadas internamente, u otras estructuras de vivienda temporaria. Las personas que sufren este tipo de falta de vivienda puede que cuenten con alguna forma de alojamiento seguro y protegido a corto plazo, pero que no es sostenible. A pesar de que hay múltiples razones por las cuales alguien puede necesitar alojamiento temporal o de crisis, estas situaciones requieren de protección social, respeto por los derechos humanos y un plan proactivo para asegurar la transición a un modo de vida sostenible" ("Viviendas asequibles y sistemas de protección social para todas las personas a fin de afrontar la falta de hogar", 58º período de sesiones de la Comisión de Desarrollo Social de las Naciones Unidas, 22 de febrero de 2020, pág. 3; consultable en https://www.un.org/development/desa/dspd/wp-content/uploads/sites/22/2020/02/CSocD58_Civil-SocietyDeclaration_ES.pdf; última visita: 6 junio 2025). Se trata de la definición propuesta por el Grupo de Expertos de Nairobi para terminar con la falta de hogar, aprobada por la Comisión de Desarrollo Social en esta reunión.

[392] Definición de la Federación Europea de Organizaciones nacionales que trabajan con personas sin hogar (MÉNDEZ JUEZ, M., "Sinhogarismo y derecho de acceso a la vivienda en España: definición, problemática y respuesta parlamentaria", *Espaço Jurídico*, abril 2023, pág. 106).

situaciones que abarcan la carencia de techo, la carencia de vivienda, la vivienda insegura y la vivienda inadecuada[393].

La **definición del sinhogarismo** introducida en nuestro ordenamiento jurídico por la Ley Estatal de Vivienda coincide con dicha clasificación pues, partiendo de la imposibilidad de acceso de manera sostenida a una vivienda digna y adecuada, incluye expresamente situaciones que abocan a "residir en la vía pública u otros espacios públicos inadecuados" (sin techo); "utilizar alternativas de alojamiento colectivo institucionalizado de las diferentes administraciones públicas o de entidades sin ánimo de lucro" (sin vivienda); "residir en una vivienda inadecuada, temporal o no, inapropiada o masificada" (inadecuada), "en una vivienda insegura, sin título legal, o con notificación de abandono de la misma, o viviendo bajo amenaza de violencia" (insegura). Ahora bien, la norma no explicita las razones que justifican esa imposibilidad de acceso.

Por lo que respecta a la **definición de vivienda**, si partimos de la definición de la Real Academia Española, la vivienda está vinculada a un uso residencial permanente, mientras que el alojamiento en principio parece referido a una situación transitoria[394].

---

[393] Dictamen del Comité Europeo de las Regiones: "Erradicar el problema de las personas sin hogar en la Unión Europea: la perspectiva local y regional" (2022/C 97/06) (DOUE 28 febrero 2022), pág. C 97/27. A su vez, la Federación Europea de Organizaciones Nacionales que Trabajan con Personas sin Hogar (FEANTSA) elaboró la tipología ETHOS (European Typology of Homelessness and housing exclusión) sobre la base de las cuatro situaciones citadas (sin techo, sin vivienda, vivienda insegura y vivienda inadecuada), consultable en https://www.feantsa.org/en/toolkit/2005/04/01/ethos-typology-on-homelessness-and-housing-exclusion?bcParent=27 (última visita: 6 junio 2025).

[394] La propia Real Academia Española define la vivienda como "lugar cerrado y cubierto construido para ser habitado por personas"; habitar como "vivir o morar"; y morar como "habitar o residir habitualmente en un lugar". En cambio, el alojamiento está vinculado a hospedarse o aposentarse, conceptos estos ligados a la transitoriedad propia de "recibir huéspedes, darles alojamiento" (primera definición de hospedar) o de "dar habitación y hospedaje" (primera definición de aposentar), consultable en https://www.rae.es/ (última visita: 6 junio 2025). Si bien existe una segunda definición de vivienda en el diccionario de la RAE, consistente en "género de vida o modo de vivir", se indica como en desuso.

A su vez, la legislación estatal y autonómica contienen sus propias definiciones de la vivienda. A efectos de este estudio, nos centraremos en la que puede ubicarse en suelo dotacional para concluir que ni la definición es unívoca ni abarca los siete requisitos exigidos por la ONU. Reflejamos las conclusiones en la siguiente tabla resumen[395], donde además añadimos dos columnas para especificar si se prevé la vivienda o el alojamiento temporal o ambos en el suelo dotacional:

[395] Un estudio sobre el concepto de vivienda y, en especial, el análisis de la legislación autonómica partiendo de los siete requisitos de la ONU, puede consultarse en: CABALLÉ FABRA, G., *La intermediación inmobiliaria ante los nuevos retos de la vivienda,* tesis doctoral, Universitat Rovira i Virgili, Tarragona, 2019 (pág. 201).

RESUMEN DE REQUISITOS PARA UNA VIVIENDA ADECUADA SEGÚN LA ONU. EN PARTICULAR, EL ALOJAMIENTO TEMPORAL									
	VIVIENDA	**ALOJ. TEMPORAL**	**SEGURIDAD**	**DISPONIB. SERVICIOS**	**ASEQUIB.**	**HABITAB.**	**ACCESIBILID.**	**UBICACIÓN**	**ADEC. CULTURAL**
ESTADO	X		X	X	X	X			
ANDALUCÍA	X	X	X	X	X	X	X	X	
ARAGÓN	X	X	X	X	X	X	X		
ASTURIAS		X	X	X	X	X	X		
CANTABRIA	X	X	X		X	X			
CLM	X		X		X	X			
CyL		X	Se admite precario	X	X				
CATALUÑA		X	X	X	X	X			
EXTREMADURA		X			X				
GALICIA	No prevista	No previsto							
ISLAS BALEARES		X	X	X	X	X		X	
ISLAS CANARIAS	X				X	X			
LA RIOJA	X		X		X	X			
MADRID	X		X		X	X			
MURCIA	X		Se admite precario		X	X	X		
NAVARRA	X		Se admite precario	X	X	X	X	X	
PAÍS VASCO		X	Depende de reglas específicas	X	X	X	X		
VALENCIA	X	X	Se admite alojamiento temporal y de emergencia	X	X	X	X		

Fuente: elaboración propia

Ello nos lleva a concluir que la vivienda o alojamientos en suelo dotacional, como la propia vivienda social **en los términos definidos legislativamente, no permiten actualmente satisfacer el derecho a una vivienda digna y adecuada según lo entiende la ONU**, en atención a los siete requisitos mínimos exigidos.

En particular, el suelo dotacional se ha previsto para **alojamiento temporal o transitorio** en buena parte de las CCAA [396]. Ahora bien, entre las medidas de aplicación, esta institución recoge no solo la de acceso a una vivienda permanente sino también que los Estados proporcionen "alojamientos de emergencia seguros y dignos, con el apoyo necesario y sin discriminación por motivo alguno". Por tanto, esta segunda tipología ubicada en suelo dotacional también serviría para cumplir estas pautas de la citada institución, es decir, no todas las soluciones habitacionales en ese tipo de suelo han de evolucionar normativamente hacia definiciones incluyan todas las condiciones exigidas por la ONU, de forma que el suelo dotacional pueda coadyuvar a satisfacer el citado derecho, sino que también resultaría justificado -al menos desde un punto de vista normativo- ubicar en él los denominados alojamientos temporales o de emergencia.

Así, a diferencia de la dificultad económica para acceder a una vivienda en determinadas ciudades o zonas tensionadas por la escasez de oferta y por los precios elevados, puede prolongarse durante mucho tiempo o incluso llegar a perpetuarse, en cambio las dificultades de acceso a una vivienda vinculadas a situaciones graves como es la ausencia completa de patrimonio y de fuentes de ingreso; o la vulnerabilidad causada por la enfermedad o las adicciones incapacitantes, constituyen circunstancias sobre las que los servicios sociales y sanitarios actúan para paliar dicha gravedad y mitigar el peligro que supone para la integridad física y mental del individuo.

[396] También alguna CCAA asocia el alojamiento a un espacio privativo junto con otros espacios de uso colectivo en un mismo edificio. Ahora bien, la ONU no asocia esta tipología a ninguno de sus cuatro criterios con los que define la situación de falta de hogar. Y veremos seguidamente que la Ley Estatal de Vivienda permite que esta tenga acceso a espacios y servicios comunes del edificio.

En este punto, conviene tener en cuenta que como la situación de sin hogar es compleja de superar, no finaliza de manera automática por el mero acceso a una vivienda, sino que requiere que el individuo mejore sus condiciones de salud, recupere ciertas capacidades y rehaga sus relaciones sociales y personales. A su vez, dado que la situación de las personas sin hogar obedece fundamentalmente a la necesidad de empezar de cero tras llegar desde otro país y a la pérdida de trabajo[397], el acceso a este condicionará el lugar óptimo de residencia, en función de un criterio de proximidad. Por tanto, es razonable pensar que un alojamiento, aunque sea temporal hasta que el individuo supere una primera fase que determinará cuáles son las mejores zonas para habitar de manera permanente, constituya una solución adecuada para ese primer periodo en el que el individuo deja de ocupar espacios inadecuados e indignos y empieza a recibir asistencia social para su reinserción plena en la sociedad.

En definitiva, si bien la erradicación del sinhogarismo requiere soluciones de vivienda y además desde el inicio de la asistencia social y no al final de esta, **tanto la vivienda social como el alojamiento transitorio podrían permitir satisfacer el derecho a la vivienda, siempre y cuando este último se configure como una medida que desemboque en el acceso a una vivienda adecuada a las necesidades individuales** y, fundamentalmente, con base en un criterio de proximidad.

Siguiendo con las definiciones legales, interesa destacar la de "vivienda" contenida en la **Ley Estatal de Vivienda**: exige que sea un edificio (o parte); de carácter privativo; con destino a residencia y habitación de las personas; que reúna condiciones mínimas de habitabilidad en los términos exigidos legalmente; y facultativamente, que pueda disponer de espacios y servicios comunes del edificio. En la definición vemos cómo no se incluye que la residencia sea habitual, pese a que la ONU utiliza un término más restrictivo aún -el de permanencia-. Sin embargo, la vivienda protegida -y dentro de ella, la vivienda social- sí es la destinada a residencia habitual de personas y este tipo

[397] INE, encuesta a las personas sin hogar, año 2022, *op. cit.* nota a pie de página n.º 171.

de residencia es la "vivienda que constituye el domicilio permanente de la persona que la ocupa"[398]. A su vez esta norma se refiere a la vivienda social como decimos; no al alojamiento. Y dentro de ella, a la vivienda dotacional.

Del **TRLS** interesan dos definiciones: la relativa a la residencia habitual, que es la que constituya el domicilio de la persona que la ocupa durante un período superior a 183 días al año (art. 2.3 TRLS) y la que venimos estudiando en esta obra relativa a la dotación pública de vivienda con destino exclusivamente al alquiler para satisfacer necesidades temporales de determinados colectivos con especiales dificultades de acceso a la vivienda (art. 18.1.a) TRLS). Aquí vemos nuevamente cómo la norma estatal emplea el término de "vivienda" y no el de "alojamiento".

Por último, hemos de acudir a la **LAU** pues, si bien se trata de una norma de derecho privado, recordemos que el destino del suelo dotacional público para vivienda es el alquiler, por lo que esta norma regirá -al menos supletoriamente- en las relaciones jurídicas que articulen la ocupación por los usuarios inquilinos. Pues bien, esta norma alude también al requisito de la "necesidad permanente de vivienda del arrendatario" como destino primordial del arrendamiento para este tipo de uso, junto con el de edificación habitable (art. 2.1).

Por otro lado, la dificultad estructural de acceso a una vivienda en España genera el arriendo o subarriendo de habitaciones como única opción para personas en situación de vulnerabilidad. Se trata de situaciones que tienden a convertirse en crónicas, que carecen de seguridad jurídica pues no suelen formalizarse contractualmente por escrito y que impactan negativamente en la calidad de vida y

[398] Art. 3.a), f), i) Ley Estatal Vivienda. Las deficiencias conceptuales de la Ley Estatal Vivienda fueron puestas de manifiesto tempranamente por NASARRE AZNAR respecto al proyecto de ley de esta norma. Una de críticas se refiere a que no se distingue entre la vivienda y la vivienda habitual y además que exige que la residencia habitual sea permanente (NASARRE AZNAR, S., "El Proyecto de Ley de vivienda 2022", *FEDEA. Apuntes.* 2022/11, abril 2022, pág. 13). En nuestra opinión, al menos en el ámbito de la vivienda dotacional, nos parece que dicho requisito de habitualidad sí está cubierto y, además, el concepto de permanencia es el empleado por la ONU en su entendimiento de lo que constituye una vivienda adecuada. Cuestión diferente es que deba ser la habitualidad -y no la permanencia- lo que la defina.

en el desarrollo de las relaciones personales y familiares, condicionando la salud física y mental de sus ocupantes[399]. Este tipo de soluciones habitacionales tampoco permiten satisfacer el derecho a la vivienda.

1.5. Conclusiones sobre el derecho a la vivienda

El análisis contenido en esta sección nos permite alcanzar las siguientes conclusiones generales:

1. **Internacionalmente, el derecho a la vivienda está reconocido** desde la Declaración Universal de Derechos Humanos, a través del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la CDFUE bajo la forma del derecho a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna, con carácter vinculante, y la CSE que proclama la vivienda como un derecho de toda persona. Además, facilitar a las personas sin hogar un alojamiento y a las personas necesitadas acceso a viviendas sociales o ayudas a la vivienda constituyen deberes contenidos en el Pilar Europeo de Derechos Sociales. Y el acceso a la vivienda por parte de todas las personas constituye uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible incluidos por la ONU en la Agenda 2030.

2. Por tanto, **pese a que en España nuestro TC afirme que el derecho a la vivienda digna no es un derecho subjetivo** sino un mandato dirigido a los poderes públicos, atendiendo a su configuración como derecho humano en el plano internacional "**no es una opción política** que los Estados puedan escoger seguir o no seguir. Su reconocimiento implica unas obligaciones jurídicas" (negrita propia)[400].

---

[399] ESADE y Caritas Diocesana de Barcelona, "Exclusión compartida. Vivir en una habitación en un contexto de exclusión residencial y social", 2025, consultable bajo petición a través de https://www.esade.edu/faculty-research/es/instituto-innovacion-social/publication/exclusion-compartida-vivir-en-una-habitacion-en-un-contexto (última visita: 6 junio 2025).

[400] PACHECO JIMÉNEZ, M.N., y SALES, L., "El derecho a la vivienda: del reconocimiento constitucional a la realización efectiva. Los cambios del siglo XXI", *Derecho Privado y Constitución*, n.º 25, enero-diciembre 2011, pág. 370.

3. En este sentido, nos sumamos a la doctrina que propugna **superar la concepción originaria de la CE**, **haciendo una lectura literal** del derecho reconocido en el art. 47 **como derecho subjetivo**, que suponga otorgar a su titular una acción judicial al menos frente a la Administración, y como un derecho-prestación, no como un derecho-libertad, que obliga a los poderes públicos a hacerlo efectivo.

4. Además, **este derecho ha de satisfacerse de manera prioritaria respecto a otras prestaciones sociales** pues "no tener hogar es la forma más extrema de baja calidad de vida"; "las personas sin hogar se ven afectadas de forma desproporcionada por enfermedades infecciosas"; "el problema de las personas sin hogar es cada vez mayor entre los ciudadanos móviles de la UE que se desplazan por motivos de trabajo"; y la pérdida del hogar puede ser el desencadenante o la consecuencia de adicciones a las drogas. Por tanto, "las soluciones centradas en la vivienda deben entenderse como un derecho, en lugar de estar condicionadas a respuestas o logros conductuales", bajo la regla "housing first"[401].Este enfoque resulta ser más efectivo para erradicar el sinhogarismo que el de escalera[402].

5. **En la esfera autonómica**, frente al debate entre los partidarios y detractores de la legitimación por parte de las CCAA para crear derechos subjetivos a través de sus Estatutos de Autonomía, si **estas normas declaran un derecho dentro de su esfera competencial** -en concreto, no en la esfera de los derechos fundamentales-, sin condicionarlo a desarrollo normativo alguno, **a esta literalidad hemos de estar y hemos de considerarlo como un derecho subjetivo**. Tales son los casos de Cataluña, Islas Baleares y Comunidad Valenciana, que han reconocido estatutariamente el derecho a la vivienda no condicionado a un desarrollo legal posterior. En estas CCAA y en otras en las que

[401] Dictamen del Comité Europeo de las Regiones: "Erradicar el problema de las personas sin hogar en la Unión Europea: la perspectiva local y regional" (2022/C 97/06) (DOUE 28 febrero 2022), pág. C 97/27 y 97/2.

[402] FERNÁNDEZ EVANGELISTA, G., "El acceso a la vivienda social de las personas sin hogar", tesis doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona, 2015, pág. 349.

legalmente se haya reconocido el derecho a la vivienda no condicionado, tales CCAA tendrían que proveerlo bajo esquemas de servicio público, en atención al contenido prestacional al que aludíamos. Adicionalmente, pensamos que el derecho a la vivienda, como derecho humano o derecho esencial, exige que cualquier posible condicionamiento normativo a su ejercicio no pueda privarlo de su contenido esencial, por lo que en realidad todas las CCAA han de articular esta prestación de manera efectiva.

6. **El contenido del derecho va más allá de cuatro paredes y un techo**. Exige una vivienda adecuada, entendida por la ONU como una ocupación permanente, segura, dotada de servicios, asequible, habitable, accesible y adecuada culturalmente.

7. **Actualmente, ninguna de las legislaciones estatal ni autonómicas incluyen todos estos requisitos**. Los dos últimos (ubicación y entorno cultural) son los más olvidados.

8. **Los "alojamientos de emergencia seguros y dignos" constituyen otra de las acciones auspiciadas por la ONU en materia de vivienda**. En este sentido, es razonable pensar que el alojamiento temporal -hasta que el individuo supere una primera fase que determinará cuáles son las mejores zonas para habitar de manera permanente- constituya una solución adecuada para ese primer periodo en el que el individuo deja de ocupar espacios inadecuados e indignos y empieza a recibir asistencia social para su reinserción plena en la sociedad. En definitiva, si bien la erradicación del sinhogarismo requiere soluciones de vivienda y además desde el inicio de la asistencia social y no al final de esta, tanto la vivienda social como el alojamiento transitorio podrían permitir satisfacer el derecho a la vivienda, siempre y cuando este último se configure como una medida que desemboque en el acceso a una vivienda adecuada a las necesidades individuales y, fundamentalmente, con base en un criterio de proximidad.

2. ¿QUÉ ES LA VIVIENDA SOCIAL?

Una vez definido el derecho, hemos de plantear cómo satisfacerlo tanto desde la iniciativa pública como desde la privada, cuando los individuos ven dificultado el acceso al uso privativo y permanente de este bien material para fijar en él su residencia. Entre las posibles medidas se encuentra la vivienda social, lo cual requiere plantear una definición básica de este concepto pues, si bien no es objeto de análisis específico en esta tesis, sí constituye la tipología -al menos en parte- de su estudio para los modelos de construcción y explotación en el suelo dotacional.

Compartimos la afirmación de LAMBEA LLOP acerca de la **inexistencia de un concepto único en la UE respecto a la vivienda social**, así como las dos notas que propone utilizar para definirlas: (i) su oferta por debajo del precio de mercado, y (ii) la adjudicación no es libre sino que obedece a unos criterios establecidos por los poderes públicos en función de las necesidades de vivienda[403]. Por tanto, no toda vivienda asequible es vivienda social; ni toda vivienda social es vivienda de alquiler, si bien esta tipología es mayoritaria[404]. Por otro lado, la oferta por debajo del precio de mercado responde a la necesidad de diversos colectivos que no pueden acceder a la vivienda en condiciones de mercado, pero realmente no siempre la limitación radicará en una causa económica[405].

Tampoco existe una tipología única de beneficiario de la vivienda social. Asumimos la síntesis de LAMBEA LLOP en los siguientes **requisitos comunes**[406]:

[403] LAMBEA LLOP, N., op. cit. nota a pie de página n.º 304, págs. 60 y 65-66.

[404] Ello excepto en Grecia, Chipre o precisamente España, donde la vivienda social se ofrece mayoritaria o exclusivamente en propiedad a precio asequible (LAMBEA LLOP, N., *op. cit.* nota a pie de página n.º 304, pág. 74.

[405] La autora cita personas con discapacidad física y/o mental, minoría étnicas, inmigrantes, o solicitantes de asilo, como ejemplo de personas que se encuentran en posición débil para negociar en condiciones de mercado (LAMBEA LLOP, N., *op. cit.* nota a pie de página n.º 304, pág. 65).

[406] LAMBEA LLOP, N., *op. cit.* nota a pie de página n.º 304, pág. 353.

(i) la mayoría de edad o la emancipación;

(ii) tener necesidad de vivienda, lo que supone no disponer de un derecho de propiedad o de uso sobre ella;

(iii) el empadronamiento en el municipio en cuestión; y

(iv) cumplir con determinados límites mínimos y máximos de ingresos.

Al listado hay que añadir el requisito formal de inscripción en el registro administrativo de solicitantes en función del ámbito territorial correspondiente.

Por último, el alquiler público o, al menos, el social, no gozan de una regulación específica[407] sino que se rigen por la LAU salvo en lo que respecta a la renta y sus actualizaciones[408]. Una alternativa precisamente para proporcionar alojamiento a los colectivos más vulnerables consiste en el arrendamiento para uso distinto al de vivienda, que añade flexibilidad en cuanto al plazo máximo de arrendamiento y a la prestación al inquilino de servicios asistenciales. Sin embargo, ello supone acogerse a una posibilidad de la LAU, que la contempla para el uso asistencial entre otros[409]; no una regulación específica que responda a la necesidad de dichos colectivos. Además, se trata de una alternativa en la cual "paradójicamente, parece que cuanto más vulnerable sea la persona, más precaria es su forma de tenencia"[410].

[407] LAMBEA LLOP, N., *op. cit.* nota a pie de página n.º 304, pág. 318.

[408] Disposición adicional primera de la LAU.

[409] Art. 3 y título III de la LAU.

[410] LAMBEA LLOP, N., *op. cit.* nota a pie de página n.º 304, pág. 327.

3. LA VIVIENDA COMO SERVICIO SOCIAL DE INTERÉS GENERAL EN LA UE

3.1. El concepto de vivienda de protección como servicio social de interés general, económico o no económico

3.1.1. SIG, SIEG y SSIG

En esta sección seguimos moviéndonos en el marco conceptual de las definiciones dadas por la legislación europea, estatal y autonómica. A nivel europeo, **el derecho comunitario se ocupa fundamentalmente de los servicios económicos de interés general (SIEG) liberalizados** [411]. En este ámbito comunitario [412], la clasificación de una actividad como servicio de interés general (social o no) y, a su vez, como servicio de interés general de carácter económico o de carácter no económico, tiene importantes consecuencias en lo que respecta a la aplicación de las reglas de libertad de establecimiento y de servicios; de contratación pública; y de ayudas de Estado, como veremos.

---

[411] TORNOS MAS, J., Prólogo a (coord.) PARISIO, V., AGUADO I CUDOLÀ, V., NOGUERA DE LA MUELA, B., *Servicios de interés general, colaboración público-privada y sectores específicos*, Tirant lo Blanch, Valencia, y Giappichelli Editori, Torino, 2016, pág. XX.

[412] Basamos buena parte de las consideraciones del marco europeo, en (i) la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de la Regiones, Un marco de calidad para los servicios de interés general en Europa (COM/2011/0900 final), que anuncia la futura exención del procedimiento de notificación previa y evaluación por parte de la Comisión, para las compensaciones a servicios sociales, entre los que se incluyen las viviendas sociales ("Comunicación sobre el marco de calidad"), (ii) la Decisión 2012/21/UE, y (iii) la guía para la aplicación de las reglas comunitarias de ayudas de Estado, contratación pública y mercado interior a los servicios de interés económico general y, en particular a los servicios sociales de interés general (29 de abril 2013, SWD (2013) 53 final/2) ("Guía ayudas Estado"). Esta última es la que aclara determinados conceptos, entre los que figuran los destacados en el cuerpo de esta obra. El paquete normativo de 2011, conocido como "paquete Almunia", sustituyó el anterior "paquete Monti-Kroes" de 2005 (comunicado de prensa de la Comisión Europea, de 20 de diciembre de 2011, consultable en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_11_1571, última visita: 6 junio 2025). Así, la Comisión Europea explica que "en 2011 la UE adoptó un marco de calidad para los servicios de interés general (SIG) en la UE)" y, "como complemento a esta medida, se han modernizado las normas europeas sobre contratación pública y se ha introducido una nueva legislación que aclara cómo se aplican las normas sobre ayudas estatales a los servicios de interés económico general". Puede consultarse la información sobre los servicios de interés general en: https://ec.europa.eu/info/topics/single-market/services-general-interest_es (última visita: 6 junio 2025).

Partimos, por tanto, de una primera categoría consistente en los **servicios de interés general (SIG)**. Estos son aquellos que los Estados miembros clasifican como tales, disponiendo de un amplio margen de apreciación, y que por tanto están sujetos a OSPs[413].

Sobre la **vinculación de los SIG a las OSPs**, seguimos la teoría de SENDÍN GARCÍA, según la cual los servicios esenciales, garantizados por los poderes públicos por tener tal condición, pueden ser prestados por el mercado en competencia sin imponerse OSPs[414]. Asimismo, según LAGUNA DE PAZ, los SIG satisfacen necesidades esenciales de los ciudadanos, sin limitarse a aquellos sobre los que recaigan OSPs[415]. Cabe igualmente imponer OSPs a todos los empresarios, en cuyo caso estamos dentro de la noción de servicios de interés general[416]. Estas, a su vez, no requieren aún un mecanismo de financiación específico, porque se imponen a todos los empresarios que actúan en el sector[417]. Sin embargo, cuando estas deben imponerse a algunos de los sujetos que participan en ese sector o a uno solo, sí es necesario compensarlos por los sobrecostes que tales tareas les ocasionen[418]. Aquí es cuando verdaderamente surge el servicio público, pues se genera un régimen exorbitante, de Derecho administrativo, para paliar las deficiencias del mercado regido por el Derecho común[419].

---

[413] Apartado 1 de la Comunicación sobre el marco de calidad, definición correspondiente.

[414] SENDÍN GARCÍA, M.A., "Regulación y servicios públicos", *Comares*, Albolote (Granada), 2003, pág. 148.

[415] LAGUNA DE PAZ, J.C., "Los servicios de interés general en la Unión Europea: su sujeción a las reglas del mercado", en (coord.) PARISIO, V., AGUADO I CUDOLÀ, V., NOGUERA DE LA MUELA, B., *Servicios de interés general, colaboración público-privada y sectores específicos*, Tirant lo Blanch, Valencia, y Giappichelli Editori, Torino, 2016, págs. 51-52.

[416] SENDÍN GARCÍA, M.A., *op. cit.* nota a pie de página n.º 414, pág. 62.

[417] SENDÍN GARCÍA, M.A., *op. cit.* nota a pie de página n.º 414, pág. 148.

[418] *Op. cit.* nota a pie de página anterior (misma página).

[419] *Op. cit.* nota a pie de página n.º 417 (misma página).

En un sentido análogo, VILLAR ROJAS también consideró necesario el Derecho administrativo para poder ejercitar poderes exorbitantes que a su vez permitan la "consecución de los fines de servicio público". En concreto, el autor cita la demanialidad de los bienes afectos al servicio como una de dichas esferas[420].

En definitiva, la aplicación del Derecho público no constituye un objetivo en sí mismo, sino que se trata de proteger los intereses en juego con la rama del Derecho que aplique a dicho interés, de manera que, ante la presencia de un interés público, regirá el Derecho administrativo[421]. Por ello, los SIG son un "título de intervención" y no tanto un "régimen jurídico"[422],

A su vez, los SIG pueden ser **económicos** (SIEG) **o no económicos** (SIGNE). Los **SIEG** se recogen en el Derecho primario de la UE, originariamente a través del actual art. 106.2 TFUE[423], relativo al sometimiento a las reglas de competencia excepto cuando su aplicación les impida cumplir su función; al que posteriormente se une el reconocimiento de "su papel en la promoción de la cohesión social y territorial", disponiéndose que la Unión y los Estados miembros velarán por que dichos servicios actúen con arreglo a principios y condiciones que les permitan cumplir su cometido[424]. Para ello, el Tratado de Lisboa habilita además expresamente al

[420] VILLAR ROJAS, F.J., *Privatización de servicios públicos*, Tecnos, Madrid, 1993, pág. 369.

[421] ESTEVE PARDO, J., "Los servicios de interés general en el tránsito del Estado prestacional al Estado garante", en (coord.) PARISIO, V., AGUADO I CUDOLÀ, V., NOGUERA DE LA MUELA, B., *Servicios de interés general, colaboración público-privada y sectores específicos*, Tirant lo Blanch, Valencia, y Giappichelli Editori, Torino, 2016, pág. 43.

[422] LAGUNA DE PAZ, J.C., "Los servicios de interés general en la Unión Europea: su sujeción a las reglas del mercado", en (coord.) PARISIO, V., AGUADO I CUDOLÀ, V., NOGUERA DE LA MUELA, B., *Servicios de interés general, colaboración público-privada y sectores específicos*, Tirant lo Blanch, Valencia, y Giappichelli Editori, Torino, 2016, pág. 51.

[423] Desde el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, de 1957, art. 90.2.

[424] El Tratado de Amsterdam introdujo un nuevo artículo con este contenido a través del art. 7, renumerado como art. 16 del Tratado constitutivo de la Unión Europea, que tras el Tratado de Lisboa actualmente es el art. 14 del TFUE. PAREJO ALFONSO apunta que la incorporación del anterior art.16 (actualmente el art.14) al Derecho originario, operada por el Tratado de Amsterdam, lo ha enriquecido al vincularse directamente los SIEG con la promoción de la cohesión social y territorial, obligando de esta manera a la Comunidad y a los Estados miembros a velar por que los

Parlamento y al Consejo a dictar reglamentos que establezcan dichos principios y condiciones, especificándose que estas últimas sean "en particular económicas y financieras"[425].

Otro hito relevante para la configuración de los SIEG viene de la mano de la CDFUE, según la cual la UE reconoce y respeta el acceso a los SIEG con el fin de promover la cohesión social y territorial de la Unión[426].

En los Tratados no encontramos definición alguna de los SIEG[427]. En primer lugar, hemos de apoyarnos en la interpretación contenida en el Protocolo n.º 26 sobre los SIEG incorporado como anexo Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea[428]. Además de reconocer la amplia capacidad discrecional de los Estados para organizar la prestación de los SIEG y la diversidad de SIEG, predica como valor común de la UE con respecto a este tipo de servicios, "un alto nivel de calidad, seguridad y accesibilidad económica, la igualdad de trato y la promoción del acceso universal y de los derechos de los usuarios"[429]. Vemos en estas características -que no definición en sí misma del SIEG- una parte de los rasgos de los servicios públicos a los que nos referiremos en el apartado 3.5. (en especial, la universalidad en el acceso, subjetiva y por referencia a su asequibilidad).

---

principios y condiciones de estos servicios les permitan cumplir su cometido ("Servicios públicos y servicios de interés general: la renovada actualidad de los primeros", *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n.º 7, primer semestre 2004, pág. 62).

425 Art. 14 del TFUE. Sin embargo, el paquete Almunia posterior al Tratado de Lisboa, no se basa en el art. 14 sino que sigue apoyándose en el art. 106.2 del TFUE (PIERNAS LÓPEZ, J.J., "La definición de servicio de interés económico general en la Unión Europea… ¿De qué margen disponen los Estados miembros", *Revista Española de Derecho Europeo*, n.º 61, enero-marzo 2017, pág. 103).

426 Art. 36 CDFUE.

427 STJUE, de 12 de febrero de 2008, asunto T-289/03 BUPA y otros contra Comisión (DOUE 29 marzo 2008).

428 DOUE 9 mayo 2008.

429 Art. 1, tercer guión del Protocolo.

Para ofrecer una definición de los SIEG, acudimos entonces a la Guía ayudas Estado: "son actividades económicas que producen resultados en aras del bien público general y que el mercado no realizaría (o lo haría en condiciones distintas por lo que respecta a la calidad objetiva, seguridad, asequibilidad, igualdad de trato y acceso universal) sin una intervención pública"[430]. La propia definición vincula el interés general económico a la necesidad de compensación por aquellas OSPs que deban imponerse. En cualquier caso, el concepto debe ajustarse a las prestaciones que requieren fondos públicos porque el mercado no es capaz de prestarlas en las condiciones adecuadas y solo a estas, a fin de respetar las reglas del mercado y la eficiencia en el gasto público[431]. Ello nos lleva a un elemento esencial del SIEG, que consiste en la actividad económica que constituyen. Así, los SIEG se realizan "por una contrapartida económica"[432] y cuando se da un fallo de mercado[433].

Así, tanto si existe ánimo de lucro en la entidad prestadora como si no fuera el caso, la actividad se calificará como económica si los usuarios o la Administración abonan una remuneración para sufragar los costes, total o parcialmente. Si es la Administración la que asume dicho pago, tendrá que existir un encargo de esta a la entidad prestadora, que se regirá por las Directivas de contratación pública, o la actividad se realizará en virtud del ejercicio del derecho a la libertad de empresa,

---

[430] Respuesta a la pregunta n.º 2 de la Guía ayudas Estado.

[431] CARLÓN RUIZ M., "¿crisis del servicio público en tiempos de crisis? algunas acotaciones a la luz de las novedades en el régimen europeo de control de las ayudas de Estado dirigidas a su financiación", *Revista de Administración Pública*, n.º 189, septiembre-diciembre 2012, pág. 103.

[432] Considerando 17 de la Directiva Servicios.

[433] CARLÓN RUIZ cita dos sentencias del Tribunal General dictadas en 2013, que consideran la existencia de un fallo de mercado como relevante para determinar la existencia de un SIEG, incluso respecto de actividades en las que no hay armonización comunitaria. Se trata de los asuntos T-258/10, Orange/Comisión [2013] no publicada, T-325/10, Iliad y otros/Comisión [2013] no publicada y T-79/10, Colt Télécommunications France/Comisión [2013] no publicada (CARLÓN RUIZ M., "¿crisis del servicio público en tiempos de crisis? algunas acotaciones a la luz de las novedades en el régimen europeo de control de las ayudas de Estado dirigidas a su financiación", *Revista de Administración Pública*, n.º 189, septiembre-diciembre 2012, pág. 116).

acompañado de ayudas públicas otorgadas por la Administración que habrán de respetar las reglas del TFUE a las que nos referiremos en la sección 3.3 siguiente[434].

Ahora bien, precisamente en el ámbito de los **servicios sociales** a los que nos referimos seguidamente, estos presentan características especiales que llevan a que el sometimiento de los SIEG a las normas de competencia "sea equilibrado y, por tanto, no más favorables a los objetivos de la política de competencia de la Unión"[435]. Vemos, por tanto, que en este ámbito la definición de los SIEG está sujeta a una mayor discrecionalidad a favor de los Estados y, por tanto, a un escrutinio menor por parte del tribunal de la UE[436].

Además, los SIEG deben justificarse en motivos de interés general adicionales a los efectos positivos que genera una actividad económica en el empleo y en el crecimiento empresarial. En concreto, la Comisión cita "razones de servicio público que van más allá del interés general de desarrollar actividades económicas", por lo que vemos que la noción de servicio público no se ha abandonado del todo[437].

---

[434] MÍGUEZ MACHO, L., "La transformación del régimen jurídico de los servicios sociales" *Revista de Administración Pública*, n.º 153, 2012, pág. 5 (versión electrónica consultada).

[435] CARLÓN RUIZ cita a LAENERTS en esta cuestión ("¿crisis del servicio público en tiempos de crisis? algunas acotaciones a la luz de las novedades en el régimen europeo de control de las ayudas de Estado dirigidas a su financiación", *Revista de Administración Pública*, n.º 189, septiembre-diciembre 2012, pág. 115).

[436] El art. 9 TFUE ordena a la UE tener en cuenta las exigencias relacionadas con la lucha contra la exclusión social, entre otros aspectos sociales, lo cual lleva a la referida interpretación de LAENERTS ("¿crisis del servicio público en tiempos de crisis? algunas acotaciones a la luz de las novedades en el régimen europeo de control de las ayudas de Estado dirigidas a su financiación", *Revista de Administración Pública*, n.º 189, septiembre-diciembre 2012, pág. 115).

[437] Decisión nº 381/04, de 16 de noviembre de 2004, France, Projet de réseau de télécommunication haut débit des Pyrénées Atlantiques, C (2004) 4343 fin, apartado 53, traducción propia. La Comisión cita en conceto como razones de servicio público, a aquellos servicios que no se ofrecen específicamente a las empresas sino a la población en sentido amplio (apartado 54).

En este sentido, la relación contractual clásica de colaboración público-privada para el desarrollo de una actividad económica parece no encajar en el mandato de un SIEG[438].

En cambio, los **servicios no económicos (SIGNE)** son aquellos revestidos de prerrogativas públicas ajenas a la explotación comercial con finalidad lucrativa (p. ej. las pompas fúnebres o el servicio de establecimiento y percepción de las tarifas que han de pagar los usuarios de los servicios de la navegación aérea prestado por EUROCONTROL) o los servicios de solidaridad, también desprovistos de cualquier finalidad lucrativa[439]. En este caso, la UE reconoce a los Estados miembros libertad para prestarlos, encargarlos y organizarlos[440].

Según el considerando 34 de la Directiva de Servicios, "El pago de cuotas por parte de los destinatarios, por ejemplo, las tasas académicas o de matrícula pagados por los alumnos para hacer una contribución a los gastos de funcionamiento de un sistema no constituye por sí mismo remuneración porque el servicio se sigue financiando fundamentalmente con fondos públicos". Ello lleva a MÍGUEZ MACHO a afirmar que, según el preámbulo de esta norma, las actividades que se financian con cargo a impuestos o cotizaciones sociales, también en aquellos casos en que los usuarios abonan una contrapartida económica que no cubre los costes del servicio que reciben, "no son actividades económicas ni, por consiguiente, «servicios» a efectos del Derecho

---

438 Apartado 38 de la ayuda n.º 284/2005, de 8 de marzo de 2006, apartados V "presence of state aid" y VI "compatibility assessment" (asunto C(2006)436 final, Regional Broadband Programme: Metropolitan Area Networks, phases II and III).

439 Cabe insistir en que la distinción es relevante pues a los servicios no económicos no se les aplican las disposiciones sobre la libertad de prestación de servicios, el derecho de establecimiento y las normas en materia de competencia y ayudas de Estado (BALLESTEROS FERNÁNDEZ, Á. y BALLESTEROS FERNÁNDEZ, M., *Manual de Gestión de Servicios Públicos Locales (Doctrina, Jurisprudencia y Formularios),* El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Las Rozas (Madrid), 2005, págs. 44-46). A estas consecuencias nos referimos en las sección las secciones 3.3 y 3.4 de este capítulo.

440 "Las disposiciones de los Tratados no afectarán en modo alguno a la competencia de los Estados miembros" para llevar a cabo dichas tareas (art. 2 del Protocolo n.º 26 anteriormente referido).

de la Unión Europea"[441]. Aunque los servicios no económicos no están sujetos a las reglas del mercado interior (libertad de establecimiento y de servicios; reglas sobre competencia y ayudas públicas), sí se rigen por los principios de no discriminación, y de libre circulación de personas[442].

Asimismo, **los SIG pueden ser sociales o no**[443]. Los primeros incluyen regímenes de seguridad social, destinados a cubrir los riesgos fundamentales de la vida, y otra categoría consistente en "una gama de otros servicios esenciales prestados directamente a las personas que desempeñan un cometido preventivo y de cohesión e inclusión social"[444]. El hecho de que la actividad en cuestión se califique de social o que la ejerza un agente sin ánimo de lucro no es en sí suficiente para eludir la calificación de actividad económica[445]. Por tanto, los SSIG pueden ser de carácter económico o no económico según la actividad en cuestión, es decir, el hecho de ser calificada como social no impide que se considere económica. En el ámbito de los servicios sociales, en España, atendiendo a las leyes autonómicas a las que posteriormente nos referiremos, serán SSIG no económico aquellos que de los Sistemas Públicos de Servicios Sociales que cubran "una necesidad de carácter vital",

[441] MÍGUEZ MACHO, L., "La transformación del régimen jurídico de los servicios sociales" *Revista de Administración Pública*, n.º 153, 2012, pág. 7 (versión electrónica consultada).

[442] LAGUNA DE PAZ, J.C., "Los servicios de interés general en la Unión Europea: su sujeción a las reglas del mercado", en (coord.) PARISIO, V., AGUADO I CUDOLÀ, V., NOGUERA DE LA MUELA, B., *Servicios de interés general, colaboración público-privada y sectores específicos*, Tirant lo Blanch, Valencia, y Giappichelli Editori, Torino, 2016, pág. 69. El autor cita también la normativa de contratación pública. Ahora bien, como veremos en la sección 3.3 de este capítulo, las directivas de contratación pública los excluyen de su ámbito de aplicación.

[443] El concepto de servicio social de interés general no está definido en el TFUE ni en el Derecho derivado, según afirma la Guía ayudas Estado (respuesta a la pregunta n.º 3).

[444] Apartado 1 de la Comunicación sobre el marco de calidad, definición correspondiente.

[445] Respuesta a la pregunta n.º 25 de la Guía ayudas Estado.

que no pueda ser satisfecha de manera autónoma por el beneficiario y cuya contraprestación por parte de este no cubre el coste[446].

Como puede apreciarse, **la Comisión ha renunciado a emplear el término de servicio público**, quizá para evitar la confusión por la variedad de significados que alberga en los distintos países de la UE, pero también por la *depublicatio* de las actividades de interés general operada en la UE[447]. Así, la liberalización de servicios anteriormente monopolísticos (telecomunicaciones, energía, transporte, etc.), ha supuesto "la apertura de sectores de actividad económica antes reservados al sector público (reserva jurídica que podía ir o no acompañada de la reserva de gestión) a la libre iniciativa económica"[448]. Ello, a su vez, ha supuesto el surgimiento de servicios de interés económico general a fin de suplir, corregir o paliar los defectos o fallos del mercado, sustituyendo así a los servicios públicos subjetivos[449] y aflorando las OSPs que, cuando se imponen a empresas particulares dentro del sector, dicha imposición da lugar a servicios públicos regidos por el Derecho administrativo[450]. Por tanto, en realidad la categoría de servicio público no sirve para explicar los servicios de interés económico general, que los poderes públicos ya no prestan directamente sino

[446] ÁLVAREZ FERNÁNDEZ, M., "La colaboración privada en la gestión de servicios sociales públicos. La incidencia de las nuevas directivas de contratación y su transposición al ordenamiento jurídico español", *Revista Española de Derecho Administrativo,* n.º 172, 2015, pág. 3 (versión electrónica consultada).

[447] CARLÓN RUIZ explica que la tensión entre el mercado y el interés general se resolvió originariamente a través de la *publicatio* o reserva de la titularidad de la actividad en cuestión a la Administración pero que la liberalización que vino de la mano de los SIEG supuso recortar la aplicación de dicha reserva (CARLÓN RUIZ, M., "La constitucionalización del servicio público y su evolución en clave europea: entre mutación y reforma", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 177, 2016, pág. 9 (versión electrónica) (BIB\2016\4663).

[448] TORNOS MAS, *Las autoridades reguladoras de lo audiovisual*, Marcial Pons, 1999, pág. 53.

[449] *Vid.* los ejemplos regulatorios vinculados a las infraestructuras de red explicados en la sección 9.1 del capítulo IV.

[450] SENDÍN GARCÍA, M.A., "Regulación y servicios públicos", *Comares*, Albolote (Granada), 2003, pág. 148.

respecto a los cuales se limitan a regular la correspondiente actividad[451]. Siendo así, esta categoría "nace como ruptura frente al servicio público tradicional", jurídicamente porque no significa un servicio de titularidad pública sino una actividad de libre prestación e ideológicamente porque el servicio público justificó la intervención directa del Estado en la economía, por lo que no puede usarse para el efecto contrario[452]. De acuerdo con ello, la Comisión opta por los términos "servicios de interés general" y "servicios de interés económico general" anteriormente referidos[453].

---

[451] TRONCOSO REIGADA, A., "Dogmática administrativa y derecho constitucional: el caso del servicio público", *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 57, septiembre-diciembre 1999, pág. 142. Según este autor, "*Lo* propio del servicio público es la limitación del mercado y la presencia directa de los poderes públicos para garantizar los servicios sociales necesarios. En cambio, el servicio de interés económico general se caracteriza por confiar en los particulares y en el mercado como instrumento para satisfacer prestaciones necesarias para la sociedad, limitándose los poderes públicos a garantizar la universalidad y permanencia de la actividad privada".

[452] TRONCOSO REIGADA, A., "Dogmática administrativa y derecho constitucional: el caso del servicio público", *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 57, septiembre-diciembre 1999, pág. 143.

[453] El art. 93 del TFUE se refiere a "la noción de servicio público" para legitimar la compatibilidad con los Tratados de las ayudas que correspondan al reembolso de determinadas obligaciones inherentes a dicha noción, es decir, vinculada a la compensación por la imposición de obligaciones de servicio público. Sin embargo, la Comisión elude deliberadamente el término "servicio público" al establecer las reglas de juego de los SIEG y de las obligaciones de servicio público. Así, en el Anexo 1: definición de términos, del Libro Blanco sobre los servicios de interés general (Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, de 12 de mayo de 2004 (COM (2004) 374 final), consultable en https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A52004DC0374 (última visita: 6 junio 2025): "Los términos «servicios de interés general» y «servicios de interés económico general» no deben confundirse con la expresión «servicio público», un término más ambiguo que puede tener diversos significados y, por tanto, inducir a confusión. Con esta expresión se alude a veces al hecho de que un determinado servicio se ofrece al público en general, mientras que otras veces lo que se quiere resaltar es que se ha asignado a un servicio una misión específica de interés público o se hace referencia al régimen de propiedad o al estatuto de la entidad que presta el servicio" (se confunde incluso servicio público con sector público). La conclusión es que "Por esta razón, dicha expresión no se utiliza en el presente documento". Nuestra doctrina reconoce también el abandono de ese término. Así, VÍRGALA FORURIA justifica este rechazo en que no todos los Estados miembro tienen una noción del "servicio público" y "por las connotaciones ideológicas del mismo, ya que históricamente el servicio público iba unido a la publificación y al monopolio" que podría ser contrario al objetivo del mercado único abierto a la competencia. También apunta el autor que los servicios de interés económico general engloban tanto los servicios públicos como otras técnicas utilizadas para garantizar determinadas prestaciones a los ciudadanos ("Servicios públicos y servicios de interés económico general en la UE (art. 86.2 TCE)", *Revista de Estudios Europeos*, n.º 27, ene/abr 2001, pág. 55). Con todo, seguimos encontrando referencias a los servicios públicos de

En cualquier caso, dentro del concepto de servicio de interés general tienen cabida los servicios públicos en sentido funcional o amplio, con ocasión de la imposición de OSPs a uno o varios de los sujetos que actúan en el concreto sector y los servicios públicos en sentido orgánico o estricto. Los primeros, dentro del ámbito de los SIEG y los segundos como servicios de interés no económico general[454].

A su vez, esta nueva noción del SIEG centra su análisis en un criterio material, referido a la actividad económica, por lo que el derecho de la Unión Europea no abarca al régimen de los bienes excepto en lo que respecta a dicha función, distinguiendo entre los que participan de ella[455]. El apartamiento del criterio orgánico a favor del funcional supone que languidezcan dos de las características de la demanialidad: la titularidad pública del bien, que no es necesaria para prestar un SIEG, y su afectación a un servicio público titularidad de la Administración, titularidad esta que no es ni necesaria ni, sospechamos, querida por la Unión Europea, a la que preocupa en primer término la apertura de los servicios a la competencia. Asimismo, la especificidad de la función demanial (uso general o servicio público) se atempera bajo la influencia del derecho de la Unión, de forma que esta característica que parece inherente o propia de los bienes demaniales en realidad también es predicable respecto de bienes patrimoniales o privados afectos igualmente a la prestación de un SIEG[456].

En última instancia, la influencia de la política comunitaria y de los SIG, supone que la *publicatio* o reserva de la titularidad de un servicio público, entendido este como sinónimo de actividad que se excluía de la actuación del privado -sin impedir por ello que se le encomendase su gestión-, supone limitar la intervención pública a "aquellas

atención sanitaria, educación y servicios sociales por parte de las instituciones europeas. Así, por ejemplo, el Parlamento Europeo "pide a los Estados miembros que ofrezcan igualdad de acceso" a dichos servicios en su Resolución de 24 de noviembre de 2020, sobre cómo abordar los porcentajes de personas sin hogar en la Unión Europea (2020/2802(RSP)) (apartado 15).

454 PAREJO ALFONSO, L., "Servicios públicos y servicios de interés general: la renovada actualidad de los primeros", *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n.º 7, primer semestre 2004, pág. 57.

455 ROUX, C., *op. cit.* nota a pie de página n.º 256, pág. 226.

456 ROUX, C., *op. cit.* nota a pie de página n.º 256, págs. 240-241.

concretas prestaciones" en las que la actividad abierta al funcionamiento del mercado en competencia, este fracasa, "por no conseguir un resultado socialmente aceptable"[457]. Para TORNOS MAS, "el concepto de servicio público, propio de nuestro derecho, es un concepto en extinción, ya que todas las actividades económicas deben tender a ser garantizadas pro el mercado, pasando a ser SIEG liberalizados". Ello le lleva a afirmar que "el servicio público ha muerto"[458]. Volveremos, en todo caso, sobre el uso de este concepto en nuestro ordenamiento.

3.1.2. La vivienda social como SSIG

En el ámbito de la vivienda, aplican las siguientes definiciones y clasificaciones[459]:

(i) **Como SSIG**: la "vivienda de protección oficial para ciudadanos desfavorecidos o grupos menos favorecidos socialmente" forma parte de los servicios esenciales prestados directamente a la persona, que es una de las dos categorías junto con la de sistemas de protección social que forman parte de los SSIG[460].

---

[457] SENDÍN GARCÍA, M.A., "Regulación y servicios públicos", *Comares*, Albolote (Granada), 2003, pág. 61.

[458] TORNOS MAS, J., Prólogo a (coord.) PARISIO, V., AGUADO I CUDOLÀ, V., NOGUERA DE LA MUELA, B., *Servicios de interés general, colaboración público-privada y sectores específicos*, Tirant lo Blanch, Valencia, y Giappichelli Editori, Torino, 2016, pág. XX.

[459] Sobre esta cuestión, TEJEDOR BIELSA cita las Sentencias de 1 de febrero de 2001 (Asunto SHLM) y de 1 de octubre de 2009 (Asunto Servatius) (TEJEDOR BIELSA, J., *Derecho a la vivienda y burbuja inmobiliaria. De la propiedad al alquiler y la rehabilitación*, La Ley, Las Rozas (Madrid), 2012, pág. 39) si bien esta última no entra a analizar la calificación de las actividades del organismo Servatius en el ámbito de las viviendas de protección oficial como SIEG, por no versar el litigio en el que se plantea la cuestión prejudicial, sobre dicho objeto.

[460] Respuesta a la pregunta 3 de la Guía ayudas Estado. DESCALZO GONZÁLEZ nos recuerda que la formulación de esta categoría se remonta a la Comunicación de la Comisión sobre los servicios de interés general en Europa, COM (969) 443 final, de 11 de septiembre de 1996 ("Libertad de establecimiento y de circulación económica y sus límites por razones imperiosas de interés general en materia de urbanismo y vivienda". Práctica Urbanística, n.º I, septiembre 2023, pág. 20). Según la Comunicación de la Comisión, "Aplicación del programa comunitario de Lisboa - Servicios sociales de interés general en la Unión Europea", 26 de abril de 2006 (SEC(2006) 516 / (COM/2006/0177 final) consultable en https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A52006DC0177 (última visita: 6 junio 2025) aclaraba lo siguiente:

(ii) **Como SIEG**:

a. "viviendas de protección oficial para ciudadanos desfavorecidos o grupos menos favorecidos socialmente que, por problemas de solvencia, no puedan encontrar vivienda en condiciones de mercado"[461].

b. "vivienda de alquiler reducido"; "regímenes destinados a proporcionar viviendas a precio reducido, los regímenes de subvenciones de alquileres y los sistemas de subvención para personas mayores y discapacitadas, así como los hogares socialmente desfavorecidos"[462].

Pertenecen a esta actividad no solo la promoción de vivienda social sino también la provisión de infraestructuras necesarias para asegurar un buen ambiente para las viviendas sociales, en la medida en que constituyan una condición para la promoción de este tipo de viviendas[463].

Año y medio después, la Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Género sugirió una definición de vivienda social como servicio social de interés general no limitada únicamente a aquellas destinadas a personas socialmente desfavorecidas (apartado N.1 del informe A7-0155/2013 recogido en la

"Si bien los servicios sociales, según el Derecho comunitario aplicable al respecto, no constituyen una categoría jurídica diferenciada dentro de los servicios de interés general, esta mera enumeración demuestra que, no obstante, ocupan un lugar específico como pilares de la sociedad y la economía europea" (apartado 1.1).

[461] Considerando 11 de la Decisión 2012/21, a efectos de la exención de notificación en materia de ayudas de Estado que comentaremos en el siguiente apartado. Asimismo, VAQUER CABALLERÍA, M., *La eficacia y la efectividad del derecho a la vivienda en España*, Iustel, Madrid, 2011, pág. 124. El autor se apoya en la Decisión de la Comisión, de 15 de diciembre de 2009, C (2009) 9963 final, sobre las ayudas de los Países Bajos a las empresas de vivienda.

[462] Guía ayudas Estado, respuesta a la pregunta n.º 25.

[463] Autorización de la Comisión de la ayuda de Estado N 395/2005 – Irlanda, de 7 de diciembre de 2005, C(2005)4668 final, "Loan Guarantee for social infrastructure schemes funded by the Housing Finance Agency".

Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de junio de 2013, sobre la vivienda social en la Unión Europea (2012/2293).

Diez años después de la Decisión de 20 de diciembre de 2011, el Parlamento Europeo recomendó asimismo revisar tal concepto para ampliarlo[464]. Además, el Parlamento "Pide que se incluya al sector de la vivienda como un servicio social de interés general, y no solo la vivienda social, ya que esto es fundamental para garantizar el derecho a una vivienda asequible y digna para todos"[465].

También la Comisión revisó el régimen de la citada Decisión transcurridos diez años, constatando que algunas alegaciones recibidas consideran la definición de vivienda social como restrictiva y que vivienda asequible sería más útil pues

[464] Transcribimos el siguiente texto por el interés que tiene la petición del Parlamento incluida dentro del bloque "*invertir en viviendas sociales, públicas, asequibles y eficientes desde el punto de vista energético*" (Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de enero de 2021, sobre el acceso a una vivienda digna y asequible para todos (2019/2187(INI)), consultable en https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0020_ES.html (última visita: 6 junio 2025), punto 52: "como servicio de interés económico general (SIEG), la vivienda social está exenta de los requisitos de notificación de las ayudas estatales; recuerda que la vivienda social es el único sector en la Decisión sobre los SIEG para el que la Comisión menciona un grupo objetivo (ciudadanos desfavorecidos o grupos socialmente menos favorecidos) y que no ocurre así en el caso de otros servicios sociales; considera que esto puede limitar la posibilidad de ofrecer viviendas sociales y asequibles para todos; reconoce que no existe una definición común acordada de vivienda social a escala de la Unión; advierte, no obstante, de que una definición restringida de vivienda social limitándola únicamente a «vivienda para ciudadanos desfavorecidos o grupos socialmente menos favorecidos, que debido a las limitaciones de solvencia no pueden obtener vivienda en las condiciones del mercado» es restrictiva y obstaculiza la capacidad de los Estados miembros a la hora de definir sus SIEG y los servicios de interés general; subraya que los SIEG en la vivienda deben guiarse principalmente por requisitos específicos determinados por las autoridades nacionales, regionales o locales, ya que estas autoridades tienen la competencia para identificar y abordar las necesidades de vivienda y las condiciones de vida de los diferentes grupos, que pueden diferir considerablemente entre las zonas rurales y urbanas, y dado que estas autoridades desempeñan un papel crucial en la toma de decisiones bien orientada; insta a la Comisión a que adapte la definición de grupo objetivo de las viviendas sociales y de financiación pública a las normas relativas a los SIEG, a fin de permitir que las autoridades nacionales, regionales y locales apoyen el acceso a la vivienda para todos los grupos cuyas necesidades de una vivienda digna y asequible no puedan satisfacerse fácilmente en las condiciones del mercado, garantizando al mismo tiempo que se asignen suficientes fondos a las personas más desfavorecidas, a fin de desbloquear las inversiones y garantizar viviendas asequibles, la neutralidad en la tenencia de viviendas y un desarrollo urbano sostenible, y crear barrios caracterizados por la diversidad social y mejorar la cohesión social".

[465] Resolución del Parlamento Europeo *op. cit.* nota a pie de página anterior, punto 50.

la situación de mercado en la actualidad se caracteriza por un incremento en los costes de vivienda tal y como concluyen numerosos estudios, cambio que debería tomarse en consideración cuando se revise la Decisión de la Comisión[466]. Con todo, seguimos con la definición restringida a determinados colectivos anteriormente identificada.

Si tomamos la definición de vivienda social ofrecida por GRAËFFLY a modo de síntesis que engloba todos los esfuerzos por proporcionar vivienda desde 1931 hasta nuestros días por los Estados miembros, observamos que va más allá de ese tipo de colectivo. Así, dicho autor se basa en una concepción funcional amplia: la vivienda de carácter social cuya provisión se facilita por la intervención del poder público, ya sea asegurándola (gestión directa o pública) o asumiéndola (sostenimiento del sector privado sin ánimo de lucro; financiación de políticas de acceso a la propiedad). En concreto, el autor incluye en la definición el acceso a la propiedad aunque pueda no tener como destinatarios a los más desfavorecidos económicamente porque de lo contrario sería difícilmente explicable la inyección de fondos públicos en el mercado libre inmobiliario[467].

Este trabajo se centra en la satisfacción de la necesidad de vivienda para remediar la situación de sinhogarismo, por lo que el debate sobre la extensión del concepto SIEG a cualquier tipo de servicio de vivienda excede de este estudio. Sin embargo, sí podemos apuntar al menos dos consideraciones (i) la

[466] En este sentido, cabe citar el estudio externo encargado por la Comisión Europea sobre las tendencias del mercado en el ámbito de la sanidad y de la vivienda social y de las implicaciones de las ayudas de Estado, de 2021, consultable en https://competition-policy.ec.europa.eu/system/files/2021-09/kd0621047enn_SGEI_evaluation.pdf (última visita: 6 junio 2025) y el documento de evaluación del grupo de trabajo de la Comisión Europea sobre dicho régimen, 1 de diciembre de 2022 (SWD(2022) 389 final), consultable en https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022SC0389 (última visita: 6 junio 2025). En este último figura la referencia a la alegación comentada.

[467] El autor explica que habría otra definición, la orgánica, basada en el tipo de entidades públicas y privadas que pueden realizar esta actividad y recibir fondos públicos, pero que no es en la que se basa para su trabajo (Le logement social. Étude comparée de l´intervention publique en France et en Europe Occidentale, Libraire Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 2006, págs. 9-10).

primera, que los SSIG incluyen la atención de necesidades sociales que afectan a determinados colectivos (de educación, de reinserción laboral, de drogodependencia, de víctimas de violencia, etc.), lo cual permitiría extender el SSIG en materia de vivienda a colectivos que la necesiten en el contexto de otras carencias, bajo las políticas de *housing first* apuntadas en este trabajo, (ii) la segunda, que la clasificación de la actividad económica vinculada a la vivienda como SIEG, podría estar justificada porque ciertamente la vivienda es un bien de primera necesidad y un derecho esencial del individuo, pero atendiendo al requisito del fallo de mercado, habría de delimitarse en qué ámbito se produce dicho fallo y, por tanto, se quiere declarar un SIEG para remediarlo a través de OSPs. Ello nos devolvería a la casilla de salida, en la que no todo el mercado inmobiliario de vivienda constituye SIEG sino solo aquella parte en la que se producen fallos de acceso universal, en términos de seguridad, de calidad y de requisitos restantes de una vivienda digna.

A pesar de todo ello, no ha de perderse de vista que las consecuencias económicas para los Estados podrían ser de gran calado -quizás incluso inasumibles con cargo al presupuesto público- ante el riesgo de extender las OSPs y por tanto su compensación a las medidas que actualmente se consideran limitaciones al derecho de propiedad no indemnizables, pasen a considerarse OSPs de obligatoria compensación. Estas razones son las que quizás estén demorando el cambio normativo, mantenido la vivienda en general fuera del concepto de SIEG.

En cualquier caso, coincidimos con TEJEDOR BIELSA en que, con las definiciones de vivienda social como SIEG actualmente vigentes, las políticas de vivienda basadas en ayudas económicas o consistentes en vivienda protegida a favor de las clases medias, en vez de a favor de colectivos especialmente vulnerables, parecen cuestionables[468]. Por el contrario, las

[468] TEJEDOR, BIELSA, J.C., "Política de vivienda social y libertades comunitarias", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 160, 2013, pág. 7.

autoridades europeas instan a los Estados miembros a orientar sus políticas en materia de vivienda social a solventar las "dificultades de acceso a una vivienda digna de los grupos de población más vulnerables" y a preparar programas específicos para las personas sin hogar[469].

(iii) **Como SIGNE**: VAQUER CABALLERÍA apunta un posible servicio de vivienda configurado "en términos de pura solidaridad", citando como ejemplos los "alojamientos asistenciales gratuitos para personas sin hogar con servicios complementarios de inserción, además del puramente residencial". En este caso el servicio no tendría carácter económico y, por tanto, no estaría dentro del ámbito de aplicación del art. 106.2 del TFUE al que posteriormente nos referiremos[470]. En sentido análogo, CHINCHILLA PEINADO Y JIMÉNEZ DE CISNEROS citan a VAQUER CABALLERÍA afirmando que la vivienda social dotacional "se trata de equipamientos públicos de uso social y destino residencial donde se presta por la Administración un servicio público de carácter social, configurado normativamente como un servicio de interés general no económico" por la financiación primordialmente pública y por la consecución de objetivos sociales y efectos redistributivos"[471]. Ahora bien,

[469] Apartado 45 de la Resolución, de 11 de junio de 2013, del Parlamento Europeo sobre la vivienda social en la Unión Europea ((2012/2293(INI)), consultable en https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2013-0246_ES.html (última visita: 6 junio 2025). Por su parte, la Comisión Europea afirma que "debido a que el «servicio público es de carácter social» (…) la vivienda social debe definirse «en alusión directa a las personas desfavorecidas o los grupos menos favorecidos socialmente» y no en función de las diferentes necesidades en materia de vivienda que se ven reflejadas en los mercados locales de la vivienda". Así lo constata el Comité Económico y Social Europeo en su Dictamen sobre «El reto de definir las viviendas sociales como servicios de interés económico general», de 13 de diciembre de 2012 (2013/C 44/09), consultable en https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:044:0053:0058:ES:PDF (última consulta: 6 junio 2025).

[470] VAQUER CABALLERÍA, M., *La eficacia y la efectividad del derecho a la vivienda en España*, Iustel, Madrid, 2011, pág. 120.

[471] CHINCHILLA PEINADO, J.A. y JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F.J., "Parques públicos de vivienda, planeamiento urbanístico y colaboración público-privada", en CHINCHILLA PEINADO, J.A. y LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L. (coords.), *Estudios sobre el derecho a la vivienda*, RDU Editores, Madrid, 2024, pág. 269.

como podemos apreciar, estas definiciones no incluyen la edificación del suelo por lo que este tipo de servicio será difícil de aplicar a modelos de construcción y puesta a disposición de la vivienda a través de un único negocio jurídico.

A modo de corolario de los conceptos anteriores, en definitiva, dependerá de la concreta configuración del destino y uso de estos alojamientos para determinar si tiene o no una naturaleza económica dentro del servicio de interés social que constituyen.

3.2. Las consecuencias de la asignación de un SIEG: exigencia de OSPs y excepciones al régimen de ayudas de Estado

3.2.1. Requisitos para la exención

En el ámbito del control de las ayudas de Estado, partimos de la base de que lo financiado debe ser una actividad económica, es decir, de la existencia de un mercado con una actividad competitiva, de forma que el beneficiario sea una empresa que la ejerce. El concepto de "empresa" aplica con independencia de su forma jurídica, de su financiación y de si actúa o no con ánimo de lucro o si es de carácter social[472].

La calificación como SIEG supone, entre otros efectos, poder sujetarse a obligaciones de servicio público [473] ; y que las compensaciones por la asignación de estas

[472] CARLÓN RUIZ M., "¿crisis del servicio público en tiempos de crisis? algunas acotaciones a la luz de las novedades en el régimen europeo de control de las ayudas de Estado dirigidas a su financiación", *Revista de Administración Pública*, n.º 189, septiembre-diciembre 2012, pág. 81.

[473] Estas se imponen "al prestador mediante una atribución y sobre la base de un criterio de interés general que garantice que el servicio se presta en condiciones que le permitan desempeñar su misión" (respuesta a pregunta n.º 2 de la Guía ayudas de Estado). En palabras de VÍRGALA FORURIA, dichas obligaciones "van dirigidas a asegurar la continuidad, regularidad, capacidad y precio" ("Servicios públicos y servicios de interés económico general en la UE (art. 86.2 TCE)", *Revista de Estudios Europeos*, n.º 27, ene/abr 2001, pág. 59).

Asimismo, según la Decisión 2012/21/UE la Unión debe "velar por que los servicios de interés económico general actúen con arreglo a principios y condiciones que les permitan cumplir su cometido" (considerando 1). Seguidamente, sobre las obligaciones de servicio público, considera este documento que "para que algunos servicios de interés económico general funcionen con arreglo a principios y en condiciones que les permitan cumplir su cometido, puede resultar necesario un apoyo financiero del Estado que asuma total o parcialmente los costes específicos

obligaciones no se consideren ayudas de Estado ni, por tanto, deban notificarse a la Comisión Europea. Exención esta que no afecta al régimen sustantivo, por lo que las compensaciones por servicio público reconocidas a favor de las empresas encargadas de proporcionar vivienda de protección oficial deben ser compatibles con el mercado interior. Para ello, enumeramos a continuación los **requisitos de exención** aplicados a la vivienda social conforme a la Decisión 2012/21/UE, que a su vez se basa en la ampliamente conocida sentencia dictada en el caso Altmark.

3.2.2. Objeto y plazo

Partimos del concepto de "**viviendas sociales**", en el marco de la prestación de servicios de interés económico general que atiendan necesidades sociales[474], sin limitación respecto al importe de la compensación[475]. Ya hemos visto el concepto en el apartado 1.4.1. anterior.

El periodo durante el cual se ha encomendado el funcionamiento del servicio de interés económico general no ha de superar diez años, salvo que se justifique por la necesidad de una inversión importante por parte del proveedor del servicio,

derivados de las obligaciones de servicio público. Con arreglo a lo dispuesto en el art. 345 del Tratado, a tenor de su interpretación por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, es indiferente que estos servicios de interés económico general sean prestados por empresas públicas o privadas" (considerando 2). Ya en el articulado se regula que los actos por los que se atribuya el funcionamiento del servicio de interés económico general a una empresa deban indicar en particular "el contenido y la duración de las obligaciones de servicio público" (art. 4).

[474] Art. 1.c) de la Decisión, que enumera las categorías de compensaciones a las que aplica. Recordemos que, si los servicios de interés general no son económicos, tampoco aplicarían las reglas de competencia y ayudas de Estado, en la medida en que dichas actividades no pueden distorsionar el funcionamiento del mercado interior. Y recordemos también que estas viviendas son aquellas destinadas "a un grupo claramente definido de ciudadanos desfavorecidos o a grupos menos favorecidos socialmente" que, por problemas de solvencia, no puedan acceder a una vivienda en condiciones de mercado.

[475] Los servicios sociales pueden requerir un importe de ayuda superior al umbral de 15.000.000 € establecido con carácter general en la Decisión, sin que entrañe un riesgo mayor de falseamiento de la competencia. Por esta razón, "las empresas encargadas de servicios sociales, incluidas las que proveen viviendas de protección oficial para ciudadanos desfavorecidos o grupos menos favorecidos socialmente que, por problemas de solvencia, no puedan encontrar vivienda en condiciones de mercado, deben beneficiarse también de la exención de notificación prevista en la presente Decisión, incluso en caso de que la compensación recibida supere el umbral general de compensación establecido en la presente Decisión" (considerando 11).

que necesite ser amortizada en dicho periodo[476]. Precisamente la vivienda de protección oficial se cita como ejemplo en el que estaría justificado un periodo mayor por la importancia de la inversión[477].

3.2.3. Atribución

3.2.3.1. Acto de contenido mínimo

La atribución del SIEG requiere un acto de contenido mínimo, que incluye la identificación de las empresas afectadas[478].

La Comisión en alguno de sus documentos ha animado a los Estados miembros a atribuir a los servicios sociales -entre ellos, el de vivienda social- una misión vinculada al interés general, "en principio mediante un "acto legal"", a fin de poder aplicarse la simplificación de las compensaciones financieras recibidas por sus prestadores, lo cual ha llevado a algún autor a ver en ello el origen de las legislaciones autonómicas que reconocen la vivienda social como servicio de interés general[479]. Con carácter

[476] Art. 2 de la Decisión.

[477] Considerando 12 de la Decisión.

[478] En concreto, debe indicarse el contenido y la duración de las OSP; las empresas afectadas y el territorio en su caso; la naturaleza de los derechos exclusivos o especiales; el mecanismo de compensación y los parámetros para su fijación, control y revisión; las modalidades para evitar y recuperar eventuales compensaciones excesivas; la referencia a esta Decisión (art. 4 de la Decisión). El encargo de las OSPs y el establecimiento previo de los parámetros para el cálculo de la compensación constituyen los requisitos primero y segundo de la sentencia en el asunto Altmark. Tomás Ramón FERNÁNDEZ se refiere también a los siguientes contenidos recogidos en la Sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de diciembre de 1991, en el asunto RTT: "la naturaleza del interés o de los intereses a proteger que justifican la asignación a una empresa de un tal servicio, el impacto que ello haya supuesto en la organización del mercado en el que actúe y que las especificaciones técnicas de los productos o servicios distribuidos por ella sean establecidas por un organismo independiente de la propia empresa" ("Empresa pública y servicio público: el final de una época", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 89, 1996, pág. 8 de la versión electrónica consultada).

[479] Así, según la Comunicación de la Comisión, "Aplicación del programa comunitario de Lisboa - Servicios sociales de interés general en la Unión Europea", 26 de abril de 2006 (SEC(2006) 516 / (COM/2006/0177 final), consultable en https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A52006DC0177 (última visita: 6 junio 2025): "estas reducciones y simplificaciones [del régimen de ayudas de Estado] sólo pueden aplicarse si se ha atribuido a los servicios en cuestión, en principio mediante un «acto legal», una misión que autentifique su

general respecto de los servicios de interés general que permiten exceptuar las normas del Tratado, LAGUNA DE PAZ nos recuerda el requisito de que dichas tareas se encomienden "a través de un acto jurídico-público (norma, acto o contrato)"[480].

Como veremos, la Ley Estatal de Vivienda parece dar respuesta a este requisito mediante la calificación de servicio de interés general respecto a una serie de actuaciones entre las cuales figuran la creación, ampliación, conservación y mejora del parque público de vivienda, así como su gestión "para asegurar su utilización efectiva en condiciones asequibles" [481] . También goza de tal calificación la construcción de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública que fije un precio máximo de venta y alquiler[482]. Ahora bien, el ámbito de aplicación de tal

carácter de interés general. La Decisión de la Comisión incita, por consiguiente, a los Estados miembros, a explicitar las misiones que confían a los servicios sociales, lo que conduce a una transparencia útil para todos, tanto para los servicios interesados como para sus usuarios" (punto 2.2.2). PONCE SOLÉ comenta que esta previsión es lo que ha animado a las CCAA a legislar en dicho sentido (*El servicio de interés general de la vivienda. Las consecuencias derivadas de esta calificación para la gestión pública y la actividad privada*, Grupo de Estudios EKITEN - Thinking Ikasketa Taldea – UPV/EHU, Leioa (Bizkaia), 2011).

Sin embargo, tanto la Decisión de la Comisión de 28 de noviembre de 2005 (2005/842/CE, DOUE de 29 de noviembre de 2005) como la posterior y vigente Decisión de la Comisión de 20 de diciembre de 2011 que venimos comentando en esta sección, solo se refieren al acto de atribución del servicio de interés económico general a la empresa en cuestión; no genéricamente.

[480] LAGUNA DE PAZ, J.C., "Los servicios de interés general en la Unión Europea: su sujeción a las reglas del mercado", en (coord.) PARISIO, V., AGUADO I CUDOLÀ, V., NOGUERA DE LA MUELA, B., *Servicios de interés general, colaboración público-privada y sectores específicos*, Tirant lo Blanch, Valencia, y Giappichelli Editori, Torino, 2016, pág. 60.

[481] La consideración de la vivienda social como servicio de interés general para corregir los fallos del mercado residencial se asume desde el ámbito de la sociología por FERNÁNDEZ EVANGELISTA, entre las conclusiones de su tesis doctoral (FERNÁNDEZ EVANGELISTA, G., "El acceso a la vivienda social de las personas sin hogar", tesis doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona, 2015, pág. 391).

[482] En este sentido, DESCALZO GONZÁLEZ, recuerda que el TJUE exige "que el Estado haya asignado a la empresa la actividad a través de un acto de soberanía" y considera que la calificación del art. 4 de la Ley Estatal de Vivienda como servicio de interés general respecto a las actuaciones enumeradas en dicho precepto puede cumplir esa función ("Libertad de establecimiento y de circulación económica y sus límites por razones imperiosas de interés general en materia de urbanismo y vivienda". *Práctica Urbanística*, n.º I, septiembre 2023, pág. 22). Este autor cuestiona que las actuaciones para mejorar la habitabilidad, la accesibilidad o la eficiencia energética de los edificios puedan considerarse como una misión de servicio público dado que pueden realizarlas las empresas en condiciones de mercado. Quizá buena parte de las viviendas sí que gocen de dichos

declaración es bastante limitado pues se ciñe al "ámbito de competencia estatal o de colaboración del Estado con las demás administraciones" según la propia norma. Por tanto, **la asignación del servicio relacionado con el parque público de vivienda se ciñe a la Administración estatal**, quien a su vez puede colaborar con otras Administraciones y por supuesto delegar en terceros el servicio mediante la fórmula contractual correspondiente. Estos instrumentos serán los que asignen el servicio y las correspondientes obligaciones de servicio público que permitan garantizar la universalidad, la continuidad de la prestación o la asequibilidad[483].

Así, el encargo de una "misión específica de servicio público" supone "la prestación de servicios que una empresa, si considerase exclusivamente su propio interés comercial, no asumiría o no asumiría en la misma medida o en las mismas condiciones", por lo que el Estado puede imponer o exigir obligaciones específicas a dichos servicios. *Sensu contrario*, si hay empresas que operan en el mercado y que ya efectúan una actividad o pueden efectuarla satisfactoriamente, no sería adecuado vincular tales obligaciones a esa actividad[484].

Este criterio de la especificidad, supone que "el encargo debe producirse a través de un acto de atribución específico —sea legal, regulatorio o contractual— en el que se identifiquen con claridad las obligaciones de servicio público que sean impuestas como una «misión específica» alejada de criterios de puro interés comercial", de

servicios mientras que en otra la Administración tenga que incentivar tales actuaciones que, de lo contrario, no se realizarían. De ahí la creación de los parques públicos de vivienda y su gestión sujeta a obligaciones de servicio público, como la asequibilidad o la universalidad (entendida esta como el derecho de todo ciudadano a acceder a una vivienda digna y adecuada).

[483] La asignación de un servicio de interés general no solo puede hacerse mediante un acto legal o reglamentario sino también mediante una "concesión de Derecho público". De hecho, "Con mayor motivo hay que admitirlo así cuando tales concesiones son otorgadas para concretar las obligaciones impuestas a empresas a las que, mediante Ley, se ha encomendado la gestión de un servicio de interés económico general" (Sentencia del TJUE, de 23 de octubre de 1994, asunto C-159/94, Comisión / Francia, numeral 66).

[484] Numerales 47 y 48 de la Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación de las normas de la Unión Europea en materia de ayudas estatales a las compensaciones concedidas por la prestación de servicios de interés económico general, 2012/C 8/02 (DOUE 11 enero 2012). En el mismo sentido, el apartado 49 de la Decisión AELC ayudas estatales.

acuerdo con los pronunciamientos del TJUE, a fin de cumplir el primero de los requisitos que permiten considerar la atribución de recursos públicos como compensación y no como ayuda[485]. En definitiva, debe gozar de un carácter jurídico vinculante[486]. Por otro lado, la petición de una misión de servicio público por parte de la empresa u operador económico no impide considerar que la asignación emana de un acto del poder público[487].

Ciertamente el mercado pone a disposición vivienda digna, adecuada y asequible a determinados colectivos de la población, por lo que podría cuestionarse este requisito para poder imponer obligaciones de servicio público. Ahora bien, el mercado no proporciona vivienda digna y adecuada en condiciones tales como el precio asequible, las características de calidad mínimas, la continuidad y el acceso a todas las personas, razón por la que pensamos que sí resulta posible vincular tales obligaciones a determinados servicios de vivienda -la social- y compensar por ellas sin constituir una

[485] La autora de la que extraemos la cita, pone como ejemplo la sentencia de 10 de diciembre de 1991, dictada en el asunto C-179/90, *Merci convenzionali porto di Genova*, apartado 27, y las sucesivas de 17 de julio de 1997, asunto C-242/95, *GT-Link A/S*, apartado 53, y de 18 de junio de 1998, asunto C-266/96, *Corsica Ferries France SA*, apartado 45 (CARLÓN RUIZ, M., "¿crisis del servicio público en tiempos de crisis? algunas acotaciones a la luz de las novedades en el régimen europeo de control de las ayudas de Estado dirigidas a su financiación", *Revista de Administración Pública*, n.º 189, septiembre-diciembre 2012, pág. 88). En concreto, la Sentencia de 10 de diciembre de 1991 concluye que no se acreditó que las operaciones portuarias tengan "un interés económico general que posea características específicas respecto al de otras actividades económicas, ni que, aun suponiendo que fuese así, la aplicación de las normas del Tratado, especialmente las relativas a la competencia ya la libre circulación, podría obstaculizar el cumplimiento de dicha misión" (apartado 53). Y la Sentencia de 17 de julio de 1997 enjuicia la atribución del servicio de amarre en exclusiva a favor de una corporación de operadores encargados de dicho servicio, mediante un decreto de la Capitanía de la zona marítima en cuestión, por el que se creaba dicha entidad (apartado 14 de la STJUE citada).

[486] Ello de acuerdo con la Sentencia del TJUE (Sala Tercera) de 29 de abril de 2010, asunto C-160-08, Comisión Europea contra República Federal de Alemania (PORRAS BELARRA, J., "El paquete modernizador del art. 106 TFUE: evolución y consolidación normativa en materia de SIEG", en María Remedios Zamora Roselló (coord.); Alberto Ruiz Ojeda (Dir.), Regulación y competencia en servicios de interés económico general (SIEG): análisis sectoriales y comparativos, Universidad de Málaga / Debates, 2015, pág. 95). Ello no obstante, en puridad esta sentencia analiza el argumento relativo a la existencia de un SIEG en el caso de un contrato de servicios de transporte sanitario, en lo que respecta a si la ausencia de publicidad de la adjudicación -excepción a los Tratados- era una medida necesaria para cumplir esta misión de interés económico general (apartados 125 a 130).

[487] Apartado 53 de la Decisión AELC ayudas estatales.

ayuda estatal al no existir ventajas[488], siempre y cuando dichas compensaciones no superen el coste más un beneficio razonable y teniendo en cuenta la definición amplia de compensación que la Comisión emplea, según explicamos en la siguiente sección[489].

3.2.3.2. Las adjudicaciones directas de suelo público para vivienda social

En el caso de las cooperativas de viviendas, la ley que las regula contempla el derecho de este tipo de entidades "a la adquisición de terrenos de gestión pública por el sistema de adjudicación directa, para el cumplimiento de sus fines específicos"[490]. Entendemos que este acto, que supone una atribución patrimonial directa, es posible en atención al tipo de socios de las cooperativas, que está restringido con carácter general a personas físicas que precisen alojamiento, a entes públicos y a entidades sin ánimo de lucro[491].

En algunas CCAA como Cataluña, esta posibilidad se prevé a favor de todas las entidades calificadas como promotores sociales (art. 17.7 LVGENCAT). Así, los

---

[488] DESCALZO GONZÁLEZ cuestiona que las actuaciones del art. 4.1 de la Ley Estatal de Vivienda, realizadas por las Administraciones para promover la mejora de las condiciones de habitabilidad, de accesibilidad o de eficiencia energética de los edificios de viviendas, de titularidad pública y privada, puedan incardinarse en la noción de "misión específica de servicio público", debido a que las empresas pueden realizar estas actuaciones en condiciones de mercado ("Libertad de establecimiento y de circulación económica y sus límites por razones imperiosas de interés general en materia de urbanismo y vivienda". *Práctica Urbanística*, n.º I, septiembre 2023, págs. 23-24). Sin embargo, pensamos que existe una diferencia entre que el mercado pueda realizar dichas actuaciones y en que las haga en condiciones asequibles para sus destinatarios. Así ocurre también en los servicios de red, como la electricidad, las telecomunicaciones o el transporte ferroviario de viajeros: existen empresas que prestan estos servicios pero no todos ellos son asequibles o se proporcionan en ámbitos geográficos o en horarios ,rentables, razón por la que se asignan obligaciones de servicio público a determinados operadores.

[489] Se definen como "ventajas otorgadas directa o indirectamente mediante fondos estatales" e incluyen "beneficios en especie", en particular "la concesión, sin licitación, de licencias para ocupar o utilizar dominio público, o de otros derechos especiales o exclusivos con un valor económico" (numerales 31 y 33 de la Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación de las normas de la Unión Europea en materia de ayudas estatales a las compensaciones concedidas por la prestación de servicios de interés económico general, 2012/C 8/02 (DOUE 11 enero 2012).

[490] Disposición adicional quinta, apartado 6 Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas (BOE 17 julio 1999).

[491] Art. 89.1 Ley 27/1999 *op. cit.* nota a pie de página anterior.

promotores sociales pueden ser receptores de cesiones directas, a título gratuito, y de enajenaciones directas de bienes del patrimonio público de suelo y de vivienda con el fin de construir viviendas destinadas a políticas sociales.

Desde una perspectiva general, la legislación de patrimonio prevé la adjudicación directa (i) cuando el adquirente sea una entidad sin ánimo de lucro, declarada de utilidad pública o (ii) cuando el inmueble resulte necesario para dar cumplimiento a una función de servicio público o a la realización de un fin de interés general por persona distinta de las del sector público o de aquellas sin ánimo de lucro[492].

Como puede apreciarse, **la asignación de este tipo ventajas económicas de manera directa, sin procedimiento concurrencial, se circunscribe a entidades ajenas al mercado**, como son aquellas sin ánimo de lucro o agrupaciones de personas físicas para proveerse de alojamiento. Aunque algunas redacciones parecen abrir la posibilidad a otro tipo de entidades, pensamos que en tal caso habrá de justificarse especialmente el requisito de la compensación no excesiva al que nos referimos seguidamente.

3.2.4. Compensación no excesiva

La compensación no ha de superar el coste neto derivado de las OSPs, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable[493]. En concreto, el operador elegido debe seleccionarse mediante un procedimiento concurrencial o la compensación no superar los costes de una empresa bien

[492] Art. 137.4, apartados b) y c) respectivamente, LPAP.

[493] Art. 5 de la Decisión. En este sentido, la sentencia en el asunto Altmark exige, como tercer criterio, que la compensación no supere dicho nivel y, como cuarto y último, que cuando la elección de la empresa encargada de las OSPs no se realice en el marco de un procedimiento de contratación pública, "el nivel de la compensación necesaria debe calcularse sobre la base de un análisis de los costes que habría soportado una empresa media, bien gestionada y adecuadamente equipada con los medios pertinente" (considerando 4 de la Decisión).

gestionada que disponga de los medios necesarios para prestar el servicio[494]. El procedimiento concurrencial permite descartar la existencia de ayudas solo "cuando haga posible la selección del licitador capaz de prestar el servicio "originando «el menor coste para la colectividad»" [495]. **En la práctica, la existencia de un procedimiento de licitación es la forma más sencilla de cumplir este requisito de compensación no excesiva, incluso aunque no haya obligación legal de aplicarlo**[496]. En tal caso, el método para calcular la compensación debe incluirse en la información facilitada en dicho proceso[497].

Si el servicio en cuestión no entra dentro del ámbito de aplicación de la Decisión, deberá analizarse **si se trata de una ayuda de Estado**. Para ello se valorarán los cuatro criterios del art. 107.1 del TFUE: la transferencia de fondos públicos, la generación de una ventaja económica, el carácter selectivo a una o más empresas, y la distorsión de la competencia y efecto sobre los intercambios comerciales entre Estados miembros[498]. En caso afirmativo, se valorará si la ayuda falsea o amenaza falsear la competencia[499], con base en criterios consistentes en el objetivo de alcanzar un interés común; si la medida se concibe apropiadamente para ese fin, en términos de adecuación y de proporcionalidad, es decir, de si habría otras medidas que

494 PORRAS BELARRA, J., "El paquete modernizador del artículo 106 TFUE: evolución y consolidación normativa en materia de SIEG", en María Remedios Zamora Roselló (coord.); Alberto Ruiz Ojeda (Dir.), Regulación y competencia en servicios de interés económico general (SIEG): análisis sectoriales y comparativos, Universidad de Málaga / Debates, 2015, págs. 91-92.

495 Apartado 65 de la Decisión AELC ayudas estatales.

496 Apartado 63 de la Decisión AELC ayudas estatales.

497 Apartado 59 de la Decisión AELC ayudas estatales.

498 NIEJAHR, N. y HOORELBEKE, B., "El origen de las ayudas estatales: ¿Competencia entre empresas o entre Estados miembros?", en GARRIGUES (coord.), *Las ayudas de Estado en el ámbito tributario. Experiencia española y contexto actual*, Fundación Impuestos y Competitividad, Madrid, 2021, pág. 41. Los autores lamentan que el último criterio relativo al efecto sobre los intercambios comerciales entre los Estados miembros se considere casi por definición cumplido (pág. 68).

499 Este tipo de razonamiento y análisis puede encontrarse por ejemplo en la ayuda n.º 284/2005, de 8 de marzo de 2006, apartados V "presence of state aid" y VI "compatibility assessment" (asunto C(2006)436 final, Regional Broadband Programme: Metropolitan Area Networks, phases II and III).

permitirían alcanzarlo o de menor intensidad; y si las distorsiones a la competencia y los efectos sobre el mercado son limitados, de manera que el efecto de la ayuda es en general positivo[500]. En este sentido, conviene aclarar que el carácter territorial local de la medida no conlleva descartar *a priori* que sea susceptible de afectar al mercado interior[501]. *Mutatis mutandi*, el carácter local de las medidas en materia de vivienda no lleva a descartarlas como ayudas de Estado por este motivo.

De tratarse de una ayuda de Estado, estaría prohibida con carácter general por el TFUE[502]. La UE ha facilitado esta valoración con normas como el Reglamento de exención por categorías o el Reglamento *de minimis* o el Reglamento de *minimis* a empresas que prestan SIEG[503]. Los supuestos en ellas recogidos permiten incluso evitar la notificación. En su defecto, podrían notificarse a la Comisión Europea justificándose la compatibilidad de la ayuda con el mercado interior, según comentamos. El cumplimiento de la obligación de notificar, en caso de que aplique, es relevante por cuanto de lo contrario la ayuda deviene ilegal solo por este hecho y aboca a su reintegro pues los órganos jurisdiccionales internos no pueden analizar su posible compatibilidad con el mercado interior[504].

---

500 Ayuda de Estado n.º 890/2006, de 10 de julio de 2007, asunto "Aide du Sicoval pour un réseau de très haut débit", C(2007) 3235 final, apartado 44.

501 *Vid*. caso anterior referido a la ayuda a la implantación de una red local de telecomunicaciones.

502 Art. 107.1 TFUE.

503 En concreto, esta norma dispone que las ayudas *de minimis* concedidas en virtud de esta norma no serán acumulables con cualquier otra compensación por el mismo servicio, sea o no ayuda estatal según la sentencia en el caso Altmark o según la Decisión 2012/21 (considerando 21). Conforme a este Reglamento, se fija en 750.000 euros el límite máximo de ayudas *de minimis* para SIEG que una única empresa puede recibir en cualquier periodo de tres años (considerando 5 y art. 3.2).

504 CARLÓN RUIZ, M., "¿crisis del servicio público en tiempos de crisis? algunas acotaciones a la luz de las novedades en el régimen europeo de control de las ayudas de Estado dirigidas a su financiación", *Revista de Administración Pública*, n.º 189, septiembre-diciembre 2012, pág. 101.

3.3. Las consecuencias del reconocimiento de un SIEG y de un SIGNE en el ámbito de la contratación pública

De acuerdo con las directivas de contratación pública, los SIGNE están excluidos de su ámbito de aplicación[505], por lo que los Estados pueden elegir su forma de gestión y cómo los privados pueden colaborar en su prestación, dentro del respeto a las características de este tipo de servicios (en especial, no constituir actividades de mercado).

En cuanto a los SIEG, se reconoce la libertad de los Estados miembros para definirlos y determinar cómo se han de organizar y financiar[506]. Cabe distinguir dos casos en función de si la compensación económica por la prestación del SIEG se considera o no ayuda de Estado. Así:

1. **Compensación económica que cumple todos los requisitos para no constituir ayuda de Estado**: se trataría de aquellos supuestos en los que el SIEG constituye una **misión específica** asignada a uno o varios operadores, con el **contenido mínimo** requerido, incluidos los **parámetros** para el cálculo de la **compensación** por OSP. Si el SIEG no se asigna mediante licitación pública, la compensación no puede exceder los costes de una empresa bien gestionada que disponga de los medios necesarios para prestar el servicio según exponíamos en el apartado anterior, pero ello no impide apreciar el carácter de compensación -no de ayuda- de la remuneración por el SIEG. Por tanto, en este caso cabe prescindir de los procedimientos de licitación pública para asignar el SIEG en cuestión.

2. **Compensación económica que constituya una ayuda de Estado**: cuando las compensaciones no cumplan los criterios del Tribunal de Justicia de la Unión

[505] Considerando 6 y nota a pie de página del Anexo XIV de la Directiva 2014/24; considerando 13, art. 4.2 y nota a pie de página del Anexo IV de la Directiva 2014/23.

[506] Art. 1.4 de la Directiva 2014/24; art. 4.1 de la Directiva 2014/23.

Europea para ser consideradas como tales, sí que deberán aplicarse las normas de la Unión en el ámbito de la contratación pública[507] o de lo contrario serán incompatibles con el mercado interior[508].

Como última reflexión en esta sección, aunque un SIEG no deba licitarse por cumplirse los criterios para que la compensación de las OSPs no se consideren ayudas de Estado, **pensamos que la aplicación de un procedimiento concurrencial público aporta al menos dos ventajas** (i) facilita la justificación de que la compensación no es excesiva, y (ii) permite seleccionar a los mejores operadores y prestaciones posibles como resultado del proceso competitivo, se dirija este a operadores económicos o a entidades del tercer sector.

Restaría apuntar que los servicios sociales gozan de especialidades en materia de contratación pública según se prevé en las Directivas 2014/24 y 2014/23 pero ya estaríamos lógicamente dentro de su ámbito de aplicación. A ellas nos referiremos en el capítulo V.

---

[507] Apartado 19 de la Comunicación sobre el marco de calidad. Lógicamente, en la medida en que se satisfagan los criterios generales de aplicabilidad del régimen de ayudas de Estado del art. 107.1 del TFUE (apartado 3 de la Comunicación sobre el marco de calidad).

[508] CARLÓN RUIZ critica que la Comisión haga "depender la aceptabilidad de ciertos SIEGs al cumplimiento de las normas de la Unión Europea en materia de contratación pública para seleccionar al proveedor del SIEG" según hizo constar esta institución en el apartado 19 de la Comunicación referido en la nota a pie de página anterior, porque tal requisito "no se desprende de la jurisprudencia de los tribunales de la Unión" ("¿crisis del servicio público en tiempos de crisis? algunas acotaciones a la luz de las novedades en el régimen europeo de control de las ayudas de Estado dirigidas a su financiación", *Revista de Administración Pública*, n.º 189, septiembre-diciembre 2012, pág. 123). Sin embargo, pensamos que este razonamiento no es correcto pues, según lo expuesto, la Comisión utiliza los criterios del TJUE precisamente para poder considerar que una compensación por SIEG no es ayuda de Estado y, en línea con la sentencia en el caso *Altmark*, no exige que haya una licitación pública. Por el contrario, esta únicamente se requiere cuando la compensación no cumple tales criterios y, por tanto, constituye una ayuda de Estado. En tal caso sí que se exige la licitación pública a efectos de determinar su compatibilidad con el Tratado. De hecho, el apartado 19 de la Comunicación sobre el que se basa este autor para hacer la reflexión transcrita y el resto de los principios recogidos en este texto, "solo se aplican a las compensaciones por servicio público en la medida en que constituyan ayuda estatal que no esté cubierta por la Decisión 2012/21/UE" (apartado 7 de la Comunicación).

3.4. Las consecuencias de la asignación de un servicio social relativo a la vivienda social: exclusión de la Directiva de Servicios

En lo que respecta a la libre prestación de servicios y a la libertad de establecimiento, por un lado, la Directiva de Servicios excluye de su ámbito de aplicación los SIGNE con carácter general[509].

En cuanto a los SIEG, la Comisión considera que "la práctica totalidad de los servicios prestados en el ámbito social pueden considerarse «actividades económicas»" a tales efectos[510]. Sin embargo, **la Directiva de Servicios excluye de su ámbito de aplicación "los servicios sociales relativos a la vivienda social**" proporcionados por el Estado o por prestadores encargados por el Estado o por asociaciones de beneficencia reconocidas como tales por el Estado[511]. Por tanto, "los Estados miembros podrán mantener sus regímenes de autorización que rijan el acceso a una actividad de servicios y su ejercicio siempre que tales regímenes no sean discriminatorios, estén justificados y sean proporcionales"[512].

Para beneficiarse de dicha exclusión en el caso de prestadores privados, debe existir un "acto que atribuya de manera clara y transparente a un prestador de servicios privado la obligación del servicio social que se le encomienda"[513]. Esta excepción se

[509] Art. 2.2.a) Directiva Servicios.

[510] Comunicación de la Comisión – Aplicación del programa comunitario de Lisboa- Servicios sociales de interés general en la Unión Europea (SEC(2006) 516, COM/2006/0177 final), punto 2.1.

[511] Art. 2.2.j) Directiva Servicios.

[512] Respuesta a la pregunta n.º 229 de la Guía ayudas Estado.

[513] Párrafo 48 de la Sentencia del TJUE (Sala Primera), de 11 de julio de 2013, Asunto C-57/12, que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada por la Cour constitutionnelle (Bélgica), en aplicación del art. 2.2. letra j) de esa Directiva. En concreto, "el mero hecho de que una autoridad nacional adopte medidas que establezcan, por razones de interés general, normas de autorización o de funcionamiento para la totalidad de los operadores de un sector económico determinado no constituye, en sí, tal acto de atribución del servicio". Según el Manual sobre la trasposición de la Directiva de Servicios elaborado por la Comisión Europea, última edición de 2022, consultable en https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/60e2d020-6c6f-11ed-9887-01aa75ed71a1 (última visita: 6 junio 2025), no están excluidos de esta Directiva

vincula a la atención a quienes se encuentran en un estado particular de necesidad por sus ingresos o su situación de dependencia y para quienes corren el riesgo de quedar marginados[514]. Entrarían en ella casos como el relativo a obligar a promotores privados, a fin de obtener una licencia de edificación o de parcelación, a soportar una carga social consistente en destinar una parte de su proyecto a la construcción de viviendas sociales o a realizar una contribución económica al municipio en el que se ejecuta dicho proyecto, siempre que esta medida sea "necesaria y apropiada para el cumplimiento del objetivo que tiene por finalidad garantizar una oferta de vivienda suficiente para las personas con escasos ingresos o para otras categorías desfavorecidas de la población local"[515]. Por tanto, este tipo de servicio no estaría sujeto a la eliminación de obstáculos jurídicos promovida por esta norma para realizar un auténtico mercado interior[516].

3.5. Conclusión: la vivienda social como SIEG o SIGNE

El análisis contenido en esta sección nos permite alcanzar las siguientes conclusiones generales:

servicios a cargo de cuidadores u operadores privados, como campamentos de verano o servicios domésticos privados (pág. 14).

514 Considerando 27 Directiva Servicios.

515 Apartados 3 y 69 de la Sentencia del TJUE (Sala Primera), de 8 de mayo de 2013, asuntos acumulados Eric Libert y otros contra Gouvernement flamand (C-197/11) y All Projects & Developments NV y otros contra Vlaamse Regering (C-203/11), en las peticiones de decisión prejudicial planteadas por la Cour constitutionnelle (Bélgica).

516 GÓMEZ JIMÉNEZ apunta dos contenidos contradictorios en lo que respecta, por un lado, a la exclusión de los servicios sociales de esta letra j) del art. 2.2 de la Directiva, y a la mención en su considerando 33 a que "en la medida en que no estén excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva, los servicios a domicilio, como la ayuda a las personas de edad" que son servicios sociales y sí que entran dentro ("Regulación de la provisión de servicios sociales de interés general de la Unión Europea y su traslación en los efectos de la directiva de servicios en España", en María Remedios Zamora Roselló (coord.); Alberto Ruiz Ojeda (Dir.), Regulación y competencia en servicios de interés económico general (SIEG): análisis sectoriales y comparativos, Universidad de Málaga / Debates, 2015, págs. 121-122). Quizá la clave esté en la propia salvedad ("en la medida en que no estén excluidos") pues cuando la asistencia se preste o se encargue o se reconozca por el Estado (caso de las asociaciones de beneficencia) no aplicará el régimen de libre prestación de servicios que esta norma pretende materializar.

1. **La calificación de un servicio como SIG proporciona un "título de intervención" al Estado**, quien puede regularlo *ex ante* para la protección del interés general y la satisfacción de las necesidades y derechos de los usuarios. Los poderes públicos quedan sujetos, a su vez, a un control *ex post* basado en las normas sobre defensa de la competencia, normas estas que en sí mismas no pretenden garantizar los derechos de los usuarios sino el buen funcionamiento del mercado interior[517].

2. En el ámbito europeo, la **puesta a disposición de vivienda a favor de ciudadanos desfavorecidos o grupos menos favorecidos socialmente que, por problemas de solvencia, no pueden acceder a una vivienda en condiciones de mercado se considera un servicio social de interés general (SSIG)** y buena parte de las actividades para proporcionarla serán económicas y, por tanto, **constituirán también servicios de interés económico general (SIEG)** pues no son conceptos excluyentes[518]. Así, resulta necesario un análisis casuístico para determinar si el servicio constituye una actividad económica, en base a si está o no remunerada, como los servicios de vivienda a precio limitado o tasado[519], o si por el contrario se trata de una actividad de pura solidaridad, como la realizada en equipamientos públicos de carácter social, en los que la provisión de vivienda se acompaña de servicios sociales, a favor de personas sin hogar y con necesidades vinculadas al desempleo, la discapacidad, la violencia de género, o la ancianidad (SIGNE).

---

[517] DOMÍNGUEZ MARTÍN, M., "Actuaciones en materia de vivienda y servicio de interés general", en CHINCHILLA PEINADO, J.A. y LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L. (coords.), *Estudios sobre el derecho a la vivienda*, RDU Editores, Madrid, 2024, pág. 106.

[518] En palabras de TEJEDOR, BIELSA, "difícilmente pueden suscitarse dudas acerca de la conformación de la política de provisión de vivienda de protección oficial como servicio social de interés económico general" ("Política de vivienda social y libertades comunitarias", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 160, 2013, pág. 4 de 9, versión electrónica consultada).

[519] DOMÍNGUEZ MARTÍN, M., "Actuaciones en materia de vivienda y servicio de interés general", en CHINCHILLA PEINADO, J.A. y LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L. (coords.), *Estudios sobre el derecho a la vivienda*, RDU Editores, Madrid, 2024, pág. 141.

3. En ambos casos -SIEG o SIGNE- el SIG está vinculado a la provisión de vivienda para determinados colectivos desfavorecidos o grupos menos favorecidos socialmente que, por problemas de solvencia, no pueden acceder a ella en condiciones de mercado. Entendemos que también los casos en que solo las circunstancias sociales -no la solvencia-, impiden dicho acceso, podría aplicar el SIG basado al menos en la necesidad social. En cambio, la Comisión Europea no ha reconocido aún la vivienda en general como un SIG.

4. Si la actividad en cuestión se trata de un **SIEG**:

   a) Las OSPs de los SIEG para la provisión de vivienda social adjudicados por un plazo inferior a diez años o por un plazo superior pero justificado en atención a la inversión necesaria pueden retribuirse a través de la cesión de uso gratuita del suelo y otras compensaciones en su caso, sin que estas se consideren ayudas de Estado ni, por tanto, deban notificarse a la Comisión a efectos de verificar su compatibilidad con el mercado interior, siempre y cuando se cumplan los criterios del TJUE acogidos por la Comisión en el comúnmente conocido "paquete Almunia".

   b) Estos consisten en la asignación específica del SIEG y en la determinación de los criterios de compensación previamente a que esta se produzca, así como de contenidos mínimos de dicha asignación. La Comisión anima a los Estados a declarar el SIEG mediante un "acto legal", a efectos de transparencia, pero sin erigir esta declaración en un requisito a efectos de la exención de la notificación necesaria bajo el régimen de ayudas de Estado, pues lo relevante es la asignación específica, mediante cualquier tipo de acto que tenga naturaleza vinculante en lo que respecta a la asunción de las OSP.

   c) No siendo una ayuda de Estado, los SIEG pueden adjudicarse libremente o mediante licitación pública, aunque esto último es aconsejable para facilitar la prueba de que la compensación no es excesiva.

d) Los servicios de vivienda social encargados por el Estado están excluidos de la Directiva de Servicios, por lo que pueden existir regímenes de autorización que rijan el acceso a esta actividad y su ejercicio siempre que tales regímenes no sean discriminatorios, estén justificados y sean proporcionales.

5. **Por su parte los servicios de vivienda no económicos o de pura solidaridad (SIGNE) pueden ser libremente regulados, organizados y financiados por la Administración -**principalmente, por las CCAA-[520]. En concreto:

   a) No están sujetos al régimen de ayudas de Estado pues, por definición, cualquier compensación no puede equivaler a una remuneración ni suponer el desarrollo de una actividad económica.

   b) Pueden atribuirse libremente pues no están sujetos a las directivas de contratación pública.

   c) Pueden sujetarse a regímenes de autorización.

Hecha esta amplia reflexión sobre la consideración de la vivienda social en el marco jurídico de la UE, parece que nuestras propuestas para construir y poner a disposición vivienda social se incardinarán en el SIEG pues el coste de la construcción del edificio parece difícilmente asumible en términos de solidaridad exigidos para constituir un SIGNE, al menos en la situación actual del tercer sector en España.

En la siguiente sección abordamos la regulación en España en lo que respecta a la posible concepción de la vivienda como servicio público y en concreto como prestación social.

[520] DOMÍNGUEZ MARTÍN, M., "Actuaciones en materia de vivienda y servicio de interés general", en CHINCHILLA PEINADO, J.A. y LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L. (coords.), *Estudios sobre el derecho a la vivienda*, RDU Editores, Madrid, 2024, pág. 141.

4. LA VIVIENDA COMO SERVICIO PÚBLICO

4.1. ¿Qué es un servicio público? Evolución histórica en España

4.1.1. Génesis y evolución hasta la Constitución Española de 1978

Antes de reflexionar sobre la vivienda dotacional como posible servicio público, conviene abordar el propio concepto de servicio público y hacerlo en particular a través de su evolución histórica en España, al menos a grandes rasgos y de manera sintética [521]. El interés de esta metodología es doble: (i) confirmar lo que adelantábamos en el capítulo anterior (sección 2.1), referente a que la vivienda no está en su origen, (ii) quedarnos con el entendimiento actual de este concepto, notablemente influenciado por el Derecho de la UE.

Tomando como referencia la tesis de VILLAR EZCURRA, el **siglo XVIII** trajo en España el germen de los primeros servicios públicos como consecuencia de las leyes desamortizadoras y de la consiguiente secularización incluso antes de que ese concepto empezara a utilizarse en Francia y antes también de la idea de soberanía nacional[522]. Afectó a los anteriormente servicios eclesiásticos de educación, sanidad y beneficencia, a los que se suma la apertura al público del servicio de correos o "postas reales", reservado hasta entonces para el Rey.

Sin embargo, es el **siglo XIX** el que convirtió el servicio público en una "**categoría administrativa tradicional**", ante la evolución del Estado liberal hacia el Estado

[521] Sobre la evolución de este concepto en la legislación, jurisprudencia y doctrina administrativista en España, destacamos la tesis doctoral de VILLAR EZCURRA, .J.L., *Servicio público y claves de conexión*, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Derecho, Madrid, 1976. Asimismo, sobre la evolución de dicho concepto en nuestra doctrina y la incidencia derivada de la pertenencia de España a la Unión Europea resulta de interés la síntesis de FERNÁNDEZ, T.R., en "Del servicio público a la liberalización desde 1950 hasta hoy", en *Revista de Administración Pública*, septiembre-diciembre 1999, págs. 57-74.

[522] VILLAR EZCURRA, .J.L., *Servicio público y claves de conexión*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Derecho, Madrid, 1976, pág. 11. La expresión "servicio público" o "bienes de servicio público" aparece "como excepción a la desamortización" (pág. 12).

democrático, en el que **se amplían las funciones sociales**[523]. Conceptualmente, el término aparece inicialmente conectado a un criterio discriminador entre los contratos administrativos y civiles de la Administración. A lo largo de ese siglo, encontramos vinculado este término a los contratos administrativos, a la obra pública y al dominio público[524]. Asimismo, **el servicio público en España se introduce más por la legislación que por la jurisprudencia** -a diferencia de Francia[525]-. Las primeras leyes que recogen este término, además de la proposición de ley presentada en el Congreso el 12 de noviembre de 1838 y que posteriormente sería la Ley de 2 de abril de 1845, en lo que respecta a la competencia de los Consejos Provinciales en materia contenciosa respecto de los contratos celebrados por la Administración "para toda especie de servicios y obras públicas", cabe citar las leyes de tranvías,

[523] TRONCOSO REIGADA, "Dogmática administrativa y derecho constitucional: el caso del servicio público", *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 57, septiembre-diciembre 1999, pág. 98.

[524] VILLAR EZCURRA, .J.L., *Servicio público y claves de conexión*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Derecho, Madrid, 1976, págs. 14 y 45. En opinión de este autor, el servicio público surgirá no tanto por imitación francesa sino por el" fondo social de las inversiones extranjeras, auténticas importadoras de los beneficios y con ellos de las ideas" (pág. 14). Ello configurará el servicio público en tres fases: "como definidor del dominio (herencia de las Leyes de desamortización)", de forma que, junto con el dominio público tradicional, estará también el afecto a un servicio público, aunque no se definiera esta categoría por ser el legislador consciente de su vinculación a ideas políticas -no a una definición jurídica-. En una segunda fase, el servicio público aparece como concepto vinculado y justificativo de la obra pública en la ley de Bases de Quipo de Llano; y como clave de la separación entre la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción administrativa retenida -administrativa primero y plenamente judicial después- (págs. 14-16). Asimismo, las primeras leyes de expropiación se reservaban "celosamente al servicio público estricto sensu, y a las leyes positivas de cada servicio". En concreto, por lo que respecta al dominio público, fue "la idea del uso general la que forjó los comienzos del concepto de servicio público, al hipostatizarse y desligarse de su sustento real del dominio público. Antes de esta sustantivación, los Servicios Públicos sin base demanial plantearon la necesidad de definiciones expresas -aparentemente excepcionales- de sumisión jurisdiccional a lo contencioso-administrativo. Así aconteció con los servicios de Correos a que se refiere la primera legislación jurisdiccional de modo expreso, por entender quizás que no quedaban incluida en la genérica expresión del servicio público, al carecer de una base demanial". Por ello, "la idea del demanio natural servirá durante todo el siglo pasado para la creación del servicio público ex natura, (…). La idea del Servicio Público nacida de la concepción del demanio servirá, más tarde, de argumento "boomerang" para justificar la propiedad demanial". El concepto de servicio público nace, por tanto, vinculado a la idea de competencia privativa de la Administración, de actividades de las que esta debe responder directamente; no tanto de la idea de poder (pág. 47).

[525] Así lo afirma FERNÁNDEZ GARCÍA, Y., en *Estatuto jurídico de los servicios esenciales económicos en red*, Instituto Nacional de Administración Pública, Buenos Aires: Ciudad Argentina, 2003, pág. 105.

ferrocarriles y carreteras[526]. Resulta interesante que en el proyecto de Código Civil de García Goyena de 1851 no apareciese este término para calificar los bienes de dominio público y que sí lo hiciera en cambio en el Código Civil de 1889[527].

A finales del siglo XIX y principios del siglo XX, la legislación y la jurisprudencia incluyen dentro del concepto de servicio público tanto aquellos *strictu sensu* (transportes, suministros, telecomunicaciones, etc.), como aquellos correspondientes a las funciones administrativas o a la policía o intervencionismo económico. En palabras de VILLAR EZCURRA, "En definitiva, se trataba de definir el propio concepto de servicio público en base a las ideas de utilidad pública o interés general lo cual no venía a ser más que una simple petición de principio"[528].

Para TRONCOSO REIGADA, el servicio público constituía en esa época un "título habilitante de potestades administrativas y la justificación de que en esas materias existe una competencia propia de la Administración pública", es decir, de un instrumento para que el Estado pudiera intervenir en sectores sociales. Además, explica este autor que en su origen se concibieron para su prestación por los particulares, citando los ejemplos de las concesiones monopolísticas otorgadas a la Compañía Nacional Telefónica de España en 1924 o a Campsa en 1927[529]. Posteriormente, la quiebra de algunos concesionarios privados y la concepción de un Estado más intervencionista en la economía llevó a una serie de nacionalizaciones. Según este autor, junto con los servicios públicos en sentido estricto, titularidad del

[526] *Op. cit.* nota a pie de página anterior, pág. 106. Asimismo, BARCELONA LLOP, J., *La utilización del dominio público por la Administración: las reservas dominiales*, Aranzadi, Pamplona, 1996, pág. 52.

[527] Así lo apunta FERNÁNDEZ GARCÍA, Y., por referencia al art. 399.2 del Código Civil. Según esta autora, ARIÑO señaló que el concepto de servicio público penetró "en la conciencia jurídica hasta el punto de determinar en el Código civil todo un régimen jurídico". *Op. cit.* nota a pie de página n.º 525, págs. 106-107.

[528] VILLAR EZCURRA, .J.L., *Servicio público y claves de conexión*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Derecho, Madrid, 1976, pág. 21.

[529] Explica este autor que la prestación de los servicios públicos por parte de los poderes públicos viene por influencia americana del *Welfare State* y del *New Deal* (TRONCOSO REIGADA, "Dogmática administrativa y derecho constitucional: el caso del servicio público", *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 57, septiembre-diciembre 1999, pág. 99).

Estado y monopolísticos, había también servicios públicos asistenciales en sentido amplio, prestados por el Estado y por los particulares, como la educación, la sanidad o ciertos servicios de beneficencia[530].

Observamos, por tanto, que **en el origen del servicio público tanto en el siglo XVIII bajo el influjo desamortizador como en el siglo XIX sí estaban los asistenciales, por entenderse el servicio público tanto en sentido estricto (titularidad pública y monopolio) como amplio (sin reserva al Estado). En cambio, en ellos no figuraba la vivienda considerada autónomamente** -no como alojamiento acompañado de un servicio sanitario, de alimentación, etc., que sí constituían servicio público-[531].

En la primera mitad del siglo XX, a partir de 1930 la evolución jurisprudencial en España se basó en la doctrina francesa por el enorme peso que tuvo en nuestra propia doctrina[532]. En concreto, partimos de la amplia y casi omnicomprensiva definición de DUGUIT apuntada en la sección 5.2.1 del capítulo anterior, para quien el servicio público incluye toda actividad que presenta los siguientes rasgos: (i) "es indispensable para la realización y desenvolvimiento de la interdependencia social", (ii) "no puede ser asegurada completamente más que por la intervención de la fuerza gobernante", y (iii) por tanto, su "cumplimiento debe ser regulado, asegurado y

530 TRONCOSO REIGADA, "Dogmática administrativa y derecho constitucional: el caso del servicio público", *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 57, septiembre-diciembre 1999, pág. 100.

531 De hecho, las asociaciones sin ánimo de lucro (religiosas o no) a las que la legislación desamortizadora pretendía extinguir, asumiendo el Estado o las entidades locales su actividad prestacional (educación, sanidad, asistencia social) tampoco se ocupaban en aquella época de dar respuesta a la necesidad de vivienda en las ciudades. Así puede deducirse del estudio monográfico de MUÑOZ MACHADO sobre la evolución histórica de las entidades del tercer sector (MUÑOZ MACHADO, S., "El Tercer Sector: entre el Estado y el Mercado", en MARTÍN -RETORTILLO BAQUER, S. y TORNOS MAS, J. (coords.), *La enseñanza del derecho administrativo; tercer sector y fundaciones. Rutas temáticas e itinerarios culturales*, CEDECS, 2002, págs. 183-199).

532 VILLAR EZCURRA, .J.L., *Servicio público y claves de conexión*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Derecho, Madrid, 1976, pág. 26.

fiscalizado por los gobernantes" [533]. Como puede apreciarse, esta definición comprende y excede de la mera prestación de servicios al público. En los años 50 del siglo pasado, VILLAR PALASÍ comenta que "vino con DUGUIT a confundirse la noción administrativa del servicio público con la idea política de la soberanía" [534], recordándonos que "en su sentido originario, el concepto de servicio público solo puede comprender la prestación de bienes inmateriales, de servicios propiamente dichos, excluyendo así la satisfacción de necesidades materiales de bienes"[535].

En realidad, la tesis de DUGUIT vincula el servicio público a la necesidad social, de forma que la legitimación del Estado para su regulación, aseguramiento y control viene dada no desde un punto subjetivo, por ser, el Estado, el titular de la soberanía popular, sino desde un punto de vista objetivo, por el fin propio de dicha actividad calificada como servicio público[536]. Ello a diferencia de la tesis de JÈZE, para quien los servicios públicos dependen exclusivamente de "la voluntad de los gobernantes", por

[533] FERNÁNDEZ, T.R., en "Del servicio público a la liberalización desde 1950 hasta hoy", en *Revista de Administración Pública*, septiembre-diciembre 1999, pág. 57.

[534] VILLAR PALASÍ, J.L., "La actividad industrial del Estado en el derecho administrativo", *Revista de Administración Pública,* n.º 3, 1950, pág. 26.

[535] VILLAR PALASÍ, J. L., "Concesiones administrativas", *Nueva Enciclopedia Jurídica*, IV, Seix, Barcelona, 1952, págs. 691-692. Este autor distingue entre la producción y la distribución de bienes por parte de la Administración: en la primera, el interés público consiste en aumentar los bienes por lo que la actuación administrativa concurre con la producción por parte de sujetos privados, mientras que en la segunda, el interés público radica en la adecuada distribución, evitándose la "anarquía distributiva", "por lo que es común que se declare el control exclusivo o en monopolio de la función distribuidora por la Administración" ("La actividad industrial del Estado en el derecho administrativo", *Revista de Administración Pública,* n.º 3, 1950, pág. 73).

[536] Para DUGUIT "se puede decir que los servicios públicos son instituciones de Derecho Objetivo" y que el "Derecho Público es el Derecho objetivo de los servicios públicos", por lo que el Estado no es una soberanía sino "una cooperación de servicios públicos organizados y controlados por los gobernantes", según transcripción de RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., y SENDÍN GARCÍA, M.A. ("El servicio público según Duguit ¿Una referencia para un mundo en crisis?", *Revista Jurídica de Canarias,* n.º 18, julio 2010, Tirant lo Blanch, pág. 56). Según estos autores DUGUIT construye el Derecho público "sobre una noción teleológica y funcional del servicio público", pero para ello hace falta un criterio que permita determinar en cada momento cuáles son tales funciones del Estado y, por tanto, tales servicios públicos (*op. cit.* pág. 57).

lo que en él prima la perspectiva subjetiva[537]. Y ROLLAND aportó los tres principios o leyes del servicio público: la continuidad, la igualdad y la mutabilidad[538].

Según QUEZADA RODRÍGUEZ, la noción de servicio público de DUGUIT "es indisociable de su teoría del Estado". Basa esta afirmación en la propia reflexión del autor francés según la cual "la noción de servicio público viene a sustituir a la de soberanía. El Estado ya no es un poder soberano que manda; es un grupo de individuos con poder que deben utilizarlo para crear y gestionar los servicios públicos"[539]. Coincide también este autor con la concepción objetiva del servicio público, que no se crea, sino que se constata y que supone una limitación al Estado derivada de un derecho objetivo que "nace de las exigencias de la «conciencia social» y de la «solidaridad social» exterior"[540].

En cualquier caso, VILLAR PALASÍ identifica en esta primera mitad del siglo XX la prestación de bienes con la "gestión económica", como un nuevo concepto para la "dación al mercado" de bienes junto con la del servicio público, sin vocación a la regularidad sino simplemente para una finalidad de aumento productivo y sin que el perceptor pueda exigirlo[541]. En cambio, la calificación de una actividad de la Administración como servicio público supone aunar dos criterios: la necesidad de que la Administración intervenga para que el servicio se preste (de ahí la vocación al monopolio de manera natural pero no como rasgo esencial del servicio público); y la existencia de un control y por tanto de una facultad de modificación -*ius variandi*- por parte de la Administración. Unidos a estos rasgos, el servicio público se presenta con

---

[537] RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. y SENDÍN GARCÍA, M.A., *op. cit.* nota a pie de página anterior, págs. 58-59. QUEZADA RODRÍGUEZ, F., "Origen de la noción de servicio público en el derecho francés y su recepción en el derecho español. Un enfoque crítico", *Revista de Administración Pública*, n.º 216, 2021, pág. 152.

[538] QUEZADA RODRÍGUEZ, F., *op. cit.* nota a pie de página anterior, pág. 153.

[539] QUEZADA RODRÍGUEZ, F., *op. cit.* nota a pie de página n.º 537, pág. 152.

[540] QUEZADA RODRÍGUEZ, F., *op. cit.* nota a pie de página n.º 537, págs. 150-151.

[541] VILLAR PALASÍ, J.L., "La actividad industrial del Estado en el derecho administrativo", *Revista de Administración Pública,* n.º 3, 1950, pág. 61.

una vocación de prestación regular y continua, a la que el usuario tiene un derecho exigible judicialmente[542]. GONZÁLEZ RIVAS matiza que el derecho a la utilización del servicio requiere de "normas legales expresas" y que el usuario las cumpla[543].

Comenta TRONCOSO REIGADA cómo antes de la Constitución, se planteó una polémica entre VILLAR PALASÍ y GARRIDO FALLA a propósito de si el servicio público implicaba la titularidad pública de la actividad y por tanto requería la declaración o *publicatio*, que suponía que tal actividad incorporada al Estado fuera un monopolio legal -tesis del primero- o no era imprescindible pues el servicio público también puede darse en una actividad titularidad del Estado y de los particulares-tesis del segundo-[544]. Sin embargo, posteriormente GARRIDO FALLA consideró la titularidad pública como nota inherente a la definición del servicio al hilo del comentario al art. 128.2 de nuestra CE, lo cual llevó a la revisión de su planteamiento[545].

---

542 VILLAR PALASÍ, J.L., *op. cit.* nota a pie de página anterior, pág. 64.

543 GONZÁLEZ RIVAS, J.J., "Introducción al régimen jurídico general de los servicios públicos", en MALARET GARCÍA, E., *Régimen jurídico de los servicios públicos*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1997, pág. 35.

544 TRONCOSO REIGADA, *op. cit.* nota a pie de página n.º 530, pág. 100.

545 Según el propio autor: (i) los servicios esenciales del art. 128.2 CE son el "presupuesto para su reserva al sector público en régimen de monopolio (servicio público en el sentido tradicional del concepto)" y tal precepto es importante porque "podría conducir a una interpretación absolutamente renovadora del concepto de servicio público", consistente en que "solo aquellos servicios que tengan un carácter de esenciales y que mediante Ley sean reservados al sector público tendrán la condición de servicios públicos", por lo que solo aquellos servicios declarados mediante ley como servicio público tendrán tal condición, (ii) "la titularidad pública es nota inherente en la definición [de servicio público]. No es incompatible con el muy frecuente hecho de que el servicio se preste en régimen de concesión administrativa", (iii) sin embargo, en el caso de los servicios asistenciales y sociales, definidos como "aquellos que garantizan el derecho del administrado a la conservación de la vida y la salud y al desarrollo de su personalidad" y concretados en beneficencia, sanidad y educación, presentan un "carácter no monopolístico del servicio el que determina que en su gestión no tenga cabida en sentido riguroso la fórmula concesional; pues la concesión surge allí donde la Administración se reserva la titularidad de una actividad con prohibición a los particulares del libre ejercicio de la misma"; (iv) dicha situación no se da solo en lo servicios asistenciales sino también en los que son susceptibles de explotación económica (GARRIDO FALLA, F., "El concepto de servicio público en derecho español", *Revista de Administración Pública*, n.º 135, 1994: págs. 19-23). Por tanto, pese a definir los servicios públicos con base en el requisito de la titularidad pública, lo cierto es que también admite el origen histórico y la situación actual de servicios públicos no monopolísticos asistenciales (típicamente, la sanidad y la enseñanza; no la vivienda). PAREJO ALFONSO cita este autor y en concreto esta obra como ejemplo de una parte de la doctrina "clásica"

Asimismo, PAREJO ALFONSO apunta que desde los años 50 del siglo XX se entiende por servicios públicos las actividades prestacionales asumidas por el Estado o reservadas a este para atender necesidades colectivas de interés general. A su vez, la reserva consiste en la *publicatio* con atribución de la titularidad de la actividad en cuestión a la Administración, lo cual implica el monopolio su a favor y la consiguiente exclusión de la libre iniciativa privada[546]. Se trata de la "noción formal, subjetiva y estricta de servicio público", que desde esta construcción dogmática pasó a los pronunciamientos del Tribunal Supremo[547]. Las citadas características se predican de la organización de la prestación, mientras que las características de esta son la continuidad, regularidad, igualdad de acceso y trato, la universalidad, etc.

Además, existe un tipo de reserva que consiste en un "mero apoderamiento", sin monopolio, por lo que no impide la participación de la empresa en régimen de libre competencia. El autor cita la sanidad y la educación como ejemplos. Se trata del "servicio público "objetivo", sustantivo o funcional, que descansa sobre la "satisfacción de necesidades colectivas de interés general". La concepción subjetiva o estricta es predicable del ámbito estatal mientras que, en el local, como el servicio público se asocia a la competencia, la atribución de esta no supone que la entidad local devenga titular de la prestación ni excluye esta de otros sujetos públicos o privados[548].

---

que no considera el monopolio como nota característica del servicio público ("Servicios públicos y servicios de interés general: la renovada actualidad de los primeros", *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n.º 7, primer semestre 2004, pág. 52, nota a pie de página n.º 5). Sin embargo, ya vemos cómo en esta obra GARRRIDO FALLA asume el carácter monopolístico del servicio público.

546 PAREJO ALFONSO, L., "Servicios públicos y servicios de interés general: la renovada actualidad de los primeros", *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n.º 7, primer semestre 2004, págs. 52-53.

547 PAREJO ALFONSO, L., nota a pie de página anterior, pág. 53. El autor cita las STS de 19 de junio de 1979 (RJ 1979/2960) y de 24 de octubre de 1989 (RJ 1989/8390).

548 PAREJO ALFONSO, L., *op. cit.* nota a pie de página n.º 546, págs. 53-54.

4.1.2. Desde la Constitución hasta nuestros días

Con la Constitución, caben tres opciones organizativas: (i) la reserva en exclusividad o monopolio a la Administración, (ii) la reserva habilitante a esta, (iii) la habilitación constitucional de la iniciativa económica que se desprende directamente de la propia Constitución.

Por tanto, después de la Constitución y en consonancia con las categorías propias del Derecho europeo, según PAREJO ALFONSO el Estado dispone de una pluralidad de opciones en este marco constitucional-comunitario para satisfacer las necesidades colectivas en función del interés que predomine en cada caso. Así, la noción del servicio público opera simultáneamente (i) en el "plano funcional", con arreglo a las características de regularidad, calidad, solidaridad, etc., y (ii) en el "plano subjetivo-orgánico", en el que dicho interés general exige que el Estado actúe sin excluir la iniciativa privada o reservándose la prestación con exclusión de dicha iniciativa. En conclusión, para este autor el interés general es la clave del servicio público y este admite cualquiera de las variantes apuntadas desde un punto de vista organizativo para la satisfacción de las necesidades sociales[549].

También de esta época de principios de siglo XXI, Tomás-Ramón FERNÁNDEZ afirma que la noción de servicio público no es más que una técnica para satisfacer "necesidades que se consideran imprescindibles para la vida", de manera regular y continua. En función de las circunstancias ideológicas, económicas y tecnológicas, opina el autor que se ha elegido la técnica óptima para tal fin, oscilando desde la *publicatio* y monopolio de la actividad cuando dichas circunstancias convergían, al mero control público de la actividad cuando se oponían[550]. En definitiva, se trata de una técnica para satisfacer una necesidad que no puede ser satisfecha individualmente y cubrir la distancia entre "el espacio vital dominado y el espacio

[549] PAREJO ALFONSO, L., *op. cit.* nota a pie de página n.º 546, págs. 67-68.

[550] Caso del sector bancario con la Ley de Regulación Bancaria, de 29 de diciembre de 1921, o *Ley Cambó* (Tomás-Ramón FERNÁNDEZ, *op. cit.* nota a pie de página n.º 533, pág. 61).

vital efectivo en el que realmente se desenvuelve nuestra vida cotidiana"[551]. Concluye la reflexión este autor con el impacto de la normativa europea, constatando que el término "servicios públicos" brilla por su ausencia en el Tratado de la Unión Europea, lo cual no ha de causar sorpresa pues este concepto no era utilizado por todos los Estados miembros ni ha sido el único mecanismo para satisfacer las necesidades colectivas (p. ej. la regulación de las actividades). De esta manera, el concepto de "servicios de interés económico general" engloba el de servicios públicos, junto con otros conceptos y técnicas. Y las obligaciones de servicio público son las que "garantizan la efectividad, continuidad y calidad de las prestaciones", de forma que se permite la concurrencia al tiempo que se preservan dichas cualidades de determinadas prestaciones[552]. En definitiva, dichas obligaciones "han venido así a ocupar el lugar del servicio público en el sentido orgánico-subjetivo que nos era familiar"[553], es decir, como servicio titularidad de la Administración.

Más recientemente, autores como CANDELA TALAVERO y TORNOS MAS coinciden en distinguir dos criterios para delimitar el concepto de servicio público: el subjetivo, que denominaremos tradicional, consistente en la *publicatio* o declaración formal de asunción de la titularidad -sin exclusividad necesariamente- y el objetivo, vinculado a la atribución de competencias al municipio[554]. A propósito de la *publicatio*, Tomás-

[551] "Del servicio público…", *op. cit.* nota a pie de página n.º 533, págs. 59-60. Comenta TRONCOSO REIGADA que Tomás Ramón FERNÁNDEZ propugna una idea amplia del servicio público, que supondría un retorno a DUGUIT más que a HARIOU, y que supondría entenderlo "como actividad que por su carácter social, debe ser regulada y controlada por los poderes públicos para garantizar su cumplimiento, sin prejuzgar ningún régimen jurídico concreto" (TRONCOSO REIGADA, "Dogmática administrativa y derecho constitucional: el caso del servicio público", *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 57, septiembre-diciembre 1999, pág. 146).

[552] "Del servicio público…", *op. cit.* nota a pie de página n.º 533, pág. 71.

[553] "Del servicio público…", *op. cit.* nota a pie de página n.º 533, pág. 72.

[554] TORNOS MAS apunta que la jurisprudencia ha reconocido también la tesis objetiva o "la posibilidad de que determinadas actividades sobre las que no existe publicatio puedan ser calificadas como servicios públicos si responden a fines de interés general o son competencia propia de los entes locales" ("El concepto de servicio público a la luz del derecho comunitario", *Revista de Administración Pública*, n.º 200, mayo-agosto 2016, pág. 198). Sin embargo, las sentencias citadas en su obra se refieren al segundo caso únicamente, es decir, al reconocimiento del servicio público vinculado al ejercicio de una competencia local expresamente reconocida en la ley. Se trata, en

Ramón FERNÁNDEZ considera que, en los servicios públicos económicos, "ha sido muchas veces parcial y ha afectado sólo a una fase o aspecto de la actividad", citando como ejemplo los suministros de agua, gas y electricidad declarados mediante Real Decreto-Ley de 12 de abril de 1924. Así, el monopolio vinculado a la *publicatio* ha afectado a la titularidad y a la propia gestión material de la actividad en cuestión en algunos casos, mientras que en otros la gestión se ha encomendado a concesionarios reservándose solo la titularidad al poder público[555].

Asimismo, MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ define el servicio público en sentido estricto precisamente por referencia a la *publicatio*: "toda actividad que, por ser considerada servicio esencial a la Comunidad y considerarse necesaria para su efectiva garantía, es reservada por la Ley a la titularidad en exclusiva del Poder público, sin perjuicio de que su gestión pueda ser encomendada a terceros colaboradores a través de cualesquiera de los modos de gestión indirecta que el ordenamiento reconoce"[556]. Es decir, se trata de una noción estricta, subjetiva, de servicio público, que lo identifica con aquellos reservados[557].

En sentido análogo, MARTÍNEZ GARCÍA considera que la noción del servicio público en sentido subjetivo "ofrece una mayor eficacia aplicativa" y observa que principalmente opera en el ámbito de actividades económicas aunque también se ha extendido a otros ámbitos como consecuencia de la cláusula de Estado social, en cuyo

concreto, del caso de los aparcamientos públicos. Por su parte, CANDELA TALAVERO distingue igualmente entre la "noción estricta de servicio público", vinculada a la "actividad cuya titularidad ha sido reservada en virtud de una Ley a la Administración" (cita a estos efectos la STS de 24 de octubre de 1989 anteriormente reseñada, recogida por PAREJO ALFONSO); y "en el ámbito local, la noción del servicio público vinculada a la idea de competencia" con base en el art. 85 de la LBRL ("La gestión directa de los servicios públicos y la huida del derecho administrativo: especial referencia en la Administración local", *Revista de Estudios Locales*, n.º 137, febrero 2011, pág. 35).

555 "Del servicio público…", *op. cit.* nota a pie de página n.º 533, pág. 72.

556 Referencia y transcripción recogida por FERNÁNDEZ GARCÍA, Y., en *Estatuto jurídico de los servicios esenciales económicos en red*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2003, pág. 129.

557 En sentido análogo, ARANDA SORIA, S., "Debate actual sobre la naturaleza jurídica de los contratos de explotación de bar, cafetería y restauración en inmuebles de dominio público. Especial referencia al ámbito militar y de la Guardia Civil", *Revista CEFLegal*, n.º 254, 2022, pág. 101.

caso estamos ante el servicio público en sentido objetivo[558]. Y en efecto, servicios como los sanitarios o los educativos -o el de vivienda social en suelo dotacional privado- no están reservados a la Administración.

Esta definición estricta -la subjetiva- ha sido acogida por el Tribunal Supremo y por el Tribunal Constitucional[559].

Sin embargo, TROCONOSO REIGADA constataba que no faltaban voces en la doctrina administrativista que incluye dentro del concepto de servicio público no solo aquellos casos de titularidad estatal de la actividad sino también "*l*a mera asunción por parte de los poderes públicos de la responsabilidad de facilitar unos servicios y de prestar una actividad de solidaridad"[560]. Y en todo caso, hay servicios públicos en sentido objetivo, como la educación y la sanidad, que la Constitución no reserva al Estado sino que reconoce la libertad de ejercicio de estas actividades[561]. A fin de distinguirlos de la actividad empresarial pública, también encaminada al interés general, el autor propone afirmar que los servicios públicos "están sometidos a una mayor regulación que asegure la realización de esta actividad que se considera de interés general y que establece una relación jurídico-pública con sus destinatarios". Así, para que haya servicio público en sentido objetivo tiene que haber una actividad prestacional pública orientada a la satisfacción de derechos fundamentales[562]. Ello llevaría a preguntarse si el derecho a la vivienda entraría en dicha esfera, considerando que la relación prestacional del alquiler es privada y que estrictamente no es un derecho fundamental, como hemos visto.

---

[558] "Perspectivas de futuro en la regulación de los servicios públicos locales", *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, vol. 15, septiembre-noviembre 2006, pág. 242.

[559] FERNÁNDEZ GARCÍA, Y., en *Estatuto jurídico de los servicios esenciales económicos en red*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2003, pág. 130.

[560] TRONCOSO REIGADA, *op. cit.* nota a pie de página n.º 530, pág. 101.

[561] TRONCOSO REIGADA, *op. cit.* nota a pie de página n.º 530, pág. 107.

[562] TRONCOSO REIGADA, *op. cit.* nota a pie de página n.º 530, pág. 114.

En cualquier caso, para TRONCONOSO REIGADA la noción objetiva referida a actividades de interés general llevadas a cabo por los particulares -no por los poderes públicos- no provendría de DUGUIT ni de los autores clásicos sino de un intento de adaptar el concepto de servicio público al de interés económico general utilizado en la normativa europea. Como veremos, en la esfera de la LPAP no faltan voces a favor del concepto amplio.

También CHINCHILLA MARÍN, al preguntarse sobre la crisis o renovación del servicio público, concluye que este tiene un elemento objetivo o material, vinculado al régimen jurídico aplicado a las actividades de carácter prestacional que permiten satisfacer necesidades de la comunidad; y un elemento consistente en la *publicatio,* "que no significa que sólo el poder público pueda realizarla, sino que aquél se responsabiliza de su cumplimiento para que la prestación de que se trate llegue a todos, en condiciones asequibles y de forma regular"[563]. Así, el dominio público tiene que estar justificado para atender finalidades de interés general, lo cual requiere una interpretación restrictiva de la "afectación", el "uso general" y el "servicio público"[564]. Ello no obstante, la afectación al servicio público del bien demanial consistiría en que este "se encuentre directamente destinado al cumplimiento de la actividad pública, en sentido estricto, y no de cualquier función auxiliar o complementaria de la misma (…) término que no se identifica exclusivamente con actividades reservadas al Estado, sino con la actividad de interés general desarrollada por la Administración[565]. En esta misma línea, CARLÓN RUIZ explica que la "reserva" de servicios esenciales prevista en el art. 128.2 CE comprende no solo "la técnica maximalista de la titularidad pública de la actividad en cuestión", sino también cualquier otra que permita garantizar su

[563] CHINCHILLA MARÍN, C., "Servicio público: crisis o renovación", en MALARET GARCÍA, E., *Régimen jurídico de los servicios públicos*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1997, pág. 97.

[564] CHINCHILLA MARÍN, C., *Bienes patrimoniales del Estado*, Marcial Pons, Madrid, 2001, pág. 93.

[565] CHINCHILLA MARÍN, C., *op. cit.* nota a pie de página anterior, pág. 139.

prestación[566]. De hecho, la vivienda es uno de los ámbitos en los que podrían exigirse tales fórmulas del art. 128.2 CE, sin que la reserva se entienda en sentido propio, es decir, con exclusión de la actividad privada[567].

GONZÁLEZ RIVAS entiende que los servicios públicos económicos deben definirse con arreglo a prestaciones concretas, garantizadas por el poder público y universales. Así, "el gran cambio en los servicios públicos de los años noventa" consiste en abandonar la *publicatio* genérica encajando el servicio en la regulación económica, "desde la definición de las prestaciones concretas de servicio universal"[568].

Asimismo, GIMENO FELIÚ observa que una evolución en el concepto de servicio público, "hacia las condiciones de calidad y regularidad de la prestación, por encima incluso del dato de la titularidad pública, de tal suerte que se ha podido hablar de Estado regulador, o incluso de Estado garante"[569].

Por su parte, FERNÁNDEZ GARCÍA nos recuerda el requisito de una norma con rango de ley -principalmente estatal-, para declarar la asunción de la titularidad del servicio en cuestión y conecta este requisito con el límite que supone para la libertad de empresa reconocida en el art. 38 de la CE, reservar al sector público recursos o servicios esenciales, con la exclusión del sector privado[570]. También el derecho de

---

566 "La constitucionalización del servicio público y su evolución en clave europea: entre mutación y reforma", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 177, 2016, pág. 9 (versión electrónica) (BIB\2016\4663).

567 "La constitucionalización del servicio público y su evolución en clave europea: entre mutación y reforma", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 177, 2016, pág. 11 (versión electrónica) (BIB\2016\4663).

568 GONZÁLEZ RIVAS, J.J., "Introducción al régimen jurídico general de los servicios públicos", en MALARET GARCÍA, E., *Régimen jurídico de los servicios públicos*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1997, pág. 51.

569 GIMENO FELIÚ, J.M, "La colaboración público-privada en un contexto de moderna gobernanza económica al servicio de la ciudanía", *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 65, 2024, pág. 10 (versión electrónica).

570 FERNÁNDEZ GARCÍA, Y., en *Estatuto jurídico de los servicios esenciales económicos en red*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2003, pág. 139.

propiedad se ve limitado por la *publicatio* de servicios esenciales, por lo que este derecho encuentra en la ley de reserva de dichos servicios a la Administración y en la función social del derecho de propiedad, dos límites relevantes en general y de modo especial cuando el bien en cuestión consiste en una vivienda[571]. Asimismo, según esta autora, con base en el mandato del art.128.2 de la CE, "los servicios no esenciales no pueden en modo alguno ser servicios públicos"[572]. En cambio, puede haber servicios esenciales que no constituyan servicios públicos por ser prestados por el mercado en competencia. Solo cuando este falla, entra en juego el servicio público -concepto español- o el servicio de interés general -concepto comunitario-, a través de un régimen de Derecho público, que viene a cubrir lo que el mercado no hace por falta de incentivos suficientes[573]. Así, para SENDÍN GARCÍA, "no puede haber servicio público donde no hay servicio esencial", lo cual nos lleva a la noción objetiva del servicio público, pero también "es necesario que se desarrolle en un régimen exorbitante del Derecho común"[574].

A propósito de este elemento de la *publicatio*, compartimos con QUEZADA RODRÍGUEZ la idea de la ausencia de anclaje de la noción estricta del servicio público con el Derecho francés. Así, este autor opina que dicha noción "se debe a la creación original de Villar Palasí, luego asumida por García de Enterría, desde el ideario de Jordana de Pozas". En concreto, explica que VILLAR PALASÍ ofrece una definición del servicio público en sentido restringido, al que se liga la noción de *publicatio*,

---

[571] Nos referimos a la limitación del derecho de propiedad por la función social que lleva aparejada, en un sentido práctico, pues en un sentido técnico se trataría propiamente de una delimitación del dominio: "la función social forma parte intrínseca del derecho de propiedad (no de su contenido esencial), la naturaleza del cual se ve afectada por la incorporación de este elemento funcional (STC 89/1994, de 17 de marzo" (NASARRE AZNAR, S. y SIMÓN MORENO, H., "Fraccionando el dominio: las tenencias intermedias para facilitar el acceso a la vivienda", *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, año n.º 89, n.º 739, 2013, pág. 21 de la edición electrónica).

[572] *Op. cit.* nota a pie de página n.º 570, pág. 147. Ello excepto lo que posteriormente comentaremos respecto de la definición de los bienes que integran el dominio público.

[573] SENDÍN GARCÍA, M.A., "Regulación y servicios públicos", *Comares*, Albolote (Granada), 2003, pág. 62.

[574] SENDÍN GARCÍA, M.A., *op. cit.* nota a pie de página anterior, pág. 66.

"mediante la cual se atribuye a la Administración la titularidad de una determinada actividad", que puede realizar por sí misma o a través de terceros"[575]. QUEZADA RODRÍGUEZ recoge la explicación de MALARET según la cual "un elemento tan característico como el que podríamos denominar requisito de la titularidad, que un sector de nuestra doctrina ha creído importar del Derecho francés, es totalmente desconocido en la legislación, jurisprudencia y doctrina" de Francia. Así, "lo que se pretende expresar con la noción de titularidad es tan ajeno al Derecho francés que no tiene incluso traducción posible". Concluye QUEZADA RODRÍGUEZ que la noción estricta no es compartida por todos los autores y que ello ha dado lugar a "discusiones dogmáticas" en lo que respecta al propio concepto y también al alcance del art. 128.2 de la CE[576], como vemos. A ello nos referiremos con ocasión de la aplicación del concepto a la vivienda social.

Por su parte, CHINCHILLA MARÍN trae a colación el Informe de 1994 del Consejo de Estado francés, del que cita la conclusión relativa a que el servicio público debería comprender únicamente actividades indispensables para la cohesión social, de forma que queden excluidas aquellas que pueden alcanzar dicho fin desde el mercado o como actividades privadas de interés general[577]. También GONZÁLEZ RIVAS concluye constatando "la relevancia del Estado prestacional como Estado social de Derecho", en el cual precisamente los servicios públicos asistenciales pueden mejorarse

[575] QUEZADA RODRÍGUEZ, F., "Origen de la noción de servicio público en el derecho francés y su recepción en el derecho español. Un enfoque crítico", *Revista de Administración Pública*, n.º 216, 2021, pág. 165.

[576] QUEZADA RODRÍGUEZ, F., "Origen de la noción de servicio público en el derecho francés y su recepción en el derecho español. Un enfoque crítico", *Revista de Administración Pública*, n.º 216, 2021, págs. 166-167.

[577] CHINCHILLA MARÍN, C., "Servicio público: crisis o renovación", en MALARET GARCÍA, E., *Régimen jurídico de los servicios públicos*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1997, pág. 81.

mediante la compatibilización entre la iniciativa pública y privada, manteniendo la Administración su control esencial[578].

Por último, conviene traer a colación la STS de 11 de mayo de 2005, que nos recuerda la necesidad de distinguir entre potestades administrativas y servicio público. Así, aunque ambas se atribuyen a la Administración para satisfacer el interés general, "el hecho de que se satisfaga una finalidad pública competencia de la administración no tiene por qué conferir a la actuación la naturaleza de servicio público"[579].

4.1.3. Especialidades en el ámbito local

En el ámbito local, los servicios públicos están ligados a la idea de competencia y no necesariamente de titularidad como ocurre en el ámbito estatal[580]. Así, en la legislación local encontramos que los servicios competencia de la Administración son servicios públicos locales (art. 85.1 LBRL) y, además, hay servicios públicos reservados por ley a los entes locales *ex* art. 86.2 LBRL y que estos pueden decidir prestar en régimen de monopolio mediante acuerdo del pleno de la Corporación local y aprobación por la Comunidad Autónoma[581]. Entre estos últimos no está la vivienda social.

---

[578] GONZÁLEZ RIVAS, J.J., "Introducción al régimen jurídico general de los servicios públicos", en MALARET GARCÍA, E., *Régimen jurídico de los servicios públicos*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1997, pág. 57.

[579] La Sentencia se refiere a las potestades inherentes a la policía de fomento y sanitaria, vinculadas a las campañas de saneamiento ganadero, que el TS impide calificar de servicio público (STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Cuarta), de 11 de mayo de 2005, RJ 2005\3253, FJ quinto).

[580] BERNAL BLAY explica que la LBRL continúa con la idea de identificar el servicio público con las competencias administrativas y que tal idea es la que subyace en la definición del contrato de gestión de servicios públicos (actualmente, el contrato de concesión de servicios cuando estos consisten en servicios públicos), basada en aquellos cuya prestación ha sido asumida como propia de la competencia de la Administración contratante (BERNAL BLAY, M.A., *El contrato de concesión de obras públicas y otras técnicas ‹‹paraconcesionales››*, Aranzadi, Cizur Menor, 2010, pág. 52).

[581] BALLESTEROS FERNÁNDEZ comenta esta casuística citando la STS de 23 de mayo de 1997 para ilustrar la diferencia entre el ámbito estatal y local: "El servicio público es así una actividad de prestación de titularidad estatal reconocida por la ley y que comporta, potencialmente, un derecho excluyente a su prestación. Sin embargo, en el ámbito local, existe una noción de servicio público vinculada a la idea de competencia en sintonía con el reiterado art. 85 LBRL (…). Este concepto

Estos servicios públicos del art. 86.2 (esenciales o no; reservados en régimen de monopolio o no) son diferentes de las actividades económicas que los entes locales pueden decidir llevar a cabo previo acuerdo del pleno de la Corporación local *ex* art. 86.1 LBRL y que se refiere a actividades en libre concurrencia con las de los particulares[582], susceptibles de incardinarse en alguna de las materias del art. 25.2 LBRL o al menos de "satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal" según dispone el art. 25.1 de dicha norma.

A su vez, entre las materias que son competencia propia del municipio según el art. 25.2, sí figura la de "Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera", pero sin llegar a ser un servicio mínimo obligatorio, cualquiera que sea el tamaño poblacional del municipio al no contemplarse en el art. 26.1.

En cambio, la "evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social", única competencia en el ámbito de los servicios sociales recogida en el art. 25.2, sí que se exige como servicio en municipios a partir de 20.000 habitantes. Apunta MÚGICA

---

atiende no tanto a la idea de titularidad como a la de competencia, de manera que la calificación de una determinada actividad prestacional como de servicio público local no convierte al correspondiente ente local en titular de dicha actividad, ni excluye una eventual prestación a iniciativa de otras Administraciones públicas o a iniciativa de particulares. (…). De esta manera pueden considerarse servicios públicos locales los que los Entes locales declaren como tales, siempre que cumplan los requisitos del art. 85 LRBRL aunque no puedan considerarse de titularidad local"" ("Los servicios públicos locales: servicios mínimos, servicios reservados, actuaciones económicas, servicios económicos de interés general y servicio universal", *Revista de Estudios de la Administración Local*, n.º 291, enero-abril 2003, págs. 91-92). Concluye este autor que los servicios públicos locales deberán acomodarse a los conceptos de servicios de interés general y de servicio universal contemplados en la normativa europea, sin mermar su capacidad para "*atender las necesidades sociales*" sino dándole el nuevo enfoque que deriva de este ámbito, en el que el término servicio público tiende a evitarse (*op. cit.* pág. 101). Sin ser estrictamente objeto de esta tesis, compartimos esta necesidad de evolución que presenta respecto al esquema clásico de competencia como sinónimo de servicio público en el ámbito local, pues ello permitiría *ab initio* una mayor involucración del sector privado sin por ello descuidar la adecuada prestación del servicio o realización de la actividad, así como su llegada a todos los residentes o habitantes en ese núcleo territorial.

582 GARRIDO FALLA, F.: "El concepto de servicio público en derecho español", *Revista de Administración Pública*, n.º 135, 1994, pág. 30.

ALCORTA que los servicios mínimos del art. 26.1 son reconducibles a las materias del art. 25.2 y que no todos ellos son servicios públicos "en el sentido propio de actividades prestacionales", "porque la actividad en que consisten no se realiza total o absolutamente a través de la técnica prestacional", poniendo como ejemplo el medio ambiente urbano, el alcantarillado, la pavimentación o precisamente la de evaluación de necesidad social comentada. Según este autor, en tales casos se está actuando a través de técnicas de intervención u ordenación[583]. Atendiendo a este criterio de la prestación, se descartarían como servicios públicos actividades que sí han venido siéndolo desde la legislación y la práctica administrativa (p. ej., la gestión del alcantarillado se integra en el ciclo integral del agua que constituye un servicio público; y la evaluación de la necesidad social forma parte de los servicios sociales).

Por otro lado, resulta de interés la clasificación de los servicios públicos locales realizada por DE LA CUÉTARA, en la cual la vivienda social tendría difícil encaje: servicios administrativos de apoyo a las funciones públicas; servicios técnicos de apoyo a las funciones y potestades públicas; servicios especializados en el desarrollo de una función específica (p. ej. policía local); servicios especializados en la creación y gestión del dominio público; servicios económicos que generan infraestructuras colectivas materiales (p. ej., gestión del agua o transporte urbano); y servicios económicos que generan infraestructuras colectivas inmateriales (p. ej., servicios sociales y asistenciales)[584]. En cualquier caso, pensamos que nada impediría añadir la categoría de servicios económicos que generan infraestructuras individuales materiales para la prestación del servicio social o asistencial de vivienda.

---

583 MÚGICA ALCORTA, R., "Las competencias municipales "impropias" en la reforma del régimen local", *La autonomía digital en tiempos de crisis,* enero 2015 (BIB 2015\2105), págs. 1-23 (BIB 2015\11459), pág. 15.

584 BALLESTEROS FERNÁNDEZ, Á. y BALLESTEROS FERNÁNDEZ, M., *Manual de Gestión de Servicios Públicos Locales (Doctrina, Jurisprudencia y Formularios)*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Las Rozas (Madrid), 2005, pág. 41, con cita de ese autor.

4.1.4. Conclusiones sobre el concepto de servicio público

De lo anteriormente expuesto podemos extraer las siguientes conclusiones de interés para nuestro trabajo:

1. En España, el origen del servicio público se asocia tempranamente, primero a la noción de dominio público, añadiendo al dominio natural otros bienes por estar afectos a un servicio público, y seguidamente a la de obra pública, contribuyendo al enjuiciamiento de los litigios en una jurisdicción separada de la ordinaria. Los servicios asistenciales formaban parte del concepto tanto en el siglo XVIII bajo el influjo desamortizador como en el siglo XIX, al abarcar el servicio público en esta época tanto el concepto estricto (titularidad del Estado y monopolístico) como amplio (sin reserva al Estado). En cambio, **en ellos no figuraba la vivienda considerada autónomamente** -no como alojamiento acompañado de un servicio sanitario, de alimentación, etc., que sí constituían servicio público.

2. A pesar de la influencia de la doctrina francesa durante la primera mitad del siglo XX, **en España la noción de servicio público se vinculó por buena parte de la doctrina, a su titularidad pública y *publicatio***, sin excluir la prestación por privados mediante fórmulas de gestión indirecta. Ahora bien, **en esa época se mantuvo el "servicio público objetivo", sustantivo o funcional**, que descansa sobre la "satisfacción de necesidades colectivas de interés general" y entre las cuales están los servicios asistenciales no reservados en exclusiva al Estado.

3. **La Constitución Española trajo consigo la noción del servicio público ligada a los servicios esenciales**, reservados mediante ley al Estado. Sin embargo, **el marco constitucional permite la prestación de servicios públicos sin reserva ni exclusividad por parte de la Administración**. Se trata de servicios públicos en sentido objetivo, como la educación y la sanidad, que la Constitución no reserva al Estado sino que reconoce la libertad de ejercicio de estas

actividades[585]. Se distinguen de la actividad empresarial pública, en que suponen una actividad prestacional pública orientada a la satisfacción de derechos fundamentales[586]. Ello llevaría a preguntarse si el derecho a la vivienda entraría en dicha esfera, considerando que la relación prestacional del alquiler es privada y que estrictamente no es un derecho fundamental, como hemos visto.

4. La **noción objetiva del servicio público**, desvinculada del requisito de la *publicatio* o reserva, provendría más recientemente de un intento de adaptar el concepto de servicio público al de **interés económico general** utilizado en la normativa europea y que hemos explicado en la sección 3 anterior de este capítulo.

5. En el **ámbito local**, asumiendo que legislativamente los servicios públicos se asocian a las competencias y atendiendo a la clasificación de las actividades prestacionales en servicios administrativos de apoyo a las funciones públicas; servicios técnicos de apoyo a las funciones y potestades públicas; servicios especializados en el desarrollo de una función específica (p. ej. policía local); servicios especializados en la creación y gestión del dominio público; servicios económicos que generan infraestructuras colectivas materiales (p. ej., gestión del agua o transporte urbano); y servicios económicos que generan infraestructuras colectivas inmateriales (p. ej., servicios sociales y asistenciales)[587], pensamos que nada impediría añadir la categoría de **servicios económicos o servicios no económicos que generan infraestructuras individuales materiales para la prestación del servicio social o asistencial de vivienda**.

---

585 TRONCOSO REIGADA, *op. cit.* nota a pie de página n.º 530, pág. 107.

586 TRONCOSO REIGADA, *op. cit.* nota a pie de página nº. 530, pág. 114.

587 BALLESTEROS FERNÁNDEZ, Á. y BALLESTEROS FERNÁNDEZ, M., *Manual de Gestión de Servicios Públicos Locales (Doctrina, Jurisprudencia y Formularios)*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Las Rozas (Madrid), 2005, pág. 41, con cita de ese autor.

Reconociendo la dificultad de definir el servicio público[588], podemos basarlo en cinco elementos que constituyen su núcleo esencial y criterio interpretativo para configurar esta categoría jurídica, siguiendo el test de VILLAR EZCURRA. Nos referimos al elemento empresarial; al carácter técnico y carácter positivo de la prestación; a que esta se realice a favor del público o de los particulares en general; a la continuidad de la prestación entendida como regularidad o mantenimiento de esta; y la declaración expresa del servicio público por imperativo del principio de legalidad[589]. GARRIDO FALLA recoge también esos cinco elementos en su definición de servicio público y añade un sexto relativo al régimen jurídico especial al que se someten, si bien reconoce que está "actualmente en crisis" debido a la huida del Derecho administrativo general a través de la descentralización de los servicios[590]. Los apuntamos ahora para posteriormente en la sección 4.4 verificar si concurren en el caso de la vivienda social.

[588] VILLAR EZCURRA, J.L., *op. cit.* nota a pie de página n.º 532, págs. 38-40. Según este autor, entre las posibles causas de lo que denomina un fracaso en los intentos de definir el servicio público, podría figurar la visión estática del problema, es decir, abordar la legislación y la jurisprudencia en un momento determinado y sin afrontar las incongruencias legislativas. Ello ha desencadenado tres posturas a juicio de este autor: la renuncia a definir el servicio público como categoría jurídica, asociándolo a la utilidad pública, al interés público o al interés general; la vinculación a un concepto cambiante en función de la pluralidad de dimensiones en las que opera; o que se entienda como una institución derivada de la política.

[589] VILLAR EZCURRA, J.L., *op. cit.* nota a pie de página n.º 532, págs. 76-81.

[590] La definición es la siguiente: "servicio técnico prestado al público de una manera regular y constante mediante una organización de medios personales y materiales cuya titularidad pertenece a una Administración pública y bajo un régimen jurídico especial". Como puede apreciarse, esta definición coincide con los cinco elementos de VILLAR EZCURRA: la existencia de una organización específica (el elemento empresarial); el carácter técnico de la prestación; que esta se dirija al público; las notas de regularidad y constancia; y la titularidad pública, con el matiz que explicaremos posteriormente y que adelantamos ya: para ambos autores debe producirse la declaración de un servicio público mediante ley y además para GARRIDO FALLA su titularidad debe ser pública (y monopolística en el caso de los servicios esenciales del art. 128.2 CE) (El concepto de servicio público en derecho español", *Revista de Administración Pública*, n.º 135, 1994, págs. 21-22).

4.2. La vivienda como prestación social en España

4.2.1. Aproximación al concepto de prestación social. Catálogo estatal

Las competencias en materia de vivienda están separadas de las de servicios sociales tanto normativa como organizativamente. Esto supone repartir las competencias sobre el continente (la vivienda) y el contenido (las personas)[591]. Ello puede deberse a la configuración de los respectivos derechos que pretenden preservar: el de vivienda, que se desarrolla con base en el art. 47 de la CE y que por tanto se vincula al suelo y al urbanismo según el propio precepto constitucional; y los servicios sociales, que suelen inspirarse en los tratados internacionales[592].

Más allá de las dificultades de coordinación para atender esta necesidad, ello ha supuesto que la respuesta al sinhogarismo se haya dado desde los servicios sociales con un enfoque de escalera; no de *housing first,* es decir, no situando el acceso a una vivienda social como solución principal sobre la que colmar el resto de las carencias de las personas sin hogar.

---

591 FERNÁNDEZ EVANGELISTA, G., "El acceso a la vivienda social de las personas sin hogar", tesis doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona, 2015, pág. 287.

592 VAQUER CABALLERÍA, M., *La eficacia y la efectividad del derecho a la vivienda en España*, Iustel, Madrid, 2011, pág. 65. En particular, este autor apunta que las leyes de servicios sociales siguen el esquema del art. 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; en concreto, menciona el caso balear, que la cita expresamente en su exposición de motivos. Así, estas normas sitúan el alojamiento, la alimentación y el vestido entre las prestaciones que los servicios sociales básicos deben incluir para "procurar un mínimo vital a las personas". En sentido análogo, PACHECO JIMÉNEZ, M.N., y SALES, L., subrayan la paradoja que suponía que España no hubiera ratificado la Carta Social Europea, mientras que diversas legislaciones autonómicas sobre materias sociales (servicios sociales, voluntariado o incluso vivienda) así como algunos estatutos de autonomía la citan expresamente "como parámetro normativo mínimo de los derechos y libertades que reconocen a sus ciudadanos" ("El derecho a la vivienda: del reconocimiento constitucional a la realización efectiva. Los cambios del siglo XXI", *Derecho Privado y Constitución*, n.º 25, enero-diciembre 2011, pág. 372). Observamos también que, por ejemplo, la Ley 12/2022, de 21 de diciembre, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid (BOCM 22 diciembre 2022), se refiere expresamente a ese mismo art. 25 en su exposición de motivos. Y ya sabemos que las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce deben interpretarse conforme a la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 10.2 CE). Con todo, el derecho a la vivienda (art. 47) no se incluye dentro de ese catálogo autonómico.

Antes de revisar el tratamiento que tiene la vivienda en España como servicio social, conviene definir mínimamente qué se entiende por este tipo de servicio, que constituye el cuarto pilar del Estado de bienestar[593]. Para ello podemos acudir a nuestro Tribunal Constitucional, quien define esta última como "una técnica de protección situada extramuros del sistema de la Seguridad Social" y, lo que es más relevante para este trabajo, una de sus características consiste en "su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios"[594].

Siguiendo a GÓMEZ JIMÉNEZ, quien a su vez se apoya en las afirmaciones de la Comisión Europea, el concepto de "servicios sociales" comprende realidades muy diferentes en los países de la UE pero que coinciden en sus objetivos y modos de actuación o prestación. A su vez, los servicios sociales de interés general, de carácter privado, están vinculados a la Administración por la concertación y financiación que reciben de esta, y también al sector lucrativo, que cada vez participa más, pero no pertenecen ni a una ni a otro[595].

Partiendo de esta definición, cabe entender que **la vivienda protegida para alquiler o venta, de precio reducido pero que permite un sostenimiento o colaboración**

---

[593] ARIAS MARTÍNEZ, M.A., "Las competencias locales en materia de servicios sociales tras la aprobación de la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local", *Revista de Administración Pública*, n.º 194, mayo-agosto 2014, pág. 375.

[594] STC (Pleno) n.º 36/2012 de 15 de marzo, RTC 2012\36, FJ 4. La asistencia social es "un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza el sistema de Seguridad Social y que opera mediante técnicas distintas de las propias de ésta. Entre sus caracteres típicos se encuentran, de una parte, su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios, y, de otra, su dispensación por entes públicos o por organismos dependientes de entes públicos, cualesquiera que éstos sean. De esta forma, la asistencia social vendría conformada como una técnica pública de protección, lo que la distingue de la clásica beneficencia, en la que históricamente halla sus raíces" (STC n.º 36/2012 de 15 de marzo, RTC 2012\36 y STC n.º 33/2014 de 27 febrero, RTC 2014\33).

[595] La autora cita el Dictamen de 7 de noviembre de 2001 de la Comisión Europea (GÓMEZ JIMÉNEZ, M.L., "Competencia y regulación de la provisión de servicios sociales como servicios públicos en escenarios de recesión económica", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 159, 2013, pág. 4 de 12, versión electrónica consultada).

económica de los destinatarios, no constituye asistencia social. En la práctica la diferencia no es tan sencilla por cuanto los servicios sociales son compatibles con pagos en función del coste y/o de la capacidad económica del beneficiario[596]. En cualquier caso, nos quedamos con esta característica como referencia para distinguir la prestación de vivienda dentro de los servicios sociales, de otras tipologías de puesta a disposición de vivienda asequible.

Hecha esta introducción, conviene apuntar que el Estado ha elaborado un **Catálogo de Referencia de Servicios Sociales**, en el que la atención residencial constituye uno de sus siete ejes temáticos[597]. En este ámbito se enumeran los **alojamientos temporales** (de urgencia, para personas sin hogar, para víctimas de violencia de género) **y permanentes** (discapacitados y tercera edad, para los que también caben soluciones transitorias). Por tanto, vemos cómo las personas sin hogar solo accederían a soluciones temporales[598].

---

[596] La STC *op. cit.* ilustra la complejidad de incardinar las ayudas para la vivienda dentro de una u otra competencia. Así, el TC concluye que un sistema de ayudas para la emancipación de jóvenes entra dentro de la competencia de asistencia social atendiendo a "*la razón o fin de la norma atributiva de competencias y el contenido del precepto cuestionado*" por cuanto este tipo de ayudas "tratan de resolver una problemática social facilitando a determinados grupos de personas con rentas reducidas la efectiva emancipación respecto de sus familias, llevando a cabo, de esta forma, una política de protección social que reduzca una tendencia negativa manifestada en el conjunto de la sociedad española". Estas consideraciones llevan al TC a cambiar su criterio anterior recogido en la STC 129/2010 "en la cual afirmamos que la materia competencial afectada por la regulación del Real Decreto 1472/2007 es la relativa a vivienda, y que las competencias reconocidas al Estado en el art. 149.1.13ª darían cobertura a la adopción de medidas como las establecidas en la norma cuestionada. Por consiguiente, se hace necesario reconsiderar y sustituir dichos criterios por los establecidos en la presente resolución, alterando, en lo que proceda, la doctrina sentada en dicha Sentencia". Dicho real decreto regulaba la renta básica de emancipación de los jóvenes y se sustentaba, en efecto, en las competencias reservadas al Estado sobre planificación general de la actividad económica.

[597] Aprobado por acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia con fecha 16 de enero de 2013, con rango de Acuerdo de Conferencia Sectorial, consultable en https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/servicios-sociales/Prestaciones-basicas/catalogo-referencia.htm (última visita: 6 junio 2025).

[598] Así lo afirma también FERNÁNDEZ EVANGELISTA, G., "El acceso a la vivienda social de las personas sin hogar", tesis doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona, 2015, pág. 290, quien además se refiere a la tipología de alojamientos para las personas sin hogar como una prestación de servicios sociales bajo el enfoque de escalera. En cambio, la política de *housing first*, que prioriza la vivienda permanente y, en torno a ella, la prestación de la asistencia necesaria requiere unos recursos que

Además del servicio de alojamiento, se incluye la atención personalizada y continuada al colectivo en cuestión. La tipología alojativa comprende centros de acogida, viviendas tuteladas y pisos supervisados (personas sin hogar); residencias, viviendas y pisos tutelados (personas mayores de 65 años, personas en situación de dependencia, personas con discapacidad). Solo las personas sin hogar podrían acceder directamente, aunque también se prevé la decisión técnica o la derivación para ellos. En las situaciones restantes el acceso a la prestación se basa en una decisión técnica, derivación o resolución administrativa.

El Catálogo no es directamente aplicable ni genera derechos subjetivos, dado que son las CCAA quienes tienen las competencias exclusivas en servicios sociales[599].

4.2.2. La asistencia social en clave autonómica

Seguidamente vamos a abordar, por tanto, la legislación autonómica de servicios sociales -y en su caso los catálogos aprobados por los gobiernos en este ámbito territorial- desde la perspectiva de si estos se declaran o no expresamente como servicios públicos y si incluyen el alojamiento dentro del catálogo de prestaciones. Partimos de que **todas las CCAA han asumido la asistencia social como competencia propia, han aprobado sus respectivas leyes sobre servicios sociales y han creado sus propios sistemas de prestación de este tipo de servicios**[600].

Adelantamos ya, en línea con LÓPEZ RAMÓN, que los servicios sociales autonómicos proporcionan alojamientos permanentes y temporales a distintas categorías de

suponen un reto enorme en España, debido según este autor a "problemas importantes de compromiso presupuestario, coordinación técnica, político e interpretación legal" (pág. 293). En realidad, en la base del problema sigue estando la escasez de vivienda social en nuestro país, unida también a la política de escalera comentada.

[599] Así consta literalmente en su parte introductoria (pág. 11).

[600] ARIAS MARTÍNEZ, M.A., "Las competencias locales en materia de servicios sociales tras la aprobación de la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local", *Revista de Administración Pública*, n.º 194, mayo-agosto 2014, pág. 375.

sujetos y en atención a diferentes necesidades, lo cual lleva a abogar por una potenciación de estos servicios, "con el reconocimiento y el establecimiento de prestaciones exigibles por los afectados"[601]. No han faltado voces en la doctrina jurídica y social que abogan por la coordinación estrecha de los servicios sociales con los de vivienda[602], o incluso con la especialización de los primeros en el ámbito de los segundos. Así, la prestación de servicios más allá del alojamiento es necesaria en el caso de colectivos especialmente frágiles, que necesitan más apoyo[603]. Y el diagnóstico acerca de la situación de marginalidad o de exclusión social se propone que se realice por servicios sociales especializados precisamente en materia de vivienda, así como que un trabajador social acompañe en los diseños urbanísticos y figuras de planeamiento[604]. Ello tiene sentido partiendo del propio concepto de vivienda que vimos anteriormente: al no estar limitada a "dos paredes y un techo", la vivienda social debe ir acompañada de medidas que permitan la mejora de la "situación personal, económica y/o social"; de ahí que se presten a su residente otros servicios sociales[605].

En la siguiente tabla mostramos los resultados. Conviene aclarar que solo se han reflejado en ella los alojamientos en pisos o inmuebles análogos y no los centros residenciales, dado que estos últimos no constituyen el destino de la cesión de suelo dotacional en los términos expresados en la legislación básica estatal y que constituye el objeto de este trabajo. Además, incorporamos ya en la tabla la información relativa

---

601 LÓPEZ RAMÓN, F., "El reconocimiento legal del derecho a disfrutar de una vivienda", *Revista de Administración Pública*, n.º 212, 2020, pág. 305.

602 GARCÍA HERRERO, G., Conectad@s. Vivienda, *Revista de Servicios sociales y Política social*, n.º 70, primer semestre 2012, pág. 82.

603 Se trata de actividades para paliar el desempleo, la pobreza, etc. y pueden incluir asesoramiento jurídico, apoyo en el pago del alquiler, en la movilidad laboral, o en disputas vecinales (AGUERRI SÁNCHEZ, P., "Nuevas alternativas de vivienda social", *Revista de Servicios sociales y Política social*, n.º 70, primer trimestre 2012, pág. 26).

604 CAÑESTRO FERNÁNDEZ, G., "Servicios sociales, vivienda e inclusión social", XII Congreso Estatal del Trabajo Social, *Consejo General del Trabajo Social*, noviembre 2013, pág. 1497.

605 LAMBEA LLOP, N., "Propuesta de un modelo de provisión y gestión de vivienda social en clave europea", tesis doctoral, *Universitat Rovira i Virgili,* Tarragona, 2019, pág. 62.

al destino de la dotación pública para vivienda o alojamiento en las CCAA que lo regulan (a él nos referiremos de manera pormenorizada en el siguiente capítulo); y a si legalmente se han reconocido estas prestaciones como servicio público:

SERVICIOS SOCIALES DECLARADOS SERVICIOS PÚBLICOS Y, EN PARTICULAR, SI INCLUYEN LA VIVIENDA O ALOJAMIENTO SEGÚN LA LEGISLACIÓN DE SERVICIOS SOCIALES			VIVIENDA O ALOJAMIENTO DOTACIONAL
ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL	**SERVICIO PÚBLICO**	**VIVIENDA O ALOJAMIENTO**	**Definición según ley autonómica de urbanismo o de vivienda**
ESTADO	N.A.	N.A.	
ANDALUCÍA	SÍ Las prestaciones del Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales tendrán la consideración de servicio público	Dentro del catálogo: - Alojamiento alternativo: pisos de emergencia para personas en riesgo o situación de exclusión social (pago en función de capacidad). - Viviendas normalizadas para jóvenes entre 16 y 25 años de edad en situaciones de extrema vulnerabilidad (sin pago). - Viviendas de apoyo al tratamiento de personas con problemas de adicciones, en n edificios o zonas de viviendas normalizadas (sin pago); viviendas de apoyo a la reinserción. - Vivienda tutelada, o compartida o supervisada (discapacitados, personas mayores, enfermos mentales) para períodos que oscilan entre veinticuatro horas y un mes, con carácter prorrogable, por motivos de descanso, enfermedad u hospitalización, emergencias y otras circunstancias análogas de las familias cuidadoras de personas mayores o personas con discapacidad (pago según normativa).	- El alojamiento protegido en suelo dotacional es el destinado a colectivos específicos, incluidos los temporeros, bajo régimen de alquiler o cesión de uso e integrados por una parte privativa, que debe permitir el desarrollo de todas las funciones que son propias a la vivienda, y por los servicios comunitarios que sirvan de apoyo a esas funciones. - Asimismo, el decreto y la orden que regulan las ayudas para el fomento del parque de viviendas protegidas en alquiler, en caso de tratarse de promociones de alojamientos sobre suelos dotacionales el total de las unidades habitacionales se destinará a atender necesidades transitorias de personas de especial protección entre las que figuran distintos perfiles (jóvenes, mayores, exclusión social, etc.).
ARAGÓN	SÍ Los servicios sociales generales son servicios públicos de carácter polivalente y comunitario	El servicio de alojamiento es un servicio social general. Es el que proporciona, con carácter temporal, un alojamiento digno y unas condiciones favorables para la convivencia a quienes puedan encontrarse en situación de carencia de alojamiento, en situaciones excepcionales o emergencias de carácter social y de conflictos convivenciales que pongan en peligro la	La vivienda cooperativa en cesión de uso y otras soluciones residenciales modelo cohousing, alojamientos temporales u otras modalidades similares, destinados al arrendamiento, a la cesión en uso o al disfrute temporal en cualquier régimen admitido en derecho, podrán ser edificados sobre parcelas destinadas a usos dotacionales.

		seguridad física o emocional de alguno de los miembros de la unidad de convivencia.	
ASTURIAS	IMPLÍCITAMENTE Los servicios sociales de titularidad pública se equiparan a los servicios públicos, por la correlación entre el título del precepto y su contenido en la ley reguladora. Sin embargo, no se declaran como tal	Desarrollar programas de alojamientos alternativos temporales destinados principalmente a transeúntes es un servicio social general.	Los alojamientos dotacionales estarán destinados a resolver de forma transitoria y mediante cualquier fórmula de ocupación y uso admitida en derecho, la necesidad de habitación
CANTABRIA	IMPLÍCITAMENTE Servicios públicos esenciales de gestión directa por la Administración autonómica. **No figura el alojamiento**	En la cartera de servicios sociales figuran los siguientes: - Alojamiento para personas en emergencia social: no garantizada. - Viviendas tuteladas: para personas con discapacidad, y con cierto grado de autonomía, se le presta un servicio de alojamiento, manutención y apoyo social en casas tuteladas: no garantizada.	Los equipamientos de alojamientos rotacionales a las edificaciones residenciales de titularidad pública aptas para ser habitadas de forma rotatoria que tienen como destinatarios a personas con dificultades de acceso a la ocupación legal de una vivienda, como estudiantes, personas tuteladas por la Administración, mayores, personas con discapacidad y otros colectivos cuyas características y necesidades lo hagan aconsejable, así como aquellos otros que pudieran definirse por la normativa estatal o autonómica. En las zonas residenciales en suelo urbano y en las actuaciones de transformación urbanística de uso residencial el planeamiento preverá con el régimen propio de los equipamientos públicos reservas de suelo para construir viviendas dotacionales destinadas a menores de

			35 y mayores de 65 años, así como a colectivos socialmente vulnerables
CLM	IMPLÍCITAMENTE Servicios sociales de atención primaria: son de titularidad y gestión pública. **No figura el alojamiento en general; sí en caso de urgencia social**	- **Servicio de atención primaria**: alojamiento temporal para situaciones de urgencia social: tiene por objeto posibilitar la atención temporal a personas que, ante la ausencia de alojamiento o la imposibilidad de permanecer en su domicilio, por diversos motivos, ya sean económicos, sociales, sanitarios o derivados de la ausencia de familiares u otras redes de apoyo, requieran el acceso a otras formas alternativas de convivencia. - **Servicio de atención especializada**: la atención residencial: tiene por objeto atender a las personas que no disponen de alojamiento, o que teniéndolo, carecen de los apoyos necesarios para permanecer en él en condiciones adecuadas de convivencia y seguridad. Para ello se proporcionará, temporal o permanentemente, un alojamiento en el que la persona disponga de un entorno de convivencia adecuado a sus necesidades y una atención integral, que incluye la cobertura de sus necesidades personales básicas, así como la promoción de las habilidades personales y sociales que contribuyan a una mayor autonomía. Esta prestación se garantizará a aquellas personas que tengan reconocida la situación de dependencia y se haya prescrito en el Programa Individual de Atención, y a menores en situación de desamparo declarada por el órgano competente en materia de protección de menores.	El equipamiento público residencial está destinado a satisfacer las necesidades temporales de vivienda para personas con dificultades de emancipación o que requieren acogida o asistencia residencial
CyL	NO Sistema de servicios sociales de responsabilidad pública	Dentro del catálogo: - Como prestación no esencial y sin aportación del usuario figura el alojamiento para personas sin hogar.	Entre las dotaciones públicas destinadas a equipamientos, figuran los de alojamiento de integración. Las "viviendas colaborativas protegidas" podrán ser construidos sobre suelos de carácter

		- Viviendas para víctimas de violencia de género, en régimen de autogestión. Prestación esencial (garantizado el acceso).	dotacional de cualquier clase. Son edificaciones habitables con servicios comunes que sean así calificadas por la Administración de la Comunidad de Castilla y León por destinarse al alojamiento en alquiler de personas incluidas en colectivos de especial protección, particularmente jóvenes, o bien mediante cesión en precario cuando se trate de personas en riesgo de exclusión social.
CATALUÑA	NO Sistema de servicios sociales, integrado por los servicios sociales de titularidad pública y por los de titularidad privada	Dentro del catálogo: - Servicio de vivienda tutelada para personas mayores de carácter temporal o permanente. - Servicios de viviendas para personas con problemática social derivada de enfermedad mental. - Servicio de piso con apoyo y piso puente para la acogida residencial para mujeres en situación de violencia machista y para sus hijos. - Servicio de piso asistido para jóvenes.	El alojamiento dotacional es el que se destina a satisfacer las necesidades temporales de habitación de las personas, en régimen de uso compartido de todos o una parte de los elementos del alojamiento con otros usuarios, o en régimen de uso privativo de una vivienda completa. Las razones que motivan dicha necesidad temporal de habitación son: dificultad de emancipación; requerimientos de acogimiento, de asistencia sanitaria o de asistencia social; trabajo o estudio; afectación por una actuación urbanística
EXTREMADURA	NO Sistema Público de Servicios Sociales: comprende el conjunto de servicios, prestaciones y actuaciones de titularidad pública	Dentro del catálogo: - Servicio de vivienda tutelada para personas con discapacidad y necesidades de apoyo intermitente o limitado. - Viviendas de estancia temporal para mujeres víctimas de violencia de género. - Servicio específico de vivienda, en el que consta el relativo a procedimientos de adjudicaciones de viviendas de promoción pública.	Dentro del uso de equipamiento se incluye el "Uso alojamiento temporal: aquel uso destinado a prestar servicio temporal de alojamiento para personas usuarias de cualquiera de los usos dotacionales relacionados en las letras anteriores". Dichos usos son el educativo; el cultural-deportivo; el administrativo-institucional; y el sanitario-asistencial que engloba la "asistencia social en general
GALICIA	N/A	N/A	No previsto
ISLAS BALEARES	NO Sistema público de servicios sociales, integrado por los	Dentro del catálogo: - Vivienda de emancipación: alojamiento que posibilita la transición a la vida activa de los/las	Los alojamientos dotacionales se destinarán de forma preferente a colectivos especialmente vulnerables conforme a lo establecido en el art. 3 de la Ley 5/2018, de 19 de junio, de la

	servicios sociales de titularidad pública y los de titularidad privada acreditados y contratados por las administraciones públicas	jóvenes que han sido objeto de una medida de guarda o tutela por la Administración. - Vivienda colaborativa para personas mayores: viviendas en las que residirá habitualmente población mayor no dependiente pero que estarán preparadas para atender las necesidades en caso de que alguno de sus residentes se vuelva dependiente, como mínimo con un grado II. Son un conjunto de dotaciones residenciales que integran espacios de uso privativo y zonas comunitarias con el propósito de desarrollar la vida en común y gestionada por una entidad sin ánimo de lucro con el objeto de procurar para las personas que lo habitan la promoción de su autonomía y la atención ante situaciones de dependencia. - "Piso tutelado Lausana": dos viviendas de protección pública como recurso especializado de acogida temporal dirigido a mujeres que quieran alejarse del contexto de la prostitución y a mujeres víctimas de tráfico para la explotación sexual. - Vivienda supervisada para personas con diagnóstico de salud mental. Viviendas ordinarias que constituyen el domicilio habitual de las personas que habitan en el mismo.	vivienda de las Illes Balears, y, en especial, a los jóvenes, a los mayores y a las personas con necesidades sociales derivadas de la violencia de género y de procesos de desahucio o análogos, sin que en ningún caso puedan ser destinadas a residencia habitual o permanente de los beneficiarios.
ISLAS CANARIAS	SÍ Son **servicios públicos de gestión directa** por parte de las administraciones públicas canarias, los servicios de información, evaluación, valoración, orientación y diagnóstico	Dentro del catálogo: - Vivienda en régimen de alojamiento temporal compartido para personas en situación de sin hogar, que no disponen de alojamiento ni de recursos suficientes para cubrir sus necesidades básica. "*No facilita un acceso definitivo a este bien*". - Alojamientos especiales o viviendas en comunidad para personas con discapacidad (i) vivienda tutelada, (ii) vivienda funcional, (iii) vivienda funcional con NTP. Esta clasificación obedece a la	El suelo calificado por el planeamiento como sistema general o local, ambos de carácter municipal, podrá destinarse a vivienda protegida de promoción pública.

	especializados, así como la gestión de las prestaciones previstas en el catálogo de servicios y prestaciones. Dentro de los servicios sociales de atención primaria y comunitaria consta la **coordinación con los servicios públicos de vivienda** mediante el establecimiento de actuaciones conjuntas que garanticen la función social de la vivienda	necesidad de apoyo (de menor a mayor intensidad). - Alojamientos especiales o viviendas en comunidad especializadas en salud mental. - Piso o vivienda tutelada para mujeres víctimas de violencia de género: alojamiento temporal, por un máximo de 12 meses.	
LA RIOJA	NO Sistema público riojano de servicios sociales	Dentro del catálogo (además de otros servicios vinculados a la modalidad de centro residencial): servicio de alojamiento para mujeres víctimas de violencia de género y a jóvenes gestantes obligadas a abandonar el domicilio; sin especificar la tipología de alojamiento.	El suelo dotacional podrá destinarse a la construcción de vivienda en régimen de alquiler protegido y de alquiler en rotación.
MADRID	SÍ El Sistema Público de Servicios Sociales es un servicio público de carácter universal	Como prestación de servicio condicionada, figura el alojamiento alternativo y la atención residencial. En concreto, dentro del catálogo: - Servicio de acceso inmediato a la vivienda y soporte socioeducativo para personas sin hogar, a través del modelo Housing First: incluye la modalidad de piso tutelado. - Dispositivo de alojamiento de urgencia, atención social y cobertura de necesidades básicas para	Dentro de las redes públicas y, en concreto, de las redes de servicios, se cita la red de viviendas públicas sujetas a un régimen de protección.

		personas sin hogar: incluye la modalidad de piso supervisado. - Servicio de apoyo a la reinserción social de personas con enfermedad mental grave en situación de marginación, sin hogar y exclusión. Incluye pisos supervisados. - Pisos tutelados para mayores de 65 años autónomos. - Servicio de Atención Residencial en modalidad de vivienda comunitaria/piso tutelado para personas con discapacidad intelectual. - Pisos Tutelados para mujeres víctimas de violencia de género.	
MURCIA	SÍ El Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia tiene carácter de servicio público esencial	En elaboración el catálogo.	No apreciamos una diferenciación entre el suelo dotacional para vivienda social destinada al alquiler para determinados colectivos y el suelo residencial para las distintas posibilidades de puesta a disposición de vivienda (arrendamiento, compraventa, uso precario regulados en los arts. 41, 42 y 43 LVMur) y situaciones de sus respectivos beneficiarios.
NAVARRA	NO Sistema de servicios sociales	Dentro de la cartera de servicios de ámbito general y garantizados, deben incluirse los recursos de alojamiento temporal como centros de urgencia y casas de acogida para personas sin techo, mujeres en situación de maltrato y/o agresión sexual y menores en situación de desprotección.	Se obliga a que en los sectores de suelo urbanizable de uso predominante residencial, el planeamiento defina una reserva de suelo, con el carácter de dotación supramunicipal, que se calificará para la construcción de viviendas de protegidas en régimen de arrendamiento.
PAÍS VASCO	IMPLÍCITAMENTE La gestión indirecta de los servicios se realizará mediante contratos de gestión de servicios públicos	Dentro del servicio de alojamiento previstos obligatoriamente para el catálogo, figuran: - Piso de acogida. - Vivienda tutelada. - Apartamentos tutelados. - Vivienda comunitaria.	Los alojamientos dotacionales se definen como "la edificación residencial apta para ser habitada, que se configura como equipamiento público o dotación pública, destinada a resolver necesidades de habitación, tanto transitorias como de colectivos o personas especialmente necesitadas, mediante abono de renta o canon
VALENCIA	SÍ	La atención primaria de carácter especializado incluye el servicio de alojamiento alternativo. Desarrollará	Dentro de la clasificación general de las dotaciones públicas, tanto de la red primaria

	El Sistema Público Valenciano de Servicios Sociales tiene carácter de servicio público esencial	una atención integral de carácter temporal, así como actuaciones de acompañamiento y apoyo personal para la cobertura de las necesidades básicas de alojamiento.	como de la red secundaria, figura expresamente el uso residencial dotacional (QR): viviendas destinadas a residencia permanente en régimen de alquiler, para colectivos desfavorecidos (personas mayores, discapacitadas o menores de 35 años)

Fuente: elaboración propia

Una primera conclusión de esta tabla sería que **la mayor parte de las CCAA no declaran los servicios sociales como servicios públicos**. Ahora bien, **todas las leyes autonómicas de servicios sociales declaran expresamente los principios de responsabilidad pública y de universalidad, que caracterizan los servicios públicos**. Así, en virtud del primero, los poderes públicos se responsabilizan de la disponibilidad de las prestaciones y servicios -al menos, de las incluidas en el catálogo, aunque algunas de ellas queden condicionadas a la existencia de recursos-, así como de proporcionar los medios necesarios para su provisión. El segundo pretende garantizar el acceso de todas las personas -de la ciudadanía o de los residentes, especifican algunos textos- a los servicios sociales en términos de igualdad[606]. Ello sin perjuicio de que determinadas prestaciones requieran cumplir unas condiciones específicas (p. ej. carencia de vivienda o no alcanzar un nivel mínimo de ingresos) o realizar aportaciones económicas por parte de los usuarios. Esto unido a la continuidad de las prestaciones que deriva del principio de responsabilidad pública y del carácter técnico que tienen al menos una parte de las actuaciones que conforman los servicios sociales, nos permite concluir que los servicios técnicos garantizados -esto es, no supeditados a la disponibilidad de recursos- según el catálogo en cada Comunidad Autónoma, reunirán todas las características propias de los servicios públicos excepto el de la *publicatio* o declaración formal como tales.

Veremos en secciones posteriores que la ausencia de *publicatio* entendida en este sentido -como declaración formal del servicio cuya titularidad se atribuye a la Administración- es mayoritaria también en el ámbito de la vivienda si bien además

[606] El hecho de que los servicios sociales tengan como destinatarios a determinados colectivos no impide apreciar el carácter universal de la prestación. Véase en sentido TORNOS MAS, J., (resp.) y GALÁN GALÁN, A., "La configuración de los derechos sociales como servicio público. Derecho subjetivo de los ciudadanos a la prestación del servicio", documentos publicados por la Seguridad Social como resultado del proyecto "La configuración de los servicios sociales como servicio público. Derecho subjetivo de los ciudadanos a la prestación del servicio", financiado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (AEIS – Actividades de Estudio e Investigación en el ámbito de la Protección Social; FIPROS 2005-132), enero 2007, pág. 15. Entendemos que la base de tal consideración es que cualquiera en la situación o necesidad previstas en la norma, podrán beneficiarse de la consiguiente prestación.

en este caso las Administraciones no suelen garantizar normativamente prestación alguna salvo las excepciones autonómicas que expondremos.

En este sentido, TORNOS MAS y GALÁN GALÁN consideran que los servicios sociales autonómicos son servicios públicos por suponer prestaciones organizadas de carácter técnico y de responsabilidad pública como sistema. Reconocen que la mayor parte de la regulación autonómica no crea derechos subjetivos a prestaciones concretas, que el sector privado concurre en su provisión y que no se ha producido la *publicatio* pero estas circunstancias no les impiden aplicar la citada calificación de servicio público[607].

Por su parte, ÁLVAREZ FERNÁNDEZ defiende, con base en las leyes autonómicas de servicios sociales, que estos son objeto de gestión indirecta pero no de externalización, entendida esta última como el proceso que sitúa a la Administración en un papel regulador y supervisor. Ello en atención precisamente a que, según dichas normas, la Administración mantiene la titularidad y la responsabilidad públicas de la prestación[608].

Bajo nuestro punto de vista, **en estos casos en los que no se ha producido la *publicatio* no podemos hablar de servicio público en sentido estricto no solo porque formalmente no se haya declarado la reserva de la prestación técnica a favor de la Administración sino por faltar la responsabilidad en su provisión, con el consiguiente derecho subjetivo a exigirla**. En cambio, como decimos, hay prestaciones dentro del catálogo de servicios que cada CCAA sí que debe proveer y que los ciudadanos pueden reclamar. En estos casos sí podríamos considerar tales

[607] *Op. cit*. nota a pie de página anterior, págs. 18-20. En la nota a pie de página n.º 21 de ese trabajo sus autores se apartan de la tesis de CARRILLO DONAIRE según la cual la ausencia de *publicatio* supone que los servicios sociales sean actividades reglamentadas.

[608] "La colaboración privada en la gestión de servicios sociales públicos. La incidencia de las nuevas directivas de contratación y su transposición al ordenamiento jurídico español", *Revista Española de Derecho Administrativo,* n.º 172, 2015, pág. 4 (versión electrónica consultada).

servicios como públicos, concurra o no la iniciativa privada en su realización[609]. De hecho, TORNOS MAS y GALÁN GALÁN apreciaron hace más de 15 años que existía una tendencia normativa hacia el reconocimiento de derechos subjetivos para al menos un núcleo de servicios sociales[610]. Así, estaríamos pasando de los derechos sociales en sentido estricto, que no otorgan a sus titulares una acción ejercitable frente a los poderes públicos, sino una obligación de medios y un acceso igualitario a quienes reúnan las condiciones en cada caso[611], a la configuración de derechos subjetivos.

Una segunda conclusión de la tabla anterior es que **en prácticamente todas las CCAA se recoge al menos el alojamiento temporal y en buena parte de ellas también el servicio de vivienda para determinados colectivos**[612].

Ahora bien, como tercera conclusión relevante, **todavía no se regula mayoritariamente el acceso de las personas sin hogar** a estas soluciones

---

[609] Como bien indican TORNOS MAS y GALÁN GALÁN, en los servicios sociales "*público y privado concurren, pero no compiten*" (*op. cit.* nota a pie de página n.º 606, pág. 19).

[610] Transcribimos la siguiente afirmación: "El nuevo modelo que se apunta en estas leyes y documentos tiene como nota fundamental la conversión de la posición jurídica de los ciudadanos ante la prestación de servicios sociales. Si hasta el presente la legislación reconocía tan sólo el derecho a solicitar la prestación y obtener una respuesta fundada a la petición, la nueva tendencia normativa trata de establecer verdaderos derechos subjetivos a la obtención de determinadas prestaciones" (*op. cit.* nota a pie de página n.º 606, pág. 47).

[611] PACHECO JIMÉNEZ, M.N., y SALES, L., indican los siguientes argumentos para cuestionar la exigibilidad de los derechos sociales: (i) su consideración en nuestra Constitución de principios rectores de las políticas públicas (excepto el derecho a la educación y los derechos laborales), (ii) su fundamento diferente al de los derechos civiles y políticos, en principios de menor rango, (iii) su condición de derechos prestacionales, que por tanto tienen menor posibilidades de protección, y (iv) obstáculos dogmáticos y técnicos a otorgar a los tribunales un papel destacado en la garantía de estos derechos. En todo caso, estas autoras concluyen a favor de una "clara tendencia" en España y fuera de ella a favor de reivindicar la defensa judicial del derecho a la vivienda ("El derecho a la vivienda: del reconocimiento constitucional a la realización efectiva. Los cambios del siglo XXI", *Derecho Privado y Constitución*, n.º 25, enero-diciembre 2011, págs. 379, 394 y 395).

[612] Ya en 2011 VAQUER CABALLERÍA observaba que el alojamiento para personas de necesidad constituía una prestación garantizada por la legislación de acción social a personas en situaciones de necesidad, si bien se refería al alojamiento "normalmente temporal y colectivo, con servicios sociales de acompañamiento" (VAQUER CABALLERÍA, M., *La eficacia y la efectividad del derecho a la vivienda en España*, Iustel, Madrid, 2011, pág. 63).

proporcionadas al amparo de los servicios sociales. Así se ha reflejado en la Estrategia Nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España 2023-2030[613] y así se desprende de la tabla de la sección 4.2.1 anterior, según la cual la mayoría de las legislaciones bien declaran el alojamiento como prestación no garantizada, bien solo lo prevén para colectivos específicos entre los que no figuran las personas sin hogar en genérico (p. ej. víctimas de violencia de género), bien no consta el servicio de alojamiento. Ello puede deberse a que este colectivo es "poco visible" y su peso "relativamente residual" en comparación con otros colectivos o necesidades[614].

En cualquier caso, uno de los principios rectores de dicha Estrategia es el de "Orientación a la vivienda", según el cual esta es un derecho subjetivo que debe facilitarse en lo que respecta al "acceso y/o mantenimiento de una vivienda adecuada, así como la autonomía de las personas en situación de sinhogarismo"[615]. Para ello se propone ampliar las funciones de vivienda social, de forma que no se circunscriban al alquiler o puesta a disposición de un bien inmueble, sino que incluya también las funciones de inserción laboral y de información y comunicación a favor de los aspirantes u ocupantes ya de una vivienda social, a fin de que puedan identificar los recursos a los que pueden acceder y hacer así efectivo su derecho. Ello

[613] Según este instrumento, "Las comunidades autónomas, por su parte, han legislado en materia de vivienda, garantía de ingresos y servicios sociales, si bien en ningún caso estas normas autonómicas regulan de forma específica los servicios orientados a las personas sin hogar, sino, en todo caso, los derechos relacionados con el acceso a la vivienda, por una parte, y con las situaciones de exclusión social, por otra". Asimismo, se constata que algunas normativas autonómicas sí que han abordado la situación de las personas sin hogar: "Algunas de las leyes autonómicas de Servicios Sociales incluyen en su catálogo de servicios recursos de acogida nocturna, de atención diurna y/o residenciales, específicamente orientadas a las personas sin hogar". Acuerdo por el que se aprueba la Estrategia Nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España 2023-2030, 11 de julio de 2023, consultable en https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/servicios-sociales/Personas-sin-hogar/docs/Estrategia.2_PSH20232030.pdf (última visita: 6 junio 2025).

[614] Según la Estrategia Nacional *op. cit.* nota a pie de página anterior, págs. 35-36. En concreto, la situación de sinhogarismo de calle afecta al 25,4% de las personas sin hogar (7.277) (pág. 65). Según el INE, un total de 28.552 personas sin hogar son atendidas en centros asistenciales de alojamiento y restauración en 2022, un 24,5% más que en 2012 (Instituto Nacional de Estadística, "Encuesta a las personas sin hogar. Año 2022", nota de prensa, 19 octubre 2022, consultable en https://www.ine.es/prensa/epsh_2022.pdf (última visita: 6 junio 2025).

[615] *Op. cit.* nota a pie de página n.º 613, pág. 69.

en línea con lo apuntado por GRAËFFLY en su estudio de derecho comparado sobre vivienda social. Así, según este autor, en el periodo de una quincena de años dos funciones sociales nuevas -la inserción social y la información y la comunicación- se han incluido y han diversificado las políticas europeas de vivienda[616]. Ya vimos en la última conclusión recogida en la sección 5.4 del capítulo anterior, cómo la gestión eficiente del parque de vivienda social no se concibe sin la provisión de servicios adicionales, adaptados a las necesidades de cada tipo de colectivo y del contexto y entorno comunitario en el que vayan a residir.

4.2.3. El papel de la Administración local

La mayor proximidad de las entidades locales a las necesidades de quienes habitan en sus respectivos términos municipales las convierte en "los primeros receptores de las demandas de atención social" y en los primeros obligados a darle respuesta[617].

Si revisamos las atribuciones competenciales que deberían materializar la afirmación anterior, recordemos que partimos de que los municipios deben ejercer, "en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas", la relativa al urbanismo, dentro de la cual figura la "promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera" (art. 25.2.a) de la LBRL). Asimismo, en materia social, se atribuye a los municipios la "evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social" (art. 25.2.e) de la LBRL). Históricamente, correspondía a los ayuntamientos cuidar las "casas de expósitos ó de beneficencia, que se mantengan de los fondos del comun

[616] GRÄEFLY, R., *Le logement social. Étude comparée de l´intervention publique en France et en Europe Occidentale*, Libraire Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 2006, pág. 413.

[617] ARIAS MARTÍNEZ, M.A., "Las competencias locales en materia de servicios sociales tras la aprobación de la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local", *Revista de Administración Pública*, n.º 194, mayo-agosto 2014, pág. 379.

del pueblo", sin contemplar aún la vivienda como prestación pública[618]. La LBRL pasó de la genérica "prestación de servicios sociales y la promoción y reinserción social" a la mera "evaluación de información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social", como competencia propia del municipio, que ejercerá "en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidad Autónomas". Por tanto, **las competencias relativas a la prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social pasan al ámbito competencial autonómico**, salvo delegación o algún supuesto transitorio[619].

Por tanto, la reforma de la LBRL operada en 2013 anteriormente aludida supuso un recorte de competencias, parcialmente corregido por el TC[620]. Se trata de una materia más concreta que la relativa a "servicios sociales" anterior, en la que el legislador sectorial deberá asignar las competencias. Ello coincide con la materia de vivienda, respecto a la cual el papel protagonista reside en las CCAA; no en las entidades

[618] Instrucción séptima del capítulo I sobre las obligaciones de los Ayuntamientos, del Decreto CCLXIX, de 23 de junio de 1813, Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias.

[619] MÚGICA ALCORTA, R., "Las competencias municipales "impropias" en la reforma del régimen local", *La autonomía digital en tiempos de crisis,* enero 2015 (BIB 2015\2105), págs. 1-23 (BIB 2015\11459), pág. 2.

[620] La STC n.º 41/2016 de 3 de marzo, RTC 2016\41, declaró inconstitucional y nulo la disposición transitoria segunda, relativa a la asunción por las CCAA de las competencias relativas a servicios sociales. Esta disposición obligaba a las CCAA a asumir la titularidad de las competencias previstas como propias del municipio, relativas a la prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social. Ello sin perjuicio de la posibilidad de las CCAA de delegar dichas competencias. ARIAS MARTÍNEZ ya adelantó esta conclusión, razonando que la Ley 27/2013 es una ley ordinaria, que por tanto no cumple los requisitos formales previstos en la CE para llevar a cabo la atribución competencial prevista en su disposición transitoria segunda ("Las competencias locales en materia de servicios sociales tras la aprobación de la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local", *Revista de Administración Pública*, n.º 194, mayo-agosto 2014, pág. 406).

locales[621]. Ahora bien, como el catálogo del art. 25.2 LBRL no es exhaustivo, cabría por esta vía ampliar la autonomía local en este ámbito[622].

Por otro lado, la determinación de estas competencias municipales por ley requiere evaluar la conveniencia de implantarlos "conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera". ARIAS MARTÍNEZ apunta que esta evaluación supone obviar la regla de la máxima proximidad, por lo que las competencias serán ejercidas por el nivel territorial más eficiente; no por el más próximo a los ciudadanos, lo cual es contrario a la realidad social y económica de los servicios sociales[623].

Por su parte las diputaciones deben cooperar a la efectividad de los servicios municipales, preferentemente de los obligatorios[624].

---

621 Ello debido a la transferencia de competencias estatales a favor de las CCAA en materia de vivienda, sin que estas las hayan descentralizado (IGLESIAS GONZÁLEZ, F., "Distribución competencial entre Estado, comunidades autónomas y entidades locales en materia de vivienda", *Cuadernos de Derecho Local*, junio 2022, págs. 58-59).

622 EL art. 25.2 LBRL garantiza la autonomía local mediante el reconocimiento de una serie de materias en las que la legislación sectorial estatal y autonómica deben atribuir a los municipios competencias, sin constituir una norma de atribución competencial. De lo contrario, es decir, si se entendiera el art. 25.2 LBRL como una norma de atribución competencial, no se entendería que buena parte de estas materias sean competencia exclusiva de las CCAA (ARIAS MARTÍNEZ, M.A., "Las competencias locales en materia de servicios sociales tras la aprobación de la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local", *Revista de Administración Pública*, n.º 194, mayo-agosto 2014, págs. 393, 395 y 408). En contra, IGLESIAS GONZÁLEZ sostiene que las competencias municipales en materia de vivienda previstas en el art. 25.2.a) LBRL constituyen "una competencia municipal propia y directa, sin perjuicio de los límites que puedan establecer al respecto normas estatales o autonómicas, pero en ausencia de estas ningún límite debe existir al ejercicio de estas competencias" ("Distribución competencial entre Estado, comunidades autónomas y entidades locales en materia de vivienda", *Cuadernos de Derecho Local*, junio 2022, págs. 60-61).

623 ARIAS MARTÍNEZ, M.A., "Las competencias locales en materia de servicios sociales tras la aprobación de la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local", *Revista de Administración Pública*, n.º 194, mayo-agosto 2014, pág. 408.

624 Art. 30 del TRRL.

4.2.4. Conclusiones sobre la vivienda como prestación social en España

De lo anteriormente expuesto podemos extraer las siguientes conclusiones de interés para nuestro trabajo:

1. Competencialmente el sinhogarismo se ha atendido tradicionalmente en España desde los servicios sociales. En este sentido, la separación competencial y orgánica entre estos servicios y la vivienda, reproducida a nivel estatal, autonómico y local, supone **repartir las competencias sobre el continente (la vivienda) y el contenido (las personas)**.

2. Lo anterior ha supuesto que **la respuesta al sinhogarismo** se haya dado con un **enfoque de escalera; no de *housing first,*** es decir, no situando el acceso a una vivienda social como solución principal sobre la que colmar el resto de las carencias de las personas sin hogar.

3. Partiendo de la definición de los servicios sociales vinculada por nuestro TC a "su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios" [625], cabe entender que **la vivienda protegida para alquiler o venta, de precio reducido pero que permite un sostenimiento o colaboración económica de los destinatarios, no constituye asistencia social**. En la práctica la diferencia no es tan sencilla por cuanto los servicios sociales son compatibles con pagos en función del coste y/o de la capacidad económica del beneficiario.

4. **La mayor parte de las CCAA no declaran los servicios sociales como servicios públicos** (solo Andalucía, Aragón, Madrid, Murcia y Valencia). Ahora bien, todas las leyes autonómicas de servicios sociales declaran expresamente los principios de responsabilidad pública y de universalidad, que caracterizan los servicios públicos.

[625] STC (Pleno), n.º 36/2012, de 15 de marzo, RTC 2012\36, FJ 4.

5. **En prácticamente todas las CCAA se recoge, como servicio social, al menos el alojamiento temporal y en buena parte de ellas también el servicio de vivienda para determinados colectivos.**

6. Ahora bien, **todavía no se regula mayoritariamente el acceso de las personas sin hogar** a estas soluciones proporcionadas al amparo de los servicios sociales. Así se ha reflejado en la Estrategia Nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España 2023-2030 [626] y así se desprende de la tabla de la sección 4.2.2 anterior, según la cual la mayoría de las legislaciones bien declaran el alojamiento como prestación no garantizada, bien solo lo prevén para colectivos específicos entre los que no figuran las personas sin hogar en genérico (p. ej. víctimas de violencia de género), bien no consta el servicio de alojamiento.

7. **La reforma de la LBRL operada en 2013 supuso un recorte de competencias en el ámbito de los servicios sociales**, que pasan a consistir en la "evaluación de información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social", como competencia propia del municipio, que ejercerá "en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidad Autónomas". Además, el requisito normativo de evaluar la conveniencia de implantar los servicios sociales "conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera" supone obviar la regla de la máxima proximidad de los servicios a sus destinatarios.

4.3. La vivienda como servicio en las leyes estatal y autonómicas de vivienda

4.3.1. Régimen jurídico

4.3.1.1. La Ley Estatal de Vivienda y la asunción competencial autonómica

Siguiendo a LAMBEA LLOP, la gestión de la vivienda social contiene cuatro tipos de actividad: la gestión técnica, vinculada al mantenimiento de los inmuebles; la gestión

[626] *Vid.* nota a pie de página n.º 613.

social, consistente en la selección, adjudicación, seguimiento, contacto y extinción de la relación con sus ocupantes; la gestión financiera; y la gestión de la propiedad[627]. La construcción de vivienda nueva no queda incluida en la gestión, lo cual no obsta para que una entidad encargada de esta pueda ocuparse de aquella.

Desde un punto de vista competencial, hemos de subrayar el hito que supuso la STC 152/1988, de 20 de julio[628], que declaró la validez constitucional del Real Decreto 3280/1983, de 14 de diciembre, sobre financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda; esto es, el plan estatal de vivienda Plan de Vivienda 1984-1987, entre otras normas estatales. Para IGLESIAS GONZÁLEZ "Se trata de un magnífico ejemplo de la congelación del régimen competencial por parte de la jurisprudencia constitucional en una determinada materia competencial. En el momento en el que se produce la STC 152/1988, el Tribunal Constitucional se encontraba, en nuestra opinión, en una clara fase de defensa de las competencias estatales" [629]. Desde entonces, el nivel de detalle de la normativa estatal de fomento se ha incrementado[630].

Asimismo, es bien sabido que desde la STC 61/1997 han quedado delimitadas las competencias del Estado en materia de vivienda[631].

---

627 LAMBEA LLOP, N., "Propuesta de un modelo de provisión y gestión de vivienda social en clave europea", tesis doctoral, *Universitat Rovira i Virgili,* Tarragona, 2019, págs. 89-90.

628 RTC 1988\152.

629 IGLESIAS GONZÁLEZ, F., "Encaje constitucional de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda", *Práctica Urbanística,* n.º I, septiembre 2023, pág. 3. Comenta el autor que esta norma difícilmente encaja con el concepto de "bases" que justifican la competencia estatal *ex* arts. 149.1.11 y 13 CE conforme a la interpretación posterior del propio Tribunal Constitucional en la STC 61/1997.

630 TEJEDOR BIELSA, J., *Derecho a la vivienda y burbuja inmobiliaria. De la propiedad al alquiler y la rehabilitación*, La Ley, Las Rozas (Madrid), 2012, pág. 64.

631 DÍAZ LEMA nos recuerda que el Estado legisla en esta materia basándose en el apartado 13 del art. 149.1 de la CE, relativo a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica ("La reserva de suelo destinado a vivienda protegida, nuevo paradigma del urbanismo español", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 316, septiembre-octubre 2017, pág. 19). Asimismo, BREMOND TRIANA, a propósito de las competencias sobre los bienes que integran

Adicionalmente, hemos de atender a la evolución respecto a la competencia en materia de urbanismo. Este se define como una "función pública indisponible, que se ejercita a través de la potestad de planeamiento" y que comprende la ordenación, transformación, conservación y control del uso del suelo, el subsuelo y el vuelo, su urbanización y edificación, y la regulación del uso, la conservación y la rehabilitación de las obras, edificios e instalaciones"[632]. Como competencia, alude a la ordenación urbanística como objeto normativo de las leyes urbanísticas y que se traduce en las potestades de planeamiento, de gestión de ejecución de instrumentos planificadores y la intervención administrativa en el uso del suelo y edificación[633].

La competencia estatal para establecer la obligación, para los propietarios de terrenos objeto de actuaciones de urbanización, de cesión de suelo para vivienda dotacional pivota sobre las condiciones de igualdad de todos los españoles que el Estado debe preservar[634].

---

los patrimonios municipales de suelo, apunta que su definición corresponde a las CCAA ("Las parcelas dotacionales de equipamiento sin servicio público establecido: ¿son bienes demaniales?", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º264, marzo 2011, pág. 53, nota a pie de página n.º 96).

632 PONS GONZÁLEZ, M., y DEL ARCO TORRES, M.A., *Diccionario de derecho urbanístico y de la construcción*, COMARES, Granada, 2006, págs. 505-506. Los autores se basan en determinadas sentencias, como la del TS de 23 de febrero de 1980 o de 20 de julio de 1996, así como en la entonces vigente Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo de Cataluña.

633 PONS GONZÁLEZ, M., y DEL ARCO TORRES, M.A., *Diccionario de derecho urbanístico y de la construcción*, COMARES, Granada, 2006, pág. 505, referencia a la STC n.º 61/1997 de 7 de marzo.

634 Resulta ilustrativa la STC (Pleno) n.º 161/2019 de 12 de diciembre, RTC 2019\161, a propósito de los arts. 7.1 y 18 del TRLS. Según esta sentencia, "*ambos preceptos han de considerarse dictados legítimamente al amparo del art. 149.1.1 CE, en cuanto que, al contribuir a definir el régimen estatutario de la propiedad, esto es, los derechos y deberes de los propietarios del suelo, forman parte de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de los españoles en el ejercicio de sus derechos y deberes".* En particular, acerca del art. 18, razona la sentencia que "*integra el deber básico de entrega de suelo que se anuda a las actuaciones de transformación urbanística con la finalidad de garantizar la igualdad en el cumplimiento del deber y, por tanto, tiene clara cobertura en el art. 149.1.1 CE. No obsta a su naturaleza de condición básica la constatación de que la norma opte por garantizar un porcentaje mínimo o máximo o que prevea modulaciones y excepciones a la obligación de reserva. El precepto establece una regla básica y de alcance general y, junto a ella, reglas especiales que también tienen ese mismo carácter básico y que, por tanto, son aplicables por igual en todo el territorio nacional y a todos los propietarios y empresarios que procedan a la transformación urbanística de terrenos*". Se cita, en apoyo de esta afirmación, la STC 75/2018 de 5 de julio (RTC

DÍAZ LEMA comenta que "la ampliación de la competencia legislativa del Estado en materia de suelo, que en nueva lectura del texto constitucional encuentra ahora apoyo en preceptos medioambientales, en particular los arts. 45 a 47 del texto constitucional y en especial en el derecho a la vivienda digna, a los que da cobertura el apartado 23 del art. 149.1 de la Constitución (legislación básica sobre protección del medio ambiente)"[635].

Sobre este giro competencial en el derecho estatal a raíz de la Ley 8/2007, de Suelo estatal, DÍAZ LEMA afirma el respaldo que le dio la STC 141/2014[636].

En 2023 se aprueba la Ley Estatal de Vivienda, que incluye, por primera vez en una ley nacional, en los "***servicios de interés general**, como elementos clave de la cohesión económica y social*", en el ámbito estatal tanto las actuaciones necesarias para la **creación, ampliación y gestión** "*para asegurar su utilización efectiva en condiciones asequibles*" del **parque público de vivienda**, como las actividades, públicas o privadas, para la **construcción o rehabilitación de viviendas** sometidas a algún régimen de **protección pública** y destinada a **determinados colectivos** (negritas

2018\75), FJ 6). IGLESIAS GONZÁLEZ comenta que este título competencial "se encuentra de moda y es utilizado de forma habitual, junto con otros títulos competenciales, para justificar la competencia estatal" en diversas materias, como la Ley 11/2023, de 8 de mayo, de trasposición de Directivas de la Unión Europea en materia de accesibilidad de determinados productos y servicios, migración de personas altamente cualificadas, tributaria y digitalización de actuaciones notariales y registrales; y por la que se modifica la Ley 12/2011, de 27 de mayo, sobre responsabilidad civil por daños nucleares o producidos por materiales radiactivos; o la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo ("Encaje constitucional de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda", *Práctica Urbanística,* n.º I, septiembre 2023, págs. 9-10).

635 DÍAZ LEMA, J.M., "La reserva de suelo destinado a vivienda protegida, nuevo paradigma del urbanismo español", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 316, septiembre-octubre 2017, pág. 21.

636 *Op. cit.* nota a pie de página anterior, pág. 27.

propias)[637]. La norma precisa que esta calificación es "a los efectos de la orientación de la financiación pública"[638].

El texto definitivamente aprobado **no llega a proclamar la vivienda social como servicio público ni a imponer obligaciones de prestación directa a la ciudadanía** para garantizar su continuidad, regularidad, capacidad y precio[639] pero sí contiene una obligación que podríamos calificar indirectamente de servicio público, vinculada a la generación del parque público de vivienda social. Esta consiste en el establecimiento de objetivos específicos en relación con el número de hogares

[637] Art. 4.1 de la Ley Estatal de Vivienda. El Consejo General del Poder Judicial criticó esta disposición por entender que "no encaja en absoluto en el art. 149.1.1º CE por razones obvias y solo remotamente cabría encuadrarlo en el art. 149.1.13º CE" (Acuerdo adoptado por el Pleno del Consejo General del Poder Judicial en su reunión del día 27 de enero de 2022, apartado 59). En cambio, en el voto particular que formulan D. Álvaro Cuesta Martínez, Dña. Clara Martínez de Careaga García, D. Rafael Mozo Muelas, Dña. María Concepción Sáez Rodríguez y Dña. Pilar Sepúlveda García de la Torre, se reconoce que tal previsión encaja con el acervo de sentencias del TJUE (conclusión decimotercera). El informe puede consultarse en https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Actividad-del-CGPJ/Informes/Informe-sobre-el-anteproyecto-de-Ley-por-el-derecho-a-la-vivienda (última visita: 6 junio 2025). Según información proporcionada por el Consejo de Estado en respuesta a la solicitud formulada para esta investigación, no ha emitido dictamen sobre esta norma en la fase de tramitación como anteproyecto ni posteriormente.

[638] Art. 4.1 de la Ley Estatal de Vivienda. En palabras de DESCALZO GONZÁLEZ, esta calificación legal "tiene la clara finalidad de ubicar las actuaciones concernidas entre los servicios de interés general para ajustarse al régimen de funcionamiento de las actividades económicas en el mercado interior europeo y, particularmente, al relativo a la financiación pública de las actuaciones" ("Libertad de establecimiento y de circulación económica y sus límites por razones imperiosas de interés general en materia de urbanismo y vivienda". *Práctica Urbanística,* n.º I, septiembre 2023, pág. 4).Según este autor, la explotación de este bien en el mercado "es un servicio económico al tratarse de una prestación a cambio de una remuneración (art. 57 TFUE)". Dicha calificación en cambio no se refiere a la producción el bien, citada justo antes (pág. 8).

[639] El Proyecto de Ley, en su art. 12.4, sí pretendía obligar a los poderes públicos a asumir "compromisos de servicio público en materia de vivienda", mediante cartas de servicio u otros instrumentos que garanticen "la adecuada calidad en la prestación de los servicios de vivienda de su competencia". En el debate parlamentario, las críticas al proyecto de ley se basaban no en el derecho a la igualdad en el acceso "a todos los servicios públicos -también en el ámbito del derecho a disfrutar de una vivienda digna-" sino en invadirse las competencias autonómicas en materia de vivienda (intervención del Sr. Barandiran Benito, del Partido Nacionalista Vasco, en el debate de totalidad del proyecto de ley por el derecho a la vivienda, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados n.º 166, de 10 de marzo de 2022, pág. 38, consultable en https://www.congreso.es/es/busqueda-de-publicaciones?p_p_id=publicaciones&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_publicaciones_mode=mostrarTextoIntegro&_publicaciones_legislatura=XIV&_publicaciones_id_texto=(DSCD-14-PL-166.CODI (última visita: 6 junio 2025).

de cada ámbito territorial, entre otras variables, a través de los planes estatales de vivienda. Si las Administraciones territoriales no aprueban marcos temporales y metas específicas en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la ley, regirá el compromiso de alcanzar, en el plazo de 20 años, un parque mínimo de viviendas destinadas a políticas sociales del 20 por ciento respecto al total de hogares que residen en aquellos municipios en los que se hayan declarado zonas de mercado residencial tensionado[640]. Decimos que es una obligación indirecta de servicio público porque la creación de un mínimo de viviendas para políticas sociales lleva implícita su utilización para prestar servicios de esa naturaleza[641].

Por lo demás, la Ley Estatal de Vivienda define la **vivienda social**, con las siguientes características (art. 2):

- De titularidad pública o aquella resultante de derecho de superficie, concesión administrativa o negocio jurídico equivalente sobre suelo público.

- Destinada al alquiler, cesión o cualquier otra fórmula de tenencia temporal.

- Sujeta a limitaciones de renta o de venta.

- Destinada a personas u hogares con dificultades para acceder a una vivienda en el mercado.

- Potestativamente, desarrollada sobre terrenos calificados urbanísticamente como dotacionales públicos o estar comprendida en edificaciones o locales destinados a equipamientos de titularidad pública y afectos al servicio público.

[640] Art. 27 y disposición transitoria segunda de la Ley Estatal de Vivienda.

[641] En este sentido, entendemos que las limitaciones al derecho de propiedad introducidas por la Ley Estatal de Vivienda no entran dentro del listado de actividades definidas como servicios de interés general ni se configuran por tanto como obligaciones de servicio público compensables sino, como decimos, se configuran como deberes o limitaciones al derecho de propiedad. Así se desprende de la propia exposición de motivos de esta norma.

- Como variante, la vivienda social de emergencia, para atender este tipo de situaciones, "ofreciendo solución habitacional a corto plazo y de forma temporal, con carácter universal y hasta que se provea de una vivienda alternativa permanente, a personas y familias en situación de pérdida o imposibilidad para acceder a una vivienda adecuada, independientemente de las condiciones documentales y administrativas de las personas afectadas".

  Se permite expresamente su gestión (i) directa, (ii) por entidades sin ánimo de lucro con fines sociales vinculados a la vivienda, o (iii) a través de fórmulas de colaboración público-privada, que sean compatibles con su carácter.

En cuanto a los mecanismos de colaboración Estado-CCAA, la nueva Ley estatal de Vivienda "no supone un gran avance" en el establecimiento de mecanismos de colaboración eficaces entre la Administración estatal y autonómica, "salvo otorgar cobertura legal a la práctica del Estado de dictar plurianualmente planes estatales en materia de vivienda"[642].

Podemos concluir, según PONCE SOLÉ, que al Estado "le ha de corresponder más bien un (importante) papel de agente facilitador del ejercicio de la competencia por parte de las CCAA. Papel que el Estado puede representar tanto mediante el ejercicio de sus propias competencias ya aludidas [arts. 149.1.1º, 149.1.11º y 149.1.13º, entre otras] como mediante el uso de sus medios financieros y patrimoniales"[643].

A nivel autonómico, la interpretación generosa de las competencias estatales en materia de vivienda vinculándolas a la planificación general de la actividad económica según la STC 152/1988 anteriormente citada, unida a un ejercicio amplio de dicha competencia normativa por el Estado, y a la carencia de recursos por parte

[642] RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B., "El Plan de Vivienda Estatal y otras figuras que vehiculan las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de vivienda. A propósito de la Ley por el Derecho a la Vivienda de 2023", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 231, enero-marzo 2024, pág. 142.

[643] PONCE SOLÉ, J., "Algunas reflexiones sobre la competencia en materia de vivienda y las tendencias actuales en su ejercicio", *Informe comunidades autónomas*, n.º 2004, 2004, pág. 816.

de las CCAA pues la transferencia de la competencia en materia de vivienda no incluyó la de los recursos económicos necesarios para ejercerla[644], pueden explicar que estas se hayan limitado históricamente a complementar las líneas de ayudas estatales, sin acometer una regulación completa y un reconocimiento expreso del derecho a la vivienda.

La regulación en los estatutos de autonomía, desde una **perspectiva puramente competencial**, es la siguiente (entre paréntesis los artículos del respectivo estatuto de autonomía):

1. **Andalucía**: se obliga a "*los poderes públicos*" a "*la promoción pública de la vivienda*" (art. 25), para favorecer el ejercicio del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada. Como principio rector de las políticas públicas para asegurar el ejercicio de los derechos y objetivos establecidos en el Estatuto, se establece el de uso racional del suelo, "*promoviendo el acceso de los colectivos necesitados a viviendas protegidas*" (art. 37.1.22º). Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de vivienda, que incluye la "*promoción pública de viviendas*", entre otras (art. 56.1.a). A los Ayuntamientos se les atribuye la competencia propia consistente en la participación en la planificación de la vivienda de protección oficial, junto con la relativa a la planificación, programación y gestión de viviendas (art. 92.2.b).

2. **Aragón**: se obliga a "*los poderes públicos*" de la Comunidad a promover "*de forma efectiva, el ejercicio del derecho a una vivienda digna, facilitando el acceso a esta en régimen de propiedad o alquiler, mediante la utilización racional del suelo y la promoción de vivienda pública y protegida, prestando especial atención a los jóvenes y colectivos más necesitados*" (art. 27).

[644] Excepto en País Vasco y Navarra, por su sistema especial de financiación. TEJEDOR BIELSA, J., *Derecho a la vivienda y burbuja inmobiliaria. De la propiedad al alquiler y la rehabilitación*, La Ley, Las Rozas (Madrid), 2012, pág. 64.

3. **Asturias**: se atribuye al Principado de Asturias la competencia exclusiva en materia de vivienda.

4. **Canarias**: se reconoce el derecho a la vivienda, de forma que "*los poderes públicos canarios deberán garantizar el derecho de todas las personas a una vivienda digna y regular su función social, mediante un sistema de promoción pública, en condiciones de igualdad y en los términos que establezcan las leyes, poniendo especial atención sobre aquellos colectivos sociales más vulnerables*" (art. 22). En particular, como derecho de los jóvenes, las Administraciones públicas deben facilitarles el acceso a la vivienda (art. 14). Los municipios pueden ejercer competencias en materia de vivienda (art. 75.5.ñ). Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva en materia de vivienda, que incluye la promoción pública con especial atención al patrimonio público del suelo (art. 143.1). Dentro de la competencia de urbanismo figura la relativa a la regulación sobre patrimonios públicos de vivienda (art. 158.d).

5. **Cantabria y Castilla-La Mancha:** la Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva en materia de vivienda (art. 24.3 y art. 31.2ª respectivamente.

6. **Castilla y León**: los poderes públicos de Castilla y León, en el ejercicio de sus competencias, deben promover y adoptar las medidas necesarias para garantizar la plena eficacia de los siguientes objetivos: (i) El acceso en condiciones de igualdad de todos los castellanos y leoneses a una vivienda digna mediante la generación de suelo y la promoción de vivienda pública y de vivienda protegida, con especial atención a los grupos sociales en desventaja, y (ii) facilitar el acceso de los jóvenes a la vivienda (art. 16.14 y 12). La Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva en materia de vivienda (art. 70.1.6º).

7. **Cataluña**: los poderes públicos deben establecer por ley un sistema de medidas que garantice el derecho de las personas que no disponen de los recursos suficientes a una vivienda digna, con las condiciones que la ley determine (art.

26). "*Los poderes públicos deben facilitar el acceso a la vivienda mediante la generación de suelo y la promoción de vivienda pública y de vivienda protegida, con especial atención a los jóvenes y colectivos más necesitados*" (art. 47). A la Generalitat le corresponde la competencia exclusiva en materia de vivienda, que incluye en todo caso "*el establecimiento de prioridades y objetivos de la actividad de fomento de las Administraciones públicas de Cataluña*" en esta materia "*y la adopción de las medidas necesarias para su alcance tanto en relación al sector público como al privado*" y la promoción pública de vivienda (art. 137.1). Dentro de la competencia exclusiva en materia de urbanismo, corresponde a la Generalitat la regulación de los patrimonios públicos de vivienda (art. 149.5.d). Constituye una competencia propia de los gobiernos locales de Cataluña, la planificación, la programación y la gestión de vivienda pública y la participación en la planificación en suelo municipal de la vivienda de protección oficial (art. 84.2.b).

8. **Extremadura**: los poderes públicos regionales velarán por el acceso de los jóvenes a la vivienda (art. 7.16). La Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva en materia de vivienda (art. 9.1.31).

9. **Galicia**: la Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva en materia de vivienda (art. 27.3).

10. **Islas Baleares**: como principio rector de la actividad pública de las instituciones propias de la Comunidad Autónoma, figuran el desarrollo sostenible, la cohesión social y el progreso científico y técnico de manera que asegure a toda la ciudadanía el acceso a los servicios públicos y el derecho a la vivienda (art. 12.3). Las Administraciones públicas de las Illes Balears garantizarán el derecho de acceso a una vivienda digna de sus ciudadanos pero seguidamente solo se hace referencia a que por ley se regularán las ayudas para promover este derecho, especialmente a favor de los jóvenes, de las personas sin medios, de las mujeres maltratadas, de las personas dependientes y de aquellas otras en cuyo caso estén justificadas las ayudas (art. 22). Como

competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma figura la relativa a la vivienda (art. 30.3).

11. **La Rioja, Madrid, Murcia, Navarra, País Vasco**: la Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva en materia de vivienda (art. 8.1.16, art. 26.1.4, art. 10.2, art. 44.1, art. 10.31 respectivamente).

12. **Valencia**: la Generalitat garantizará el derecho de acceso a una vivienda digna de los ciudadanos valencianos. Por ley se regularán las ayudas para promover este derecho (art. 16). La Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva en materia de vivienda (art. 49.1.9º).

Como puede apreciarse, todas las CCAA han asumido la competencia exclusiva en materia de vivienda en sus respectivos estatutos de autonomía.

Además, **en cinco de ellas se obliga a los poderes públicos** -autonómicos y locales, cabe entender- **a llevar a cabo la promoción pública de vivienda** con el fin de hacer efectivo este derecho[645].

Asimismo, apuntábamos en el capítulo anterior que la legislación estatal atribuye a los municipios la competencia propia, que ejercerá en todo caso, de "promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera"[646], lo cual es relevante si tenemos en cuenta que las competencias atribuidas a los municipios se califican como servicio público en la misma norma estatal[647] y que dicha atribución competencial supone "la fijación de un suelo de

[645] Se trata de Andalucía, Aragón, Castilla y León, Cataluña e Islas Canarias. En Islas Baleares y en la Comunidad Valenciana, la garantía de acceso a una vivienda digna se articula expresamente a través de mecanismos de ayudas. *Vid.* la Tabla 6 del ANEXO.

[646] Art. 25.2.a) LBRL.

[647] Art. 85 LBRL.

mínimos material en el que forzosamente Estado y CCAA habrán de reconocer un ámbito competencial propio a las EELL"[648].

4.3.1.2. Calificación de la generación de vivienda social como servicio de interés general o como servicio público

En esta sección abordamos la calificación de la generación de vivienda social en términos generales, es decir, sin restringirla aún al suelo dotacional público. En el capítulo siguiente nos referiremos a la declaración de la vivienda en suelo dotacional público como servicio público.

En el ámbito legislativo autonómico, partimos de que **la mayoría de las CCAA no han regulado el derecho constitucional a la vivienda**[649]. Por lo que respecta a la **declaración como servicio público** o, al menos, como **servicio de interés general**:

(i) En **Canarias** se menciona en genérico el **servicio público de vivienda** como aquel en el que deberá existir la necesaria coordinación con los servicios sociales. Además, en los sistemas generales y los sistemas locales o dotaciones, de ámbito municipal en ambos casos, podrán ubicarse viviendas protegidas de promoción pública y precisamente dichos sistemas se definen como una "*categoría comprensiva de los usos y **servicios públicos**, a cargo de la Administración competente, así como de los **servicios de interés económico general***"[650].

[648] CAMPOS ACUÑA, C., "Régimen local. Anulación parcial del régimen competencial de la reforma local. Tres conclusiones y una reflexión. Competencias municipales. Racionalización y sostenibilidad", *La Administración Práctica*, n.º 6/2016 (BIB 2016\2748), pág. 4, conclusión 2.

[649] Según la clasificación de IGLESIAS GONZÁLEZ, F., en "Encaje constitucional de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda", *Práctica Urbanística,* n.º I, septiembre 2023, pág. 7. Las CCAA que sí lo han hecho son Andalucía, Cataluña, , Islas Baleares, Navarra, País Vasco y Valencia. En concreto, en el caso de Andalucía, la LVA efectivamente reconoce tal derecho y se obliga a la Administración a promover el acceso a una vivienda digna y adecuada, pero sin llegar a calificar estas prestaciones como servicio público o servicio de interés general.

[650] Art. 2.3 LSENPC.

(ii) En **Cataluña, Islas Baleares**, **Navarra**, **País Vasco** y **Valencia** la provisión de **vivienda social** se califica como **servicio de interés general**, adelantándose de esta manera a la calificación de la Ley Estatal de Vivienda para el ámbito estatal[651].

Además, como veremos en el capítulo siguiente, son varias las CCAA que han declarado expresamente las viviendas o alojamientos dotacionales públicos como servicio público.

Por tanto, **cabe apreciar una tendencia legislativa clara a declarar la provisión de vivienda social como servicio de interés general**, en línea con las decisiones, comunicaciones, guías y resoluciones de la Comisión y del Parlamento Europeo a los que nos hemos referido en la sección 3 anterior.

Ahora bien, a pesar de estas declaraciones legales formales, seguimos en un proceso de construcción del derecho a la vivienda y de su régimen de provisión de acceso a los colectivos especialmente vulnerables, en el que la dispersión normativa se

[651] Conviene matizar esta afirmación en el caso de Galicia, donde el Decreto 253/2007 se refiere en su exposición de motivos a la "cesión de viviendas para fines de servicio público o interés social, a favor de una Administración pública, para ser destinadas a vivienda transitoria de determinados colectivos con necesidades especiales y dar solución, de este modo, a una demanda social que va en aumento" y en su articulado dicha finalidad se expresa como "otras finalidades de interés público o social", además de la de vivienda transitoria de determinados colectivos con necesidades especiales (art. 24 titulado "cesión de viviendas para fines de interés público o social, apartado 1). En el caso de Castilla y León, figura una mención genérica a "los servicios públicos en materia de vivienda" en la referencia al impulso de la utilización de medios telemáticos que permitan la utilización de la firma electrónica y el acceso electrónico de los ciudadanos a dichos servicios (disposición adicional segunda de la LVCyL). En Aragón, TEJEDOR BIELSA ve en el contenido normativo de la programación pública de vivienda, que incluye la ampliación y diversificación del parque público de vivienda, así como "alcanzar las condiciones necesarias para que todos los ciudadanos puedan disfrutar de una vivienda digna y adecuada", la asunción de determinados ámbitos prestacionales y por tanto que se derive de ese contenido la declaración de la actividad de provisión de vivienda social o asequible como servicio de interés general (TEJEDOR BIELSA, J., *Derecho a la vivienda y burbuja inmobiliaria. De la propiedad al alquiler y la rehabilitación*, La Ley, Las Rozas (Madrid), 2012, pág. 67). Sin embargo, el propio autor reconoce que tal declaración expresa no constaba en la normativa aragonesa al tiempo de redacción de su obra y en tal situación continúa.

impone y en el que no hay seguridad en su reconocimiento judicial salvo casos extremos[652].

Frente a esta situación, **proponemos que la vivienda sea un servicio social básico, de obligatoria prestación a favor de individuos sin techo o sin vivienda digna y adecuada**[653], que además no tengan capacidad ni medios para acceder a ella en condiciones de mercado.

En este sentido, podemos acoger las prioridades de proveer vivienda para los más desfavorecidos o personas sin hogar, pero no tanto la de facilitar a los jóvenes su emancipación para revertir la crisis demográfica, planteadas por LEAL MALDONADO y MARTÍNEZ DEL OLMO[654]. Si bien la emancipación de los jóvenes es una necesidad personal y social, pensamos que la gravedad de la situación personal y social de las personas sin hogar, unida a que la vivienda es un elemento esencial para su recuperación física y mental, así como para su reinserción laboral y social, llevan a situar a este colectivo en la prioridad de este servicio.

Este entendimiento es coherente con la organización del mercado de vivienda social en la mayoría de los países europeos, en los que este se presenta como un "mercado residual porque se dirige a ese residuo social de rentas bajas"[655] y, dentro de estas, insistimos, la prioridad ha de estar en las personas sin hogar.

---

[652] TEJEDOR BIELSA, J., *Derecho a la vivienda y burbuja inmobiliaria. De la propiedad al alquiler y la rehabilitación*, La Ley, Las Rozas (Madrid), 2012, pág. 40.

[653] En esta categoría entrarían las dos tipologías ETHOS de sin techo y sin vivienda. En cuanto a las situaciones de vivienda insegura y de vivienda inadecuada, proponemos igualmente su inclusión pues en realidad no se dispone de una vivienda permanente, digna y adecuada, que es la que permite satisfacer este derecho. Ello con el matiz de los jóvenes no emancipados o las personas en situación de vivienda permanente con la familia, para quien proponemos un tratamiento diferente al del sinhogarismo en la medida en que disponen de esa cobertura, como explicamos en este trabajo.

[654] "Análisis sociológico de la ley de vivienda frente a un modelo residencial agotado", *Práctica Urbanística,* n.º I, septiembre 2023, pág. 12.

[655] LEAL MALDONADO, J. y MARTÍNEZ DEL OLMO, A. "Análisis sociológico de la ley de vivienda frente a un modelo residencial agotado", *Práctica Urbanística,* n.º I, septiembre 2023, pág. 8.

Para ello, han de eliminarse los requisitos de ingresos mínimos o de empadronamiento al menos en lo que respecta a este tipo de colectivos. Por tanto, bastaría con una constatación por parte de los servicios sociales acerca de (i) la emancipación del individuo, (ii) sus condiciones físicas y mentales, (iii) su situación económica, patrimonial, laboral, social y afectiva, y (iv) que todas estas circunstancias impidan al individuo acceder a una vivienda en condiciones de mercado, de modo que el servicio de vivienda deba acompañarse de la prestación de otros servicios sociales que permitan al individuo su reinserción laboral y social.

Definido el servicio en estos términos, como servicio social obligatorio para personas sin hogar, supondría incluir la competencia sobre este servicio en el ámbito de la asistencia social; no del de vivienda. En cambio, otras actuaciones de promoción del acceso a la vivienda orientadas a colectivos más amplios y basadas meramente en la asequibilidad de la vivienda están más próximas a la provisión de vivienda protegida clásica, por lo que en estos casos prima la competencia de vivienda sobre la de los servicios sociales. Esta distinción nos parece relevante en términos prácticos porque, según veremos en el siguiente capítulo donde la desarrollamos, los servicios sociales están exentos de la aplicación de buena parte de las normas de contratación pública y admiten fórmulas de colaboración público-privadas ajenas a los contratos (p. ej. los conciertos)[656].

Por último, proponemos sustituir la terminología del servicio público por la de misiones de servicio público en virtud de las cuales se impongan obligaciones de esta naturaleza -a la propia Administración o a terceros en caso de gestión indirecta-, compensables si se imponen a un tercero.

[656] Desde un punto de vista meramente de gestión, obviamente el conocimiento por parte de los departamentos o áreas de vivienda podría ayudar mejor a su provisión (construcción y explotación) como servicio social. Tal es el caso de Navarra, donde según lo expuesto la vivienda es un servicio social de interés general que se atribuye al departamento de vivienda. En particular, "*Las Administraciones Públicas de Navarra con competencias en materia de vivienda velarán por la satisfacción y protección de este derecho*" (art. 3 bis LDVN). En todo caso, la actuación coordinada e incluso conjunto de ambas áreas parece fundamental para el éxito de cualquier actuación tendente a generar y proveer vivienda a colectivos especialmente vulnerables.

4.3.2. Conclusiones sobre la vivienda como servicio en la legislación española

De lo anteriormente expuesto podemos extraer las siguientes conclusiones de interés para nuestro trabajo:

1. La Ley Estatal de Vivienda incluye, por primera vez en una ley nacional, en los "servicios de interés general, como elementos clave de la cohesión económica y social", en el ámbito estatal tanto las actuaciones necesarias para la creación, ampliación y gestión "para asegurar su utilización efectiva en condiciones asequibles" del parque público de vivienda, como las actividades, públicas o privadas, para la construcción o rehabilitación de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública y destinada a determinados colectivos.

2. Ahora bien, el texto definitivamente aprobado no llega a proclamar la vivienda social como servicio público ni a imponer obligaciones de prestación directa a la ciudadanía para garantizar su continuidad, regularidad, capacidad y precio.

3. En el ámbito autonómico, cabe apreciar una **tendencia legislativa clara a declarar la provisión de vivienda social como servicio de interés general**, en línea con las decisiones, comunicaciones, guías y resoluciones de la Comisión y del Parlamento Europeo a los que nos hemos referido en la sección 3 anterior.

4. Siendo así, como **propuesta *de lege ferenda***, pensamos que la vivienda social para determinados colectivos y, en todo caso, para prevenir o remediar el sinhogarismo, **debería constituir un servicio social obligatorio**: (i) porque lo exigen nuestros compromisos internacionales; y (ii) porque es un derecho que permite ejercer o disfrutar de otros que históricamente han dado lugar a la prestación de servicios públicos (p. ej. la salud o la educación). Se trataría de revestir esta prestación de los elementos esenciales característicos del servicio público y de los que pensamos que adolece en la actualidad: **accesible** a todos dentro del colectivo de personas sin hogar definido con arreglo a la imposibilidad de acceso de manera sostenida y por causas económicas, físicas, psíquicas o sociales; **responsabilidad** en su prestación continuada por parte de la

Administración y por tanto **exigible** a esta. A estos efectos, la responsabilidad no requeriría su reserva en exclusiva a la Administración, tal y como sucede en otros servicios sociales en cuya prestación concurren históricamente sin competir el sector público y el sector privado, o en la educación o en la sanidad.

5. Dicha noción de servicio social, ¿**Constituiría un servicio público en sentido estricto o servicio esencial en términos constitucionales**? Sobre esta cuestión, proponemos el **abandono de esta terminología** para ajustar nuestro ordenamiento al derecho de la Unión. Precisamente la vivienda como servicio social en los términos que estamos planteando (para determinados colectivos especialmente necesitados) debe constituir una responsabilidad de la Administración -de la autonómica en primer término- pero sin reserva ni monopolio alguno[657]. A su vez, la Administración puede atribuir **misiones de servicio público** imponiendo obligaciones de esta naturaleza para alcanzarlas y compensando por ellas conforme al derecho de la UE en los términos anteriormente expuestos.

6. ¿**Toda prestación de vivienda ha de constituir un servicio social obligatorio**? Ya sea como servicio social o como servicio de vivienda en sí mismo, pensamos que la prestación obligatoria solo comprendería la destinada a colectivos sin techo o sin vivienda digna y adecuada, incluyendo a quienes habitan en viviendas inseguras o inadecuadas y respecto de los cuales los servicios sociales hayan identificado una ausencia de red familiar y unas condiciones económicas, psico-sociales y laborales que sitúen al individuo o núcleo de convivencia en una imposibilidad de acceder a una vivienda en

[657] En apoyo de esta tesis, TRONCOSO REIGADA, quien comenta que la Constitución no reconoce servicios públicos ni estos son fuente de derechos. Por el contrario, la Constitución reconoce derechos y estos a su vez constituyen una libertad y una obligación de prestación para las Administraciones. Mantener la categoría del servicio público para las nuevas realidades económicas dificultaría la comprensión del Derecho público y representaría un grave riesgo de "hiperformalización" de todo el sistema. El servicio público cumplió su misión y "es inútil embalsamarlo", por referencia a la doctrina francesa (TRONCOSO REIGADA, "Dogmática administrativa y derecho constitucional: el caso del servicio público", *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 57, septiembre-diciembre 1999, págs. 144, 147 y 154).

condiciones de mercado y de manera sostenida. Faltaría, por tanto, añadir a la definición del sinhogarismo contenida en la Ley Estatal de Vivienda, las circunstancias que impiden dicho acceso sostenido. Se trata, como decimos, de hacer efectivo el derecho de vivienda o al menos de prevenir o remedir el sinhogarismo respecto a aquellos colectivos desprovistos de tal derecho y sin capacidad alguna -o con una capacidad residual- de acceso a él, de modo que el servicio de vivienda deba acompañarse de la prestación de otros servicios sociales. Así, del mismo modo que el Estado no es el empleador de todos los ciudadanos, tampoco debería ser el provisor de toda vivienda, como no lo ha sido históricamente dado que el esquema de propiedad de este tipo de bien inmueble en España se basa esencialmente en la propiedad particular privada.

7. **¿Servicio social de vivienda o simplemente servicio de vivienda**?. La prestación de vivienda obligatoria para personas sin hogar en los términos definidos anteriormente supondría incluir la competencia sobre este servicio en el ámbito de la asistencia social.

4.4. La aplicación del test de los cinco elementos a la vivienda social

4.4.1. Análisis del test

Retomando la referencia al estudio de VILLAR EZCURRA y a la definición de GARRIDO FALLA, planteamos utilizar cinco elementos para analizar si la vivienda social superaría el test del servicio público[658]:

(i) **Elemento empresarial u organizacional**

Se trata de la existencia de un "conjunto de capital, dirección y personal encaminada a la consecución de una finalidad de índole económica, que en este caso alcanza

[658] Más recientemente FERNÁNDEZ GARCÍA se refiere a los principios de prestación de los servicios esenciales o públicos (a estos efectos pueden equipararse si bien no todo servicio esencial constituye un servicio público, pero sí debería operar a la inversa). Estos son la universalidad, la continuidad, la igualdad y no discriminación, y la adaptación al progreso (*vid. Estatuto jurídico…*, *op. cit.* nota a pie de página n.º 567, págs. 418-450).

además el calificativo de interés general"[659] o "mediante una organización de medios personales y materiales"[660]. Ello no obstante, la finalidad económica podría no darse en determinados servicios asistenciales como la educación, la sanidad o la asistencia social, sin que ello nos impida calificarlos de servicio público. En cualquier caso, quizá sea el aspecto más fácilmente apreciable en el caso de la construcción y explotación de la vivienda social en régimen de alquiler o de la provisión de alojamiento temporal. En cambio, otras actuaciones públicas, como los subsidios para el alquiler o para la adquisición de vivienda, por ejemplo, realizados de un modo no empresarial, podrían no tener tal consideración cuando lo cierto es que la finalidad asistencial también puede procurarse a través de servicios públicos.

(ii) **Carácter técnico y carácter positivo de la prestación**

Consiste en una "auténtica prestación, de tecnología complicada y de estructura y funcionamiento complejos" [661] ; "lo que el administrado recibe no son actos administrativos (órdenes, licencias, autorizaciones o sanciones), sino prestaciones técnicas"[662], lo cual diferencia el servicio público de la función pública. Ciertamente hay prestaciones más complejas que otras -el autor cita indistintamente el servicio postal, los transportes y los suministros de agua, gas y electricidad-.

También la construcción y alquiler de vivienda social puede reunir esta cualidad si bien apreciamos ya que la vivienda social en alquiler está más próxima a la puesta a disposición de un bien que a la realización de una prestación, mientras que los alojamientos temporales podrían dar lugar no solo a la disponibilidad de una

[659] VILLAR EZCURRA, .J.L., *Servicio público y claves de conexión*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Derecho, Madrid, 1976, pág. 76.

[660] GARRIDO FALLA, F., "El concepto de servicio público en derecho español", *Revista de Administración Pública*, n.º 135, 1994: pág. 21.

[661] VILLAR EZCURRA, .J.L., *Servicio público y claves de conexión*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Derecho, Madrid, 1976, págs. 76 y siguientes.

[662] GARRIDO FALLA, F., "El concepto de servicio público en derecho español", *Revista de Administración Pública*, n.º 135, 1994, pág. 21.

solución habitacional sino también al mantenimiento y limpieza de zonas comunes, de uso colectivo por quienes se alojan en el edificio.

En este sentido, recordemos que atendiendo a "su sentido originario, el concepto de servicio público solo puede comprender la prestación de bienes inmateriales, de servicios propiamente dichos, excluyendo así la satisfacción de necesidades materiales de bienes"[663]. Ahora bien, tal consideración podemos entenderla hoy en día superada por la realidad de los bienes tangibles e intangibles declarados como servicio público esencial reservado al Estado en las dos primeras décadas postconstitucionales y finalmente calificados como servicios de interés general sin tal reserva. P. ej. los suministros de energía de electricidad y de hidrocarburos, o de telecomunicaciones. Estos ejemplos de bienes ilustran adecuadamente la diferencia en cuanto a la complejidad se refiere respecto a la vivienda. Asimismo, en el ámbito netamente prestacional, la sanidad, la educación, o los servicios asistenciales para colectivos especialmente vulnerables sí que requieren una cualificación mínima respecto a quienes les atienden, además de una infraestructura (el centro docente, sanitario, de atención a discapacitados, víctimas de violencia de género, etc.).

En cualquier caso, la diferente graduación de complejidad técnica nos parece que no impide apreciar la construcción y explotación de vivienda social como una prestación compleja, que excede del mejor ejercicio de una función pública. Si además dicha solución habitacional está dirigida a colectivos con especiales necesidades, entendemos que la complejidad será mayor.

(iii) Prestación a favor del público o de los particulares en general. El carácter universal

Las citadas prestaciones están destinadas al público y en general los particulares. Se trata de "la apertura al público", "a los ciudadanos en general, y con respeto al principio de igualdad ante la ley" que "constituye el momento inicial de todo servicio

[663] VILLAR PALASÍ, J.L., "Concesiones administrativas", *Nueva Enciclopedia Jurídica*, IV, Seix, Barcelona, 1952, págs. 691-692.

público"[664]. Su acceso se produce "en régimen de cola" por quienes reúnan las "cualificaciones especiales y personales que el acceso a determinados establecimientos públicos requiere"[665]. La universalidad se entiende hoy en día en términos de nivel de cobertura. La reserva de un servicio público ya no es de un "tema" (sanidad, energía, telecomunicaciones, transporte, etc.) sino de un "grado de prestación", lo cual llevaría a sustituir la referencia al servicio público por la del servicio universal[666].

FERNÁNDEZ EVANGELISTA constata que en ninguno de los países objeto de su estudio, entre los cuales se encuentra España, el modelo de vivienda social es de carácter universal, es decir, no garantiza a toda persona el acceso a una vivienda digna y adecuada[667]. Por tanto, **este elemento no se da en la vivienda social ni menos aún en el alojamiento dotacional**, concebidos ambos para ser ocupados por individuos o núcleos familiares que presentan determinadas necesidades temporales y que acceden a este recurso mediante un proceso previo de selección, no de apertura a un uso u ocupación indiscriminada.

Por otro lado, podemos analizar esta característica bajo la óptica del principio de universalidad del servicio entendido como aquel disponible y accesible para todo ciudadano que lo necesite y cumpla las condiciones al efecto, con una calidad y a un

[664] VILLAR EZCURRA, .J.L., *Servicio público y claves de conexión*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Derecho, Madrid, 1976, pág. 79. GARRIDO FALLA, F., "El concepto de servicio público en derecho español", *Revista de Administración Pública*, n.º 135, 1994: pág. 21.

[665] GARRIDO FALLA, F., "El concepto de servicio público en derecho español", *Revista de Administración Pública*, n.º 135, 1994, pág. 21. El autor cita expresamente el caso de las Universidades.

[666] JIMÉNEZ-BLANCO Y CARRILLO ALBORNOZ, A., "Servicio público, interés general, monopolio: recientes aportes del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea (1993-1994)", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 84, 1994, pág. 9.

[667] FERNÁNDEZ EVANGELISTA, G., "El acceso a la vivienda social de las personas sin hogar", tesis doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona, 2015, pág. 328.

precio que permitan dicho uso efectivo, sí podría aplicarse a la vivienda social[668]. "Accesibilidad, calidad y precio" son los "elementos clave" del servicio universal, que ha de regirse por los "principios de objetividad, transparencia, no discriminación, continuidad, adaptabilidad, disponibilidad, permanencia, neutralidad y proporcionalidad"[669].

FERNÁNDEZ GARCÍA critica este concepto como técnica para garantizar la prestación de los servicios esenciales y porque se trata de una nueva noción sin tradición en nuestro acervo normativo español ni contenido propio. A estos efectos, el servicio esencial permite precisamente la universalidad, pues "la exigencia de esta accesibilidad general se justifica precisamente en la esencialidad del servicio"[670].

Por su parte las distintas leyes autonómicas de servicios sociales declaran el principio de universalidad de este sistema público, definiéndolo como la garantía del derecho de acceso reconocida a favor de la ciudadanía[671].

El panorama legislativo y prestacional existente en España no permite afirmar que actualmente la vivienda sea un servicio universal pues no hay garantía de acceso ni

---

668 Por universalidad no nos estamos refiriendo a otro aspecto del dominio público, consistente en el conjunto de bienes que, perteneciendo a una misma persona, tienen un destino unitario, de utilidad pública. Así por ejemplo los libros u objetos de arte integrados en una biblioteca o museo, que se consideran demaniales mientras forman parte de dicho conjunto. Por aportar una perspectiva normativa y dado que el término se utiliza ampliamente en el derecho de la Unión, podemos utilizar la contenida en la Directiva reguladora de las telecomunicaciones: "El servicio universal constituye una red de seguridad que garantiza que todos los usuarios finales dispongan al menos de un conjunto mínimo de servicios y a un precio asequible para los consumidores, cuando exista riesgo de que la exclusión social provocada por la ausencia de tal acceso impida a los ciudadanos la plena participación social y económica en la sociedad" (considerando 212 de la Directiva (UE) 2018/1972 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, por la que se establece el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas, DOUE 17 diciembre 2018).

669 CHINCHILLA MARÍN, C., y CARLÓN RUIZ, M., "Del servicio público al servicio universal de las telecomunicaciones", en QUADRA-SALCEDO Y FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T. (Dir.), *Aspectos jurídicos de las telecomunicaciones*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2003, págs. 164 y 189.

670 *Vid. Estatuto jurídico…, op. cit.* nota a pie de página n.º 675, págs. 427-428.

671 P. ej. art. 25.a) Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía (BOJA 29 diciembre 2016).

de prestación -ni siquiera de una económica sustitutiva- exigible legalmente por las personas físicas a la Administración[672]. Ahora bien, aquellas viviendas que forman parte del catálogo de prestaciones de los servicios sociales autonómicos estarán más próximas al concepto de servicio público pues al menos se declara la universalidad con carácter general a nivel legislativo.

(iv) **La continuidad de la prestación entendida como regularidad o mantenimiento de esta**

Se trata de un "elemento imprescindible para la calificación de servicio público"[673] y que consiste en una "regularidad es decir, del mantenimiento de unas prestaciones, que por su propia naturaleza son de imposible prestación continua". Se citan como ejemplos los transportes, las comunicaciones y los suministros[674]. En última instancia, la continuidad se vincula al "deber que tiene la Administración pública y el consiguiente derecho del usuario a exigir una prestación adecuada y satisfactoria con que solucionar su necesidad"[675].

Las dificultades de encaje apreciadas en cuanto a la prestación a favor del público o de los particulares en general, así como al principio de universalidad, repercuten en este requisito de continuidad. Así, **entendido este como regularidad por no caber la prestación continua, el alquiler de vivienda social tampoco lo reuniría pues consiste principalmente en la puesta a disposición de un bien, es decir, precisamente en la prestación continua para los sujetos individuales que hayan accedido al inmueble**.

---

[672] Ello excepto determinadas CCAA como País Vasco o Navarra donde sí se reconoce el derecho a esta prestación o, subsidiariamente, a una ayuda económica en tal concepto, así como la facultad legal de reclamar su cumplimiento a la Administración.

[673] VILLAR EZCURRA, .J.L., *Servicio público…*, *op. cit.* nota a pie de página n.º 664, pág. 79.

[674] VILLAR EZCURRA, J.L., o*p. cit.* nota a pie de página n.º 664, pág. 82.

[675] Definición de MARTÍNEZ MARÍN, A., recogida por FERNÁNDEZ GARCÍA, Y., en *Estatuto jurídico de los servicios esenciales económicos en red*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2003, nota a pie de página n.º 72 en la pág. 432 de esta obra.

Por otro lado, como la Administración no garantiza el servicio universal de vivienda ni ha asumido el deber de proporcionar una vivienda adecuada a cualquier persona física que carezca de ella y que tenga dificultades de acceso, con el consiguiente derecho del usuario a exigirla -tampoco desde esta perspectiva se puede entender cumplido el requisito de continuidad de la prestación. También en este caso, aquellas viviendas que forman parte del catálogo de prestaciones de los servicios sociales autonómicos estarán más próximas a cumplir el principio de continuidad pues algunas de ellas sí se reconocen el alojamiento de determinados colectivos vulnerables como un derecho continuado mientras dicha situación de vulnerabilidad persista.

(v) La declaración expresa del servicio público por imperativo del principio de legalidad

Según VILLAR EZCURRA, los elementos anteriores ya permiten determinar si se está o no ante un auténtico servicio público. Claramente la vivienda social no reúne ni el relativo a la apertura al público o universalidad, ni el de continuidad en la prestación. Además, hace falta un elemento formal pero igualmente necesario "*por imperativo del principio de legalidad*". Se trata de la declaración del servicio público como tal mediante ley. En caso de no concurrir este requisito, estaríamos ante servicios públicos impropios, como por ejemplo las actividades sujetas a determinadas obligaciones de implantación y funcionamiento (las farmacias, los taxis, el sector bancario y el asegurador, según este autor)[676].

Ya nos hemos referido a la posición de GARRIDO FALLA relativa a la titularidad pública como nota inherente a la definición de servicio público, que se atribuye mediante ley[677]. Ahora bien, también hemos matizado que el propio autor reconoce

[676] VILLAR EZCURRA, J.L., o*p. cit.* nota a pie de página n.º 664, pág. 80.

[677] GARRIDO FALLA, F., "El concepto de servicio público en derecho español", *Revista de Administración Pública*, n.º 135, 1994, pág. 21.

que hay servicios públicos de titularidad privada, como ocurre histórica y actualmente en el ámbito de la sanidad y de la educación.

Más recientemente, VILLAR ROJAS ha sostenido que "ni la titularidad pública ni el monopolio legal son elementos esenciales del servicio público", por lo que se pueden privatizar servicios sin alterarse la esencia de la institución, que está constituida por los elementos anteriormente indicados: continuidad, universalidad, derecho de acceso [678] . El autor incluye también responsabilidad pública, elemento que entendemos que vendría a sustituir al de titularidad en las prestaciones de servicio público que podríamos denominar "modernas" o actuales, que se realizan por privados bajo la responsabilidad de su correcto funcionamiento y llegada a toda la población a un precio asequible por parte de la Administración (p. ej., telecomunicaciones, transportes, energía, etc.).

En línea con lo expuesto anteriormente, el Estado ha calificado la vivienda social como servicio de interés general, sin someterlo a compromisos de servicio público para garantizar una cantidad y calidad mínima acorde a la necesidad, ni al acceso universal ni a su prestación continuada. Simplemente ha previsto su ubicación en suelo dotacional público o en edificaciones o locales destinados a equipamientos de titularidad pública y afectos al servicio público. Asimismo, antes de esta previsión estatal, en al menos cinco CCAA la vivienda se declaraba ya también como servicio de interés general – Cataluña, Islas Baleares, Navarra, País Vasco y Valencia-. A ello hay que añadir la Comunidad Autónoma de Murcia, que sí declara expresamente el alojamiento dotacional como servicio público, así como Asturias, País Vasco y Baleares, que ubican tales alojamientos en equipamientos destinados al servicio público y las tres CCAA que califican expresamente la vivienda dotacional como bien demanial -Cataluña, Islas Baleares y País Vasco-[679].

---

[678] VILLAR ROJAS, F.J., *Privatización de servicios públicos*, Tecnos, Madrid, 1993, pág. 356.

[679] *Vid.* capítulo III, con el matiz en el caso de Galicia pues su ley de vivienda solo menciona la finalidad de "interés público o social" con ocasión de la posibilidad excepcional de cesión, a favor de una

En todo caso, recordemos que, en el ámbito local, la "promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera", es un servicio público por tratarse de una competencia propia de los municipios[680].

En definitiva, **no hay una reserva legal de la titularidad del servicio al Estado ni a la Comunidad Autónoma**[681]. **Tampoco se produce una declaración formal del servicio público ni una asunción de responsabilidad en la prestación más allá de los casos comentados**[682].

Ello no obstante, **el alojamiento como servicio social ha sido declarado legalmente como prestación exigible a la Administración en algunas CCAA** por lo que, de nuevo, esta tipología esta más próxima al servicio público que la vivienda en general.

4.4.2. Conclusiones del test

De lo anteriormente expuesto podemos extraer las siguientes conclusiones de interés para nuestro trabajo:

1. **El test de los cinco elementos arroja como conclusión que la vivienda social no aúna todos ellos**.

Administración pública, de viviendas de protección social de promoción pública para vivienda transitoria de determinados colectivos con necesidades especiales.

680 Art. 25.2.a) de la LBRL. Antes de la reforma de esta norma operada en 2013, también se atribuía al Municipio esta competencia, pero con una redacción más amplia: "promoción y gestión de viviendas". De nuevo vemos la importante relación entre el urbanismo y la vivienda.

681 En algún caso la ley permite expresamente ambas opciones, es decir, la vivienda social en equipamientos públicos y privados. Por ejemplo, en Cataluña, que permite que los particulares promuevan alojamientos dotacionales en terrenos calificados de sistema urbanístico de equipamientos comunitarios, cuando la ley o el planeamiento urbanístico no exijan su titularidad pública, entre otras condiciones (art. 35.5 ter del TRLUCAT).

682 La vivienda se cita por LAGUNA DE PAZ como una necesidad de interés general, junto con el vestido, alimentos y abastecimientos básicos de la población, que no ha sido asumido por la Administración. Así lo recoge FERNÁNDEZ GARCÍA, Y., en *Estatuto jurídico de los servicios esenciales económicos en red*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2003.

2. Sin embargo, **la vivienda como servicio social** a favor de colectivos especialmente necesitados (p. ej. personas sin hogar) **estaría más próxima a la noción de servicio público según dichos elementos** (i) porque una parte de las CCAA así los declaran; (ii) porque respecto de dichas prestaciones se predican formalmente los principios de responsabilidad y de universalidad, y (iii) porque además algunas han asumido específicamente una responsabilidad exigible legalmente respecto a la prestación de alojamiento.

5. CONCLUSIONES DE ESTE CAPÍTULO

El derecho a la vivienda: derecho-prestación

1. El derecho a la vivienda es un **derecho humano** según los tratados internacionales ratificados por España.

2. Aunque el TC no lo reconozca como derecho subjetivo, **nos sumamos a la doctrina que propugna superar la concepción originaria de la CE, identificándolo con un derecho-prestación** que los poderes públicos -en especial, las CCAA- deben satisfacer y deben hacerlo, además, de manera prioritaria, desde que se empieza a prestar asistencia social a la persona sin hogar, por la afección directa que tiene en el ejercicio de otros derechos fundamentales, como el de dignidad de la persona, la salud o la intimidad.

3. Por tanto, se haya o no reconocido en los Estatutos de Autonomía de las CCAA o en sus respectivas legislaciones, y se haya condicionado o no a requisitos y circunstancias, pensamos que el derecho a la vivienda, como derecho humano, exige que cualquier posible condicionamiento normativo a su ejercicio no pueda privarlo de su contenido esencial, por lo que en realidad **todas las CCAA deberían articular esta prestación de manera efectiva al menos a favor de las personas sin hogar y sin capacidad económica o de otro orden** (por aspectos raciales, nacionalidad, discapacidad física o mental, etc.), contrastada lógicamente, **para acceder a una vivienda en condiciones de mercado**.

4. Así, como propuesta *de lege ferenda*, pensamos que la vivienda social para determinados colectivos y, en todo caso, para prevenir o remediar el sinhogarismo, **debería constituir un servicio social obligatorio**, **accesible** a todos dentro del colectivo de personas sin hogar definido; y **exigible** a la Administración.

El contenido material del derecho

5. El contenido del derecho va más allá de cuatro paredes y un techo. Exige una vivienda adecuada, entendida por la ONU como una ocupación permanente, segura, dotada de servicios, asequible, habitable, accesible y adecuada culturalmente según el entorno. Actualmente, ninguna de las legislaciones estatal ni autonómicas incluyen todos estos requisitos. Los dos últimos (ubicación y entorno cultural) son los más olvidados.

La vivienda social para satisfacerlo

6. Podemos definir la vivienda social como un tipo de vivienda -que por tanto debe reunir las siete condiciones empleadas por la ONU-, en la que se dan dos características: (i) su oferta por debajo del precio de mercado, y (ii) la adjudicación conforme a unos criterios establecidos por los poderes públicos en función de las necesidades[683].

El alojamiento temporal como solución para personas sin hogar

7. Otra de las acciones auspiciadas por la ONU es la de "alojamientos de emergencia seguros y dignos". Y es razonable pensar que un alojamiento temporal -hasta que el individuo supere una primera fase que determinará cuáles son las mejores zonas para habitar de manera permanente- constituya una solución adecuada para ese primer periodo en el que el individuo deja de ocupar espacios

[683] LAMBEA LLOP, N., "Propuesta de un modelo de provisión y gestión de vivienda social en clave europea", tesis doctoral, *Universitat Rovira i Virgili,* Tarragona, 2019, págs. 60 y 65-66.

inadecuados e indignos y empieza a recibir asistencia social para su reinserción plena en la sociedad. Por tanto, el alojamiento transitorio podría permitir satisfacer el derecho a la vivienda, siempre y cuando se configure como una medida que desemboque en el acceso a una vivienda adecuada a las necesidades individuales y, fundamentalmente, con base en un criterio de proximidad.

El servicio de vivienda social según el derecho de la UE y sus instituciones

8. Desde la perspectiva del derecho de la UE, las reglas que aplican a esta prestación pueden sintetizarse en:

   a) La puesta a disposición de vivienda a favor de ciudadanos desfavorecidos o grupos menos favorecidos socialmente que, **por problemas de solvencia**, no pueden acceder a una vivienda en condiciones de mercado se considera un servicio social de interés general (SSIG).

   b) Buena parte de las actividades para proporcionarla serán económicas y, por tanto, constituirán también servicios de interés económico general (SIEG) pues no son conceptos excluyentes. La calificación como SIEG o SIGNE dependerá de un análisis casuístico para determinar si el servicio constituye una **actividad económica**, en base a si **está o no remunerada**, como los servicios de vivienda a precio limitado o tasado[684].o si por el contrario se trata de una **actividad de pura solidaridad**, como la realizada en equipamientos públicos de carácter social, en los que la provisión de vivienda se acompaña de servicios sociales, a favor de personas sin hogar y con necesidades vinculadas al desempleo, la discapacidad, la violencia de género, o la ancianidad (SIGNE).

   c) Si la actividad en cuestión se trata de un **SIEG**:

[684] DOMÍNGUEZ MARTÍN, M., "Actuaciones en materia de vivienda y servicio de interés general", en CHINCHILLA PEINADO, J.A. y LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L. (coords.), *Estudios sobre el derecho a la vivienda*, RDU Editores, Madrid, 2024, pág. 141.

Régimen de ayudas de Estado

(i) Las OSPs de los SIEG para la provisión de vivienda social adjudicados por un plazo inferior a diez años o por un plazo superior pero justificado en atención a la inversión necesaria pueden retribuirse a través de la cesión de uso gratuita del suelo y otras compensaciones en su caso, sin que estas se consideren ayudas de Estado ni, por tanto, deban notificarse a la Comisión a efectos de verificar su compatibilidad con el mercado interior, siempre y cuando se cumplan los criterios del TJUE acogidos por la Comisión en el comúnmente conocido "paquete Almunia".

(ii) Estos consisten en la asignación específica del SIEG y en la determinación de los criterios de compensación previamente a que esta se produzca, así como en determinados contenidos mínimos de dicha asignación. La Comisión anima a los Estados a declarar el SIEG mediante un "acto legal", a efectos de transparencia, pero sin erigir esta declaración en un requisito a efectos de la exención de la notificación necesaria bajo el régimen de ayudas de Estado, pues lo relevante es la **asignación específica,** mediante cualquier tipo de acto **que tenga naturaleza vinculante** en lo que respecta a la asunción de las OSP.

(iii) No siendo una ayuda de Estado, los SIEG pueden adjudicarse libremente o mediante licitación pública, aunque esto último es aconsejable para facilitar la prueba de que la compensación no es excesiva.

Excepción a la libre prestación de servicios

(iv) Los servicios de vivienda social encargados por el Estado están excluidos de la Directiva de Servicios, por lo que pueden existir regímenes de autorización que rijan el acceso a esta actividad y su

ejercicio siempre que tales regímenes no sean discriminatorios, estén justificados y sean proporcionales.

d) En cambio, los **SIGNE** pueden ser libremente regulados, organizados y financiados por la Administración -principalmente, por las CCAA-[685]. En concreto:

(i) No están sujetos al régimen de ayudas de Estado pues, por definición, cualquier compensación no puede equivaler a una remuneración ni suponer el desarrollo de una actividad económica.

(ii) Pueden atribuirse libremente pues no están sujetos a las directivas de contratación pública.

(iii) Pueden sujetarse a regímenes de autorización.

La vivienda social con carácter general como servicio en España: servicio de interés general o servicio público

9. Desde la perspectiva española, cabe plantear si la prestación de vivienda social con carácter general -no la dotacional, a la que dedicamos el siguiente capítulo- es un servicio público, lo cual nos lleva a las siguientes reflexiones:

a) En España, el origen del servicio público se asocia tempranamente, primero a la noción de dominio público, añadiendo al dominio natural otros bienes por estar afectos a un servicio público, y seguidamente a la de obra pública, contribuyendo al enjuiciamiento de los litigios en una jurisdicción separada de la ordinaria. Los servicios asistenciales formaban parte del concepto tanto en el siglo XVIII bajo el influjo desamortizador como en el siglo XIX, al abarcar el servicio público en esta época tanto el concepto estricto (titularidad del

[685] DOMÍNGUEZ MARTÍN, M., "Actuaciones en materia de vivienda y servicio de interés general", en CHINCHILLA PEINADO, J.A. y LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L. (coords.), *Estudios sobre el derecho a la vivienda*, RDU Editores, Madrid, 2024, pág. 141.

Estado y monopolístico) como amplio (sin reserva al Estado). La vivienda considerada autónomamente -no como alojamiento acompañado de un servicio sanitario, de alimentación, etc.-, no estaba entre las prestaciones originarias de la noción de servicio público en España.

b) Durante la primera mitad del siglo XX, en España la noción de servicio público se vinculó por buena parte de la doctrina, a su titularidad pública y *publicatio*, sin excluir la prestación por privados mediante fórmulas de gestión indirecta. Ahora bien, en esa época se mantuvo el "servicio público "objetivo", sustantivo o funcional, que descansa sobre la "satisfacción de necesidades colectivas de interés general" y entre las cuales están los servicios asistenciales no reservados en exclusiva al Estado, como la sanidad o la educación.

c) La Constitución Española trajo consigo la noción del servicio público ligada a los servicios esenciales, reservados mediante ley al Estado. Sin embargo, el marco constitucional permite la prestación de servicios públicos sin reserva ni exclusividad por parte de la Administración. Se trata de servicios públicos en sentido objetivo, como la educación y la sanidad, que la Constitución no reserva al Estado, sino que reconoce la libertad de ejercicio de estas actividades[686]. Se distinguen de la actividad empresarial pública, en que suponen una actividad prestacional pública orientada a la satisfacción de derechos fundamentales[687]. Ello unido al intento de adaptar el concepto de servicio público español al de interés económico general utilizado en la normativa europea y por tanto a una noción objetiva del servicio público, desvinculada del requisito de la *publicatio* o reserva, llevaría a poder incluir la construcción y puesta a disposición de vivienda social dentro del referido

[686] TRONCOSO REIGADA, "Dogmática administrativa y derecho constitucional: el caso del servicio público", *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 57, septiembre-diciembre 1999, pág. 107.

[687] TRONCOSO REIGADA, *op. cit.* nota a pie de página anterior, pág. 114.

concepto objetivo del servicio público incluso aunque no se haya declarado y reservado su titularidad a una Administración estatal, autonómica o local.

d) Ahora bien, **no solo la ausencia de *publicatio* constituye un obstáculo para la consideración de la construcción y puesta a disposición de vivienda social como servicio público**. Así, reconociendo la dificultad de definir el servicio público, si aplicamos el test de los cinco elementos de VILLAR EZCURRA, la conclusión es que la vivienda social no aúna todos ellos. En concreto, **faltan los de acceso público o servicio universal**; la **continuidad entendida como regularidad**; y la aludida *publicatio*.

10. En el ámbito **estatal**, la construcción y puesta a disposición de vivienda social a través de suelo público, **sí** ha sido declarada **servicio de interés general** según la Ley Estatal de Vivienda.

11. En el ámbito **autonómico**, cabe apreciar una **tendencia legislativa clara a declarar la provisión de vivienda social como servicio de interés general**, en línea con las decisiones, comunicaciones, guías y resoluciones de la Comisión y del Parlamento Europeo a los que nos hemos referido en la sección 3 de este capítulo.

Propuestas *de lege ferenda*

12. La vivienda social para determinados colectivos y, en todo caso, para prevenir o remediar el sinhogarismo, **debería constituir un servicio social obligatorio, accesible a todos los individuos dentro del colectivo de personas sin hogar definido, responsabilidad de la Administración -autonómica en primer término- , sin reserva ni monopolio alguno, consistente en una prestación continuada y exigible a esta.**

13. A su vez la Administración podría **atribuir a terceros obligaciones de servicio público** para asegurar la misión del servicio de interés general, compensando por ellas conforme al derecho de la UE.

14. **La prestación obligatoria solo comprendería la destinada a colectivos sin techo o sin vivienda digna y adecuada**, incluyendo por tanto a quienes habitan en viviendas inseguras o inadecuadas y respecto de los cuales los servicios sociales hayan identificado una ausencia de red familiar y unas condiciones económicas, psico-sociales y laborales que sitúen al individuo o núcleo de convivencia en una imposibilidad de acceder a una vivienda en condiciones de mercado. En cualquier caso, de acuerdo con las conclusiones del capítulo I anterior (sección 5), recomendamos que cualquier servicio de provisión de vivienda protegida incorpore servicios de gestión del alquiler y de seguimiento y apoyo a los inquilinos y a la comunidad de propietarios, para facilitar la integración social y una convivencia óptima.

15. La prestación de vivienda obligatoria para personas sin hogar en los términos definidos anteriormente supondría incluir la competencia sobre este servicio en el **ámbito de la asistencia social**.

CAPÍTULO III. LA DOTACIÓN PÚBLICA PARA VIVIENDA SOCIAL

1. ALCANCE DE LA PREVISIÓN NORMATIVA ESTATAL

Pasamos ya a abordar de lleno la figura que constituye el objeto de este trabajo. El destino del suelo dotacional a vivienda social se introdujo en la normativa estatal y en la de las CCAA en un momento relativamente reciente. Sin remontarnos en exceso y tomando como referencia el Reglamento de Planeamiento y el Reglamento de Gestión aún vigentes -en todo aquello que no se oponga a una norma con rango de ley-, constatamos que las reservas de suelo para dotaciones y, en particular, para equipamiento social, no incluyen la vivienda protegida en su desglose[688]. Fue la LRRU

[688] El Reglamento de Planeamiento, en su art. 25, distingue entre tres grandes clases de sistemas generales, como son los de infraestructuras de comunicaciones; los espacios libres; y los equipamientos comunitarios, como nos recuerda la STSJ de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda), de 6 de octubre de 2004, JUR 2011\58519, FJ tercero. La categoría de equipamientos comunitarios integra "todos aquellos centros al servicio de toda la población" (art. 25.1.d) del Reglamento). Por su parte el anexo denominado "Reservas de suelo para dotaciones en planes parciales", establece los estándares o porcentajes mínimos en el caso de

la norma que, a nivel estatal, introdujo esta figura en el año 2013 a través de una modificación del TRLS08 [689]. Así, a través de una ley reguladora del suelo, se incorporó al ordenamiento jurídico estatal la referencia a la "*dotación pública de viviendas sometidas a algún régimen de protección*", de donde provienen los términos empleados en este estudio acerca de la vivienda social en suelo dotacional[690].

dotaciones locales. En ambos tipos de sistemas -generales y locales- figuran una serie de usos que, sin embargo, no incluyen el de vivienda social (p. ej. administrativos, comerciales, culturales y docentes, sanitarios, asistenciales, religiosos, cementerios). El último guión del art. 25.1.d) cita "cualesquiera otros que se consideren necesarios para el mejor desarrollo de los intereses comunitarios". Sobre si este listado de sistemas generales es o no exhaustivo, comenta MENÉNDEZ REXACH que algunas sentencias lo interpretan estrictamente (STS de 3 de abril de 1996 [RJ 1996, 2939], FD 8º) y otras en el sentido de no tratarse de un listado exhaustivo pero habrá de tratarse de categorías similares a las descritas y que respondan también a la definición de la estructura general y orgánica del territorio (STS de 18 de abril de 1996 (RJ 1996, 3261) (MENÉNDEZ REXACH, A., "Contra la privatización del dominio público. La naturaleza demanial de los sistemas generales. Comentario a la STSJ de Madrid de 6 octubre 2004 (Ciudad del Fútbol de Las Rozas)" *Revista Aranzadi de Derecho de Deporte y Entretenimiento*, n.º 13, 2005 (BIB 2005\419) págs. 10-11). En cambio, CHINCHILLA PEINADO y JIMÉNEZ DE CISNEROS CID apuntan que los suelos dotacionales son aptos para vivienda social bien no solo en caso de que la legislación autonómica lo prevea expresamente sino también si el planeamiento general lo incorpora como un uso complementario de cualquier otro uso dotacional ("Parques públicos de vivienda, planeamiento urbanístico y colaboración público-privada", en CHINCHILLA PEINADO, J.A. y LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L. (coords.), *Estudios sobre el derecho a la vivienda*, RDU Editores, Madrid, 2024, págs. 273-274.

[689] La previsión se recoge en el art. 16 del TRLS08, modificado por la disposición final duodécima, apartado 10, de la LRRU. Esta última se aprobó en un contexto de crisis económica, según explica su exposición de motivos. Para salir de ella, se reconoce la dependencia de la recuperación y reactivación del sector de la construcción, así como que las viviendas con protección pública están formando parte ya del stock de vivienda construida sin vender, algo que no ocurría antes de la crisis. En respuesta, se reduce del 30% al 10% en suelo urbanizado la reserva de edificabilidad residencial para vivienda sujeta a un régimen de protección pública, manteniéndose el citado porcentaje solo para el suelo rural que vaya a ser incluido en actuaciones de nueva urbanización. Con todo, dentro del suelo dotacional se añade este nuevo destino de vivienda social en régimen de alquiler.

Anteriormente, el Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 (BOE 24 diciembre 2008), ya había incorporado una referencia a la "oferta de suelos dotacionales para la construcción de alojamientos para colectivos específicos y especialmente vulnerables", como una medida a la que se alienta a los ayuntamientos y esta a su vez constituye un "objetivo político de primera magnitud" (exposición de motivos).

[690] Art. 16.1.a) del TRLS08. En la actualidad, buena parte de las CCAA se refieren a los alojamientos dotacionales, que no son sinónimos de vivienda (véase sección 3 del capítulo III).

Esta previsión no era novedosa, pues algunas CCAA ya se habían adelantado[691]. Del TRLS08 pasó al TRLS vigente, con la misma redacción[692]. De esta manera, encontramos en esta norma la obligación de carácter básico, para los propietarios de suelos sujetos a transformación urbanística mediante actuaciones de urbanización, de incluir en los suelos reservados para dotaciones públicas que deben entregarse a la Administración, aquellos destinados a la "dotación pública de viviendas, sometidas a algún régimen de protección, con destino exclusivo al alquiler"[693].

El TRLS no precisa si las dotaciones del art. 18.1.a) del TRLS -y entre ellas, la de vivienda social- constituyen sistemas generales o locales, por lo que en principio

---

691 Así lo constata FERNÁNDEZ BAUTISTA, R. en su tesis doctoral: *Colaboración público-privada para la provisión de vivienda pública, asequible y de ocupación temporal. El caso particular de la vivienda en suelo dotacional*, tesis doctoral, Universidad de Barcelona, 2012, pág. 165.

En concreto, VAQUER CABALLERÍA apunta que la Comunidad de Madrid fue la primera en dar ese paso a través de las redes públicas supramunicipales de servicios (*La eficacia y la efectividad del derecho a la vivienda en España*, Iustel, Madrid, 2011, pág. 141).

Asimismo, PORTO REY comenta que, en la Comunidad de Madrid, la creación por la LSCM "de la red de viviendas públicas o de integración social constituye una interesante novedad aportada al acervo cultural urbanístico de España, pues es una institución que no se contempla en Ley urbanística alguna" ("Determinaciones de la ordenación pormenorizada", en *Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid*, SÁNCHEZ GOYANES, E. (dir.), El Consultor de los ayuntamientos y juzgados, Madrid, 2002, pág. 293).

Igualmente, ENÉRIZ OLAECHEA comenta con ocasión de la reforma de 2013 que se trata de una solución del legislador estatal que da cobertura a las leyes urbanísticas aprobadas por algunas CCAA (cita expresamente a Navarra), que se habían adelantado en imponer la reserva de terrenos dotacionales de uso residencial para incluirlos en los patrimonios públicos de suelo y, posteriormente, destinarlos a viviendas sujetas a protección pública ("La nueva regulación de los derechos y deberes urbanísticos. La reforma de la Ley de suelo operada en junio de 2013", *Revista Aranzadi Doctrinal*, n.º 6, 2013 (BIB 2013\1955).

La STSJ de Cataluña (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera), n.º 700/2012 de 4 de octubre, JUR 2013\178381, recuerda que la Ley 10/2004, de 24 de diciembre, de modificación de la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo de Cataluña, para el fomento de la vivienda asequible, de la sostenibilidad y de la autonomía local (DOGC 30 diciembre 2004) impuso a la Administración "la obligación de promover vivienda dotacional pública a nivel de sistema" (fundamento jurídico cuarto).

692 Art. 18.1.a), segundo párrafo, del TRLS.

693 *Vid*. nota a pie de página anterior. Todo el art. 18 de esta norma tiene carácter básico, según la disposición final segunda.

ambas alternativas tienen cabida en la norma. No obstante, considerando la obligación de cesión para este destino por parte de los propietarios de suelo objeto de transformación urbanística mediante actuaciones de urbanización, en la práctica, **la mayoría deberían ser locales**[694].

En cuanto a la **clase de suelo**, como el artículo se refiere a las actuaciones de urbanización del art. 7.1.a) de TLRS, tanto el suelo rural como el urbanizado objeto de transformación urbanística pueden verse afectados por la citada obligación de cesión.

El TRLS tampoco predetermina porcentajes ni cuantías de obligado destino a este uso, sino que el precepto se remite a lo que el "instrumento de ordenación" (p. ej. el plan general) contemple. Más allá del supuesto en que debe realizarse esta reserva consistente en actuaciones de urbanización -no de dotación [695] - con uso predominante residencial, el artículo condiciona esta obligación al desarrollo legal (autonómico, en principio) para definir los casos de aplicación o a que del propio instrumento de ordenación se derive esta necesidad de viviendas rotatorias.

Por lo demás, el TRLS exige que el destino de esta dotación pública de vivienda sea exclusivamente el alquiler a favor de colectivos que podríamos denominar

[694] Remontándose al origen de la regulación de las dotaciones, MORENO LÓPEZ comenta, respecto a los sistemas generales, que la Ley de 1956 vino a añadir dos métodos nuevos -la compensación y la concertación- para "la obtención de suelo para el dominio público municipal", "pese al reconocimiento que lo habitual es la utilización del método expropiatorio". En cuanto a las dotaciones locales, el autor identifica la novedad en la figura de la "cesión gratuita de los servicios de interés general", criticando el desequilibrio entre la obligación de cesión en el caso de suelo urbano, limitada a viales, zonas verdes y centros de Educación General Básica, y el suelo urbanizable, donde además las cesiones incluyen "zonas deportivas, áreas libres de recreo, centros culturales, centros docentes de todo tipo, y, en definitiva, a cuantos servicios se consideren necesarios para el sector" (*Dotaciones, equipamientos urbanísticos*. *El sustrato de la urbanística social,* Montecorvo, Madrid, 1999, pág. 84).

[695] *Vid*. art. 7.1.a) del TRLS al que se remite el art. 18.1 de esta norma.

cualificados, en el sentido de que sufran unas barreras o limitaciones mayores que quienes ya de por sí tienen dificultad para acceder a una vivienda[696].

De acuerdo con este contenido legal, **se aprecian al menos tres condiciones que limitan, en la práctica, el ámbito de exigencia de esta obligación**: la primera, vinculada a **los supuestos** en los que surgirá, que **no se concretan**, sino que se supeditan a lo que la legislación disponga o a que tal necesidad se desprenda del instrumento correspondiente. Por tanto, no todo desarrollo urbanístico de suelo residencial conlleva automáticamente la obligación de cesión de terrenos para uso de vivienda o alojamiento dotacional.

La segunda, inherente a la propia **naturaleza del suelo** donde se establece, que es aquel **de obligatoria cesión a la Administración para usos muy diversos**, como viales, zonas verdes o equipamientos públicos, sin exigencia de estándar mínimo alguno y con el denominador común de carecer de aprovechamiento lucrativo[697]. Ello **restringe en la práctica la cantidad de metros cuadrados edificables para vivienda social en suelo dotacional** pues, en una actuación de desarrollo de suelo para uso predominantemente residencial, en principio cabe pensar que la mayor parte de la edificabilidad está destinada a superficies lucrativas y, además, dentro del suelo dotacional no lucrativo, se incardina, como un uso más, el de vivienda protegida.

---

[696] Según el art. 18.1.a), segundo párrafo, del TRLS, en los suelos que deben entregarse a la Administración para dotaciones públicas se incluirá "cuando deban formar parte de actuaciones de urbanización cuyo uso predominante sea el residencial, los que el instrumento de ordenación adscriba a la dotación pública de viviendas sometidas a algún régimen de protección, con destino exclusivo al alquiler". El precepto distingue dos supuestos: que la legislación aplicable así lo determine o que el propio instrumento de ordenación plantee la necesidad de este tipo de viviendas. Finaliza el párrafo precisando la finalidad: atender necesidades temporales, de ahí presumiblemente el régimen de alquiler; y que sean de colectivos con especiales dificultades de acceso a la vivienda.

[697] Nos remitimos a la sección 3.1.1.4 del capítulo IV en lo que respecta al detalle de la normativa autonómica respecto a la ausencia de aprovechamiento lucrativo en suelo dotacional. En cuanto a la ausencia de estándares mínimos -o superficie mínima- de afectación a este uso concreto de vivienda dotacional en la normativa autonómica véase la sección 3 de este capítulo.

El tercer rasgo limitativo viene determinado por la propia **finalidad: exclusivamente el alquiler y solo para los colectivos cualificados** a los que nos referíamos en el párrafo anterior. Esto último, podría favorecer la priorización del uso de los suelos dotacionales a favor de las personas sin hogar, aunque nos encontramos con el obstáculo de que tengan que destinarse al alquiler. Una posible interpretación del precepto basándonos en su finalidad, consistiría en que la norma pretende impedir la venta de este tipo de viviendas y por ello prevé su destino al alquiler, de forma que su uso temporal por parte de colectivos especialmente vulnerables con base en negocios jurídicos o títulos habilitantes distintos podría tener encaje en la citada finalidad. En cualquier caso, **convendría aclararlo para no vulnerar un tenor literal tan restrictivo** ("destino exclusivo al alquiler").

2. LA IMPORTANCIA DE LO QUE DISPONGA EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

2.1. Requisitos y contenido del planeamiento

El precepto estatal condiciona la adscripción de suelo dotacional público a viviendas protegidas para destino exclusivo de alquiler, a que el instrumento de ordenación así lo disponga. La incorporación de la adscripción a dicho destino puede producirse porque así lo disponga una ley o porque el propio instrumento justifique en su memoria que existe la necesidad de este tipo de viviendas rotatorias[698].

La normativa estatal no predetermina -porque no está dentro del ámbito de sus competencias en atención a la STC 61/1997- qué tipo de plan ni con qué grado de detalle debe regularse este uso de vivienda en suelo dotacional, sino que se limita a permitir el uso compatible de vivienda en los suelos dotacionales públicos, como previsión de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística.

Por tanto, como regla general, el planeamiento ha de prever el uso de vivienda social o de alojamiento asequible dentro del carácter dotacional -general o local- que haya reconocido a los terrenos donde pretende implantarse, como uso característico o

[698] Seguimos reflexionando sobre el art. 18.1.a) TRLS, segundo párrafo.

compatible[699]. A su vez, el tipo de instrumento de planeamiento -general o de desarrollo- dependerá de si dichas dotaciones se incluyen en suelos urbanos o rústicos sujetos a actuaciones de transformación urbanística, o se adscriben a ellos, y de su naturaleza de sistema general o local. Todas estas circunstancias pueden tener distinto tratamiento en la legislación autonómica respectiva.

Sin embargo, podemos apuntar ideas generales de construcción jurisprudencial y doctrinal y centrarnos en el suelo sujeto a transformación urbanística y actuaciones de urbanización, que son las que dan lugar a la obligación de cesión para uso dotacional público de vivienda en caso de uso predominante residencial[700]. De esta manera, cabe afirmar:

(i) Como punto de partida, que las dotaciones o equipamientos de alcance general, requerirán bien de un plan de ordenación territorial, bien de un plan general urbanístico, bien de un plan especial que especifique el uso de vivienda social o de alojamiento como característico o al menos como compatible[701].

---

[699] La ley puede exceptuar este régimen general. Tal es el caso, p.ej., de la Comunidad de Madrid, donde se permite el uso de vivienda pública sujeta a un régimen de protección en suelos vacantes de la red de servicios o de la red de equipamientos pese a no estar contemplado expresamente en el planeamiento.

[700] Las actuaciones de urbanización se pueden llevar a cabo tanto en suelo urbano, para "formar o renovar la urbanización", como en suelo rural, para su paso a urbanizado mediante la creación "junto con las correspondientes infraestructuras y dotaciones públicas" de "una o más parcelas aptas para la edificación o uso independiente y conectadas funcionalmente con la red de los servicios exigidos por la ordenación territorial y urbanística" (art. 7.1.a) TRLS). A su vez, la obligación de cesión para dotaciones públicas de vivienda es la contemplada en el art. 18.1.a) TRLS, según hemos anunciado antes.

[701] Basamos esta afirmación en las reflexiones de MORENO LÓPEZ en su obra *Dotaciones, equipamientos urbanísticos. El sustrato de la urbanística social,* Montecorvo, Madrid, 1999. Este autor constata que la jurisprudencia ha manifestado la vinculación entre los sistemas generales y el plan general, pues la estructura general que este instrumento ha de establecer consiste precisamente en "un conjunto de sistemas generales" detallados en el art. 25 del Reglamento de Planeamiento (pág. 95). El plan especial es la norma específica que permite, como posibilidad, concretar o "determinar" los sistemas generales, si bien la creación de equipamientos generales destinados al servicio de toda la sociedad "es función reservada bien al Plan General, que es lo más genuino y propio" (STS (Sala n.º 4) de 22 de mayo de 1987 (La Ley 1987, 4-238), citada y transcrita

(ii) En el caso de dotaciones o equipamientos locales, será el planeamiento de desarrollo de las actuaciones en dicho ámbito (p. ej. plan parcial o plan especial de reforma interior) el encargado de precisar tal uso en la dotación correspondiente[702].

En definitiva, **como regla general resulta necesario que un instrumento de ordenación territorial o urbanística** (planeamiento general o de desarrollo) **incluya el uso de vivienda social en la dotación pública correspondiente** -al menos como uso compatible según permite la Ley Estatal de Vivienda- para que

---

en la pág. 314). En el caso de suelo urbano, será el plan general o, en su defecto, el plan especial el instrumento que determinará su ubicación. El autor cita y transcribe la STS (Sala n.º 4) de 18 de abril de 1988 (La Ley, 1988-3, 162), que anula la aprobación de un proyecto de construcción de una residencia infantil de emergencia en suelo urbano, por el hecho de que el plan general solo se refiriese al destino de "equipamiento" sin precisar su naturaleza y esta no se hubiera determinado mediante un plan especial (pág. 316). Asimismo, al menos para las dotaciones locales, los planes especiales de reforma interior pueden cambiar el uso previsto en el plan general, pues precisamente este es su objetivo (crear, en suelo urbano, dotaciones urbanísticas y equipamientos comunitarios) (pág. 325, con cita y transcripción de la jurisprudencia que lo avala). El límite para este instrumento es no modificar la estructura general del plan general cuando este no contemple la operación de reforma interior pretendida, lo cual venía prohibido por el art. 23.3 de la Ley del Suelo de 1976 (pág. 324). Es decir, suplir "completamente al plan general, llenando los vacíos que el plan general ha provocado" (pág. 328). Precisamente para este autor los equipamientos constituyen un caso en el que el planeamiento de desarrollo -en particular, el plan especial- podría recoger determinaciones sin necesidad de incluirse en el plan general (pág. 197) y de hecho aboga por que la normativa urbanística obligue a la aprobación de "planes especiales de desarrollo en materia de equipamientos", tanto locales como generales (pág. 202). Ello permitiría eliminar el tratamiento diferenciado entre estos sistemas (los locales, exigidos por referencia a estándares; los generales sin contar con un mínimo obligatorio que garantice la satisfacción de las necesidades) (pág. 202).

[702] Según MORENO LÓPEZ, en el caso de los sistemas locales, "la propia normativa reguladora de los Planes Parciales garantiza que sean estos los medios de implantación" (*op. cit.* nota a pie de página anterior, pág. 315). Así se desprende del art. 45.1 del Reglamento de Planeamiento, que obliga a que estos instrumentos contengan unos estándares mínimos de reserva para dotaciones. Además, "las dotaciones de los Planes Parciales serán en todo caso independientes de las previstas en los Planes Generales y tendrán, por lo tanto, carácter complementario de estas" (art. 45.2). Apunta el autor que, si el plan general entra a determinar la ubicación y características de los sistemas locales, el plan parcial deberá adaptar sus determinaciones a dichos contenidos, en virtud del principio de jerarquía normativa (pág. 336). Ahora bien, en nuestra opinión, esta afirmación admite el matiz de de que, si esa determinación no es "estructurante"(en términos de la LSCM p. ej.) o propia del plan general, el plan parcial sí podría modificarla (p. ej. art. 34.3 LSCM según el cual las determinaciones pormenorizadas desarrollan, sin poder contradecirlas, las disposiciones estructurantes, que son las establecidas y alteradas por los instrumentos de planeamiento general) y precisamente las determinaciones sobre las redes locales no suelen ser de naturaleza estructurante.

pueda acometerse la edificación, como actuación integrada o sistemática; o como actuación aislada; de ahí su importancia.

La falta de flexibilidad y de agilidad para poder implantar el uso de vivienda social en suelo dotacional, que derivan de este requisito de planeamiento, son obvias[703].

Alternativamente, la legislación autonómica podría declarar dicha compatibilidad del uso de vivienda social en el suelo dotacional (al menos en el vacante). Tal sería el caso, p. ej., de la modificación de la LSCM a través de la Ley 3/2024, de 28 de junio, de medidas urbanísticas para la promoción de vivienda protegida[704].

En este sentido, no parece que las exigencias de ordenación urbanística sean más restrictivas para el suelo dotacional que para el suelo residencial. De hecho, **pensamos que su naturaleza dotacional facilita la tramitación urbanística y la generación de este tipo de uso**:

(i) En primer lugar, porque se permite que la figura del plan especial -de tramitación más ágil que un plan general- cree dotaciones urbanísticas y equipamientos comunitarios[705].

[703] ALONSO TIMÓN atribuye al urbanismo español en general una falta de flexibilidad y de agilidad, así como una dificultad de gestión. Estos "tres obstáculos estructurales" los vincula el autor especialmente a los requisitos de planeamiento para la clasificación y calificación urbanística del suelo ("La necesidad de un nuevo urbanismo para los problemas del siglo XXI: a propósito de la modificación de las normas urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid", *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 67, octubre 2024, págs. 21-22 (versión electrónica consultada).

[704] BOCM 3 julio 2024.

[705] En concreto, "*los Planes Especiales de Reforma Interior no previstos en el Plan General pueden modificar el uso urbano establecido en el Plan General, sin necesidad de una previa o simultánea revisión del mismo, por no venir integrada la calificación de ese uso dentro de su «estructura fundamental»*" y pueden, de esta manera, cambiar la calificación de industrial a dotacional (STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 31 de diciembre de 1985, RJ\1985\6553, FJ segundo).

(ii) En segundo lugar, derivado de lo anterior, por la mayor flexibilidad en el instrumento que ubique la dotación para vivienda, al no requerirse de plan general[706].

[706] Ejemplo de ello es Cataluña, donde se permite mediante plan especial el desarrollo del sistema urbanístico de equipamientos comunitarios en el que puede incardinarse la vivienda social, de forma que si el planeamiento urbanístico general no lo hace, este tipo de instrumento puede concretar el uso del equipamiento comunitario y la titularidad pública o privada (art. 67.1.4 TRLUCAT). Esta previsión procede de una modificación del TRLUCAT aprobada en 2012, mediante el art. 24 de la Ley 3/2012, de 22 de febrero (DOGC 29 febrero 2012). Resulta de interés la STSJ de Cataluña (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera), n.º 562/2010 de 29 de junio, JUR 2010\388369 que, antes de la citada modificación legal, apuntaba que "la reserva de terrenos destinados a viviendas dotacionales públicas" a título de "sistemas urbanísticos" sí requería su cobertura en el plan general, para que un plan especial pudiera desarrollar la ordenación. No es el caso de autos, en el que el Plan Especial de Reforma Interior sujeto a examen tiene por objeto terrenos no calificados como sistemas generales, pero como decimos es de interés la reflexión acerca de que el "principio de jerarquía normativa para los ámbitos de estructura general y orgánica del territorio" hace precisa la cobertura del plan general para el correspondiente plan especial en dichos ámbitos o sistemas, pero no en el los supuestos restantes, en los que los planes especiales pueden "alterar y modificar lo normado por los planes generales" (fundamento jurídico tercero, dentro de la transcripción de su Sentencia n.º 18, de 13 de enero de 2009 (PROV 2009\174756).

Igualmente, en Cataluña, la STSJ de Cataluña (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera), n.º 755/2010 de 6 octubre, RJCA 2011\387, nos recuerda que hasta el Decreto-ley 1/2017, de 16 de octubre, de Medidas Urgentes en materia urbanística, por el que se excluyen de los "estándares de zonas verdes, espacios libres y equipamientos para con los Sistemas Urbanísticos Generales o Locales de vivienda dotacional pública", no podían dejar de atenderse dichos estándares, lo cual le lleva a concluir que el planeamiento de autos era nulo por dicha carencia.

En la Comunidad de Madrid, PORTO REY comenta a propósito de la originaria versión de la LSCM que "una innovación importante supone que las reservas de suelo para redes públicas se hacen ahora sin concretar el uso pormenorizado al que se han de dedicar, lo que introduce flexibilidad en el planeamiento", de forma que esta norma solo exigía la reserva de al menos 15 m^2s para la red de zonas verdes y espacios libres (art. 36.6.b), por lo que los 15 m^2s restantes hasta completar los 30 m^2s por cada 100 m^2e, para las redes de equipamientos sociales y de servicios -entre ellos, las viviendas públicas o de integración social- podían decidirse discrecionalmente por el Ayuntamiento, lo cual no era posible con arreglo al Anexo al Reglamento de Planeamiento ("Determinaciones de la ordenación pormenorizada", en *Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid*, SÁNCHEZ GOYANES, E. (dir.), El Consultor de los ayuntamientos y juzgados, Madrid, 2002, pág. 300). Más recientemente, en la Comunidad de Madrid, la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de esta Comunidad Autónoma (BOCM 22 diciembre 2022) permite expresamente ubicar en suelos vacantes de la red de servicios o de la red de equipamientos, el uso de viviendas públicas sujetas a un régimen de protección (anteriormente denominadas como viviendas públicas o de integración social), siempre que se cumplan los requisitos enunciados en el art. 36.2.c).2º1 de la LSCM, en la nueva redacción dada por esta ley. "Se trata de viabilizar la construcción de las denominadas viviendas dotacionales, con independencia de su concreta previsión en el planeamiento general", sin obligar a ello y sin afectar a la regulación específica de este tipo de

(iii) En tercer lugar, por el menor grado de detalle en el contenido de la ordenación urbanística en lo que respecta a los sistemas urbanísticos generales o locales[707].

(iv) En cuarto lugar, por no computar en el cálculo de la edificabilidad media ni consumir aprovechamiento lucrativo.

Además, el planeamiento podría calificar o no la dotación como demanial o patrimonial pública. Ahora bien, entendemos que la naturaleza jurídica de las dotaciones viene determinada por su destino efectivo (a un "uso general" o a un "servicio público") o a lo que una ley expresamente disponga, siguiendo la definición

---

vivienda recogida en los instrumentos de planeamiento en su caso (IGLESIAS GONZÁLEZ, F., "Comentario crítico de los cambios en materia de urbanismo introducidos por la ley de medidas urgentes para el impulso de la actividad económica de la Comunidad de Madrid", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente,* n.º 359, enero-febrero 2023, págs. 150-152).

En sentido análogo al caso de la Ley 11/2022 madrileña, el Decreto-ley 6/2023, de 2 de octubre, de medidas urgentes en materia de vivienda (BOIB 3 octubre 2023), añade una nueva disposición adicional vigésima a la LUIB, a través de la cual se introduce la siguiente posibilidad transitoria de ubicar vivienda en suelo dotacional público: "Para las solicitudes de licencia que se presenten en un plazo de dos años desde la entrada en vigor de este Decreto Ley y se ejecuten en un máximo de tres años desde el inicio de las obras, en parcelas situadas en suelo urbano con una calificación de dotacional público y que todavía no haya sido desarrollado, se permitirá, además del equipamiento, el uso residencial destinado a vivienda protegida en régimen de alquiler" (disposición adicional primera).

SORIA MARTÍNEZ se ha mostrado bastante crítico con la ley madrileña, por oposición a la balear, pues esta última contempla los alojamientos dotacionales como una tipología que no constituye "una residencia habitual sino un servicio de alojamiento temporal para colectivos identificados, que efectivamente precisan una solución habitacional no permanente" ("La crisis del estándar urbanístico. Del principio de no regresión a la construcción de viviendas sobre suelo dotacional público", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 368, marzo 2024, pág. 131). Por ello, "los alojamientos dotacionales de la legislación balear encajan más en el uso dotacional de una red de servicios que la construcción de unas viviendas de protección cualesquiera según lo que plantea la Ley 11/2022, de la Comunidad de Madrid" (pág. 137).

[707] Así, basta con su "emplazamiento para templos, centros docentes, y demás servicios de interés público y social que formen parte del equipo urbano comunitario en proporción adecuada a las necesidades colectivas y a las características socio-económicas de la población". En concreto, la referencia a "usos culturales y administrativos" constituye una pormenorización suficiente a estos efectos (STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 22 de enero de1988, RJ\1988\334, FJ decimotercero de la sentencia apelada, que se acepta por el TS).

básica estatal del dominio público contemplada en la LPAP y según lo entiende nuestra jurisprudencia[708]. Desarrollamos esta cuestión en el capítulo IV.

Asimismo, los negocios jurídicos en virtud de los cuales se lleve a cabo la edificación y uso efectivo de viviendas en cada parcela tampoco constituyen un contenido propio del planeamiento urbanístico[709].

2.2. Tres PGOU objeto de análisis: Madrid, Barcelona y Valencia

Para ilustrar la obligación estatal con lo que está aconteciendo a través de los instrumentos de planeamiento, nos referimos seguidamente a lo dispuesto por los

[708] Tendremos ocasión de abordar en esta obra el concepto de uso efectivo del suelo dotacional para vivienda social como criterio determinante para adquirir su carácter demanial cuando ni la ley autonómica ni el planeamiento han declarado tal carácter, manejado por BREMOND TRIANA, L. en "Las parcelas dotacionales de equipamiento sin servicio público establecido: ¿son bienes demaniales?", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º264, marzo 2011, págs. 13-70, con cita a otros autores que se pronuncian también sobre esta cuestión. En todo caso, apuntamos ya la idea de que, según alguna sentencia del Tribunal Supremo, la naturaleza del suelo (demanial o patrimonial) destinado a dotación pública, dependerá de su concreto destino; no de la calificación por parte del planeamiento. Así, p. ej., según la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 14 de junio de 1983, RJ 1983\3506, "el plan, al definir los tipos de equipamientos, determina la afectación del uso del suelo, pero no el carácter de dominio público o no del mismo, que estará en función de la naturaleza del servicio".

[709] Esta afirmación debe matizarse en el caso de que las actuaciones de urbanización conlleven el deber, para los propietarios de terrenos sujetos a transformación urbanística, de entregar la dotación ya edificada dentro de los elementos que ha de ceder a la Administración. En efecto, el propio art. 18.1 TRLS obliga también a ceder -y por tanto a ejecutar- "instalaciones propias de cualesquiera redes de dotaciones y servicios (…) cuando estén destinadas a la prestación de servicios de titularidad pública". MORENO LÓPEZ constató 15 años antes del TRLS que los sistemas de obtención de suelo para equipamiento tienen un papel principal en su estudio, mientras que "la construcción de los edificios en los que se materializa cada tipo de equipamiento nos parece residual" como el art. 46 del Reglamento de Planeamiento plantea con su formulación, admitiendo que esta cuestión trascendía de su estudio (*Dotaciones, equipamientos urbanísticos*. *El sustrato de la urbanística social,* Montecorvo, Madrid, 1999, pág. 139). En efecto, dicho precepto menciona entre los compromisos del urbanizador con el Ayuntamiento y con los propietarios, la "construcción, en su caso, de edificios destinados a dotaciones comunitarias de la urbanización, no incluidas entre las obligaciones generales impuestas por la Ley" (letra b), apartado 2). Por tanto, en el caso de que el planeamiento prevea un desarrollo urbanístico mediante actuaciones sistemáticas o integradas y el proyecto de urbanización obligue a los propietarios no solo a ceder la parcela dotacional para vivienda social sino también a edificarla, será este el instrumento que posibilite su ejecución y además sin necesidad de licencia urbanística. Ahora bien, como decimos, este caso tendrá su encaje en el instrumento urbanístico de gestión correspondiente (p. ej. de la junta de compensación), mientras que este trabajo pretende centrarse en la problemática de suelos dotacionales ya entregados a la Administración (no en proceso de transformación) que están pendientes de edificar.

PGOU de los principales municipios de España atendiendo a su población empadronada[710]. Así:

1. En **Madrid**, el PGOU no recogía el uso residencial dentro de las redes supramunicipales ni de las locales[711]. Sin embargo, existía suelo dotacional al que el planeamiento de desarrollo le ha proporcionado el uso de vivienda pública (p.ej. parcela catastral 6220401VK4862A0001BX de la Licitación Plan Vive Madrid). En 2023 se modificó el PGOU precisamente para prever el uso de **vivienda dotacional** en el uso dotacional de servicios colectivos y, dentro de este, en los equipamientos[712]. Incluye:

   (i) **viviendas tuteladas**, destinadas al alojamiento de personas con necesidad de asistencia social (personas mayores, discapacitados, etc.), que puedan vivir de forma autónoma fuera de establecimientos especializados. Deben vincularse permanentemente a la prestación de servicios sociales.

   (ii) **viviendas públicas de integración social**, "destinadas a atender las necesidades temporales de colectivos con especiales dificultades de acceso a la vivienda, como familias con escasos recursos o personas en

[710] Instituto Nacional de Estadística, "¿Cuántos habitantes tiene…?", población a 1 de enero de 2023 del municipio según Población del Padrón Continuo por Unidad Poblacional, consultable en https://www.ine.es/explica/explica_estadymas_widget_cuantos_ayuda.htm (última visita: 6 junio 2025).

[711] Compendio de las Normas Urbanísticas del PGOUM-97 consultable en https://geoportal.madrid.es/fsdescargas/IDEAM_WBGEOPORTAL/ESTATICOS_VISORES_URBANISTICOS/PG97/TEXTOS/Compendio_NNUU_PGOU97.pdf, disponible hasta que se modificaron. En la actualidad ese enlace ya no funciona. Puede consultarse el nuevo compendio en la versión resultante de la modificación a la que nos referimos en este apartado, en el siguiente enlace: https://transparencia.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/UDCUrbanismo/PGOUM/CompendioNNUU/Compendio%202024/COMPENDIO_MPG_NNUU_2024.pdf (última visita 6 junio 2025).

[712] Art. 7.10.2 de las NNUU. Sobre esta modificación del PGOU de Madrid, véase el comentario de ALONSO TIMÓN en "La necesidad de un nuevo urbanismo para los problemas del siglo XXI: a propósito de la modificación de las normas urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid", *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 67, octubre 2024, págs. 1-38 (versión electrónica consultada). En concreto, la explicación acerca de este uso dotacional figura en la pág. 15.

situación de vulnerabilidad social". Deben destinarse exclusivamente al alquiler rotatorio.

Se permite también que esta categoría de vivienda dotacional se encuadre en el uso residencial[713].

Por lo demás, el PGOU contempla las "concesiones administrativas" como el mecanismo para la ejecución material de las obras o instalaciones de los sistemas generales cuando se realizan por los particulares[714].

2. En **Barcelona**, el PGOU del Área Metropolitana se modificó para regular el sistema de equipamientos de alojamiento dotacional en el municipio de Barcelona. Son los destinados a satisfacer las necesidades temporales de habitación por dificultad de emancipación, por razones de acogimiento, de asistencia sanitaria o de asistencia social, de estudio, de trabajo o por la afectación por una actuación urbanística[715].

3. En **Valencia**, desde 2008 el PGOU sí prevé expresamente el uso de vivienda asistencial tanto en sistemas generales como locales de servicios públicos, definida como "vivienda asistencial en régimen de alquiler, con destino a los colectivos identificados en la normativa urbanística[716].

---

[713] Art. 7.3.1 de las NNUU.

[714] Art. 3.5.7 de las NNUU.

[715] Nueva redacción del art. 212.1.g) del Texto Refundido de la modificación del Plan General Metropolitano para regular el sistema de equipamientos de alojamiento dotacional de Barcelona consultable en consultable en https://ajuntament.barcelona.cat/informaciourbanistica/cerca/es/fitxa/B1690/--/--/ap/ (última visita: 6 junio 2025).

[716] Art. 7.8.3.k) de las Normas Urbanísticas del Plan General de Valencia, según versión resultante de la modificación aprobada mediante Resolución, de 15 de enero de 2008, del Conseller de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda, por la que se aprueba definitivamente la Modificación del Plan General de Valencia relativa a la regulación de la calificación "viviendas asistenciales" GSP-7 (Boletín Oficial de la Provincia de Valencia 16 agosto 2008).

Estos tres municipios se ubican en tres CCAA que contemplan expresamente el uso de vivienda social en suelo dotacional en sus respectivas legislaciones. En Valencia, su PGOU se modificó para adaptarlo a la ley urbanística incluyendo dicho uso en sus determinaciones. En Madrid, también el PGOU se adaptó a la LSCM previendo el uso de vivienda dotacional y de hecho este ya se había asignado por el planeamiento en redes supramunicipales [717] . En Barcelona ya hemos apuntado la reciente modificación del PGOU del Área Metropolitana, donde hay suelo dotacional para vivienda social en equipamientos locales; en concreto, el 3,25% del total de suelo

[717] En la Comunidad de Madrid, según la LSCM, las "determinaciones estructurantes" son las "establecidas y alteradas por los instrumentos de planeamiento general" y las "pormenorizadas" como las que "habrán de desarrollar, sin contradecirlas, las estructurantes que correspondan" (art. 35.3 LSCM). Los planes de sectorización constituyen uno de los instrumentos de planeamiento general (art. 34.2.a).2 LSCM). En lo que respecta a las redes públicas -dentro de las cuales y, en particular, de las de servicios, se incardina la de viviendas públicas sujetas a un régimen de protección-, son estructurantes: (i) las reservas y dimensiones de suelo para red pública supramunicipal o general, (ii) las condiciones básicas de ordenación, (iii) en redes locales, las instrucciones normativas sobre la localización y características de este tipo de elementos que sean necesarias para la funcionalidad de la red, mientras que el señalamiento de los espacios destinados a tales elementos tendrá el carácter de determinación pormenorizada (art. 36.3 LSCM). El sistema de redes supramunicipales solo podrá establecerse por el planeamiento regional territorial o, en su defecto, por el planeamiento general, de forma que la definición de sus elementos será la que resulte de las determinaciones de estos planeamientos en suelos urbanizables (art. 36.4 LSCM). De acuerdo con ello, por ejemplo, el Plan de Sectorización del ámbito UNS.4.01 "Ciudad Aeroportuaria, Parque de Valdebebas" aprobado definitivamente mediante Orden, de 13 de mayo de 2003, del Consejero de Obras Públicas, Urbanismo y Transporte (BOCM 6 junio 2003), contempla una dotación supramunicipal para viviendas de integración social (VIS) colindante al Parque Metropolitano. Sin embargo, se remite al plan parcial para el área de concentración de la edificación. La reserva asciende a 190.800 m^2. Posteriormente, el Plan Parcial correspondiente al Sector de Suelo Urbanizable No Programado 4.01 "Ciudad Aeroportuaria-Parque de Valdebebas" en la versión originaria y en la resultante de la segunda modificación aprobada mediante Acuerdo, de 22 de diciembre de 2008, del Pleno del Ayuntamiento de Madrid (BOCM 5 febrero 2009) prevé el uso como "*Red Supramunicipal de Viviendas Públicas y/o de Integración Social*" para la parcela catastral 6220401VK4862A0001BX incluida en la Licitación Plan Vive Madrid. La titularidad de esta parcela se obtuvo por la Comunidad de Madrid como consecuencia del desarrollo urbanístico del sector, tal y como se desprende del "*Plano 0.3 Hoja 1. Redes Públicas*", en el que esta parcela está identificada como "*viviendas públicas (RS-VIS)*" y esta red a su vez como de cesión para cumplir la LSCM; y del "*Anejo XV Listado de propietarios*" correspondiente a los propietarios originarios del ámbito, en el que no figura la Comunidad de Madrid. Por tanto, este ejemplo demuestra cómo si bien las Normas Urbanísticas del PGOU de Madrid no regulan el suelo dotacional para vivienda social, sí que es posible implantar este uso en determinados ámbitos y parcelas, a través de una modificación del PGOU o de un plan de sectorización, que en la Comunidad de Madrid tiene rango de planeamiento general. Además, desde 2023 es posible ubicar vivienda pública protegida en suelos vacantes de la red de servicios o de la red de equipamientos procedentes de sectores de suelo urbanizable o en suelo urbano no consolidado que disponga de ordenación pormenorizada, siempre y cuando se cumplan los requisitos del art. 36.2.c)2º.1 de la LSCM.

dotacional destinado a alojamientos dotacionales. Y se pretende aumentar dicha superficie a un 5% del suelo de equipamiento local de la ciudad[718].

La vinculación del uso del suelo dotacional a lo previsto en el planeamiento urbanístico nos lleva a concluir sobre la necesidad de que las previsiones de los planeamientos municipales (de rango general en el caso de sistemas o redes igualmente generales o supramunicipales; de rango inferior en el caso de sistemas locales) contemplen expresamente el uso de vivienda social o de alojamiento en suelo dotacional -al menos como uso compatible, según la posibilidad recogida en la Ley Estatal de Vivienda- para que tales actuaciones tengan el respaldo legal apropiado[719], de forma que no deba esperarse a una modificación o revisión de planeamiento, cuya tramitación puede prolongarse durante años sobre todo si es de rango general.

La casuística a nivel legislativo (no digamos ya de planeamiento urbanístico), como se observa ya, puede ser tan variada, que vale la pena analizarla con el objetivo de detectar sus carencias y sentar unas bases comunes que permitan alcanzar el objetivo básico de la dotación pública para vivienda social: que la Administración logre proporcionar vivienda a colectivos vulnerables en suelo de su titularidad; prioritariamente a personas sin hogar.

2.3. Conclusiones sobre la obligación estatal básica

De lo anteriormente expuesto podemos extraer las siguientes conclusiones de interés para nuestro trabajo:

[718] *Vid.* nota a pie de página n.º 715, pág. 72.

[719] En palabras de FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ a propósito de la habilitación de la Ley Estatal de Vivienda respecto al suelo dotacional destinado a vivienda social, "sólo es efectiva en la medida en que el instrumento urbanístico ordenador del suelo del que se trate haga uso de la misma por ser pertinente conforme a las circunstancias concurrentes en el territorio correspondiente" ("Ley 12/2023 por el derecho a la vivienda. Tipos de vivienda protegida, las viviendas asequibles incentivadas y los parques públicos de vivienda. Modalidades de gestión y financiación de las mismas", *Práctica Urbanística,* n.º I, septiembre 2023, págs. 13-14).

1. Partimos de que, **como regla general**, **resulta necesario que un instrumento de ordenación territorial o urbanística** (planeamiento general o de desarrollo) **incluya el uso de vivienda o de alojamiento en la dotación pública** correspondiente -al menos como uso compatible según permite la Ley Estatal de Vivienda- para que pueda acometerse la edificación, como actuación integrada o sistemática, o como actuación aislada; de ahí su importancia.

2. Alternativamente, la legislación autonómica podría declarar dicha compatibilidad del uso de vivienda social en el suelo dotacional (al menos en el vacante). Ya se ha dado algún caso, como en la Comunidad de Madrid a través de la Ley 3/2024. En este sentido, **para los suelos dotacionales existentes, que no estén edificados o que estándolo, carezcan de uso, recomendamos declarar legalmente** a través de la ley estatal del suelo y leyes autonómicas de ordenación del territorio o urbanística correspondientes, **la compatibilidad con el uso de vivienda social dotacional y que dicha compatibilidad constituya en sí misma la afectación del bien a ese posible uso,** a fin de permitir que suelos vacantes aptos para este uso, puedan ser edificados sin necesidad de modificar el planeamiento general. La propia norma podría naturalmente establecer condiciones para preservar la idoneidad del suelo y la correcta integración del uso en su entorno. P. ej., índices de edificabilidad y/o ocupación máxima; no implantación en suelo dotacional incluido en zona verde (parques, jardines, etc.). Para los suelos que se obtengan a futuro mediante cesión urbanística, recomendamos que la ley urbanística incorpore los contenidos que proponemos en la sección 3.2 siguiente de este capítulo.

3. Es posible que la naturaleza dotacional facilite la tramitación urbanística y la generación de este tipo de uso, considerando que no se imponen obligaciones de cesión de suelo -ni para dotaciones ni para suelo lucrativo destinado a vivienda protegida- pese a consistir el destino en un uso de alojamiento análogo al residencial; y por la mayor flexibilidad del contenido de la ordenación urbanística en lo que respecta a los sistemas urbanísticos generales o locales. En

cualquier caso, **recomendamos fijar mediante ley una ordenación básica que permita directamente tramitar la licencia urbanística o, en su defecto, que sea la figura de un plan especial** aprobado por la propia Administración titular de la parcela, con la participación de la Administración municipal para la emisión del correspondiente informe urbanístico, **la que establezca el uso de vivienda social en la parcela en cuestión y la ordenación urbanística necesaria**.

4. **En defecto de las reformas legislativas apuntadas**, la vinculación del uso del suelo dotacional a lo previsto en el planeamiento urbanístico nos lleva a concluir sobre la necesidad de que las previsiones de los planeamientos municipales (de rango general en el caso de sistemas o redes igualmente generales o supramunicipales; de rango inferior en el caso de sistemas locales) contemplen **expresamente el uso de vivienda social o de alojamiento en suelo dotacional como uso compatible en este tipo de suelo**, según la posibilidad recogida en la Ley Estatal de Vivienda. Por tanto, **recomendamos la incorporación de ese contenido a los planes generales para que tales actuaciones tengan el respaldo legal apropiado** [720] , a través de su modificación puntual, de forma que no deba esperarse a una modificación o revisión de planeamiento, cuya tramitación puede prolongarse durante años tratándose de planes generales.

[720] En palabras de FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ a propósito de la habilitación de la Ley Estatal de Vivienda respecto al suelo dotacional destinado a vivienda social, "sólo es efectiva en la medida en que el instrumento urbanístico ordenador del suelo del que se trate haga uso de la misma por ser pertinente conforme a las circunstancias concurrentes en el territorio correspondiente" ("Ley 12/2023 por el derecho a la vivienda. Tipos de vivienda protegida, las viviendas asequibles incentivadas y los parques públicos de vivienda. Modalidades de gestión y financiación de las mismas", *Práctica Urbanística,* n.º I, septiembre 2023, págs. 13-14).

3. LA REGULACIÓN AUTONÓMICA DE LA DOTACIÓN PÚBLICA PARA VIVIENDA SOCIAL

3.1. Previsión de esta figura y tipo de norma que la reconoce

3.1.1. Sinopsis normativa

3.1.1.1. Planteamiento

Comenzamos el análisis de la regulación autonómica a través de la descripción o directamente transcripción de los contenidos relevantes sobre la definición de la vivienda dotacional, las previsiones en cuanto a su reserva, obligación de cesión y Administración beneficiaria, y en su caso sobre su naturaleza jurídica (negritas de las siguientes secciones propias).

3.1.1.2. Andalucía

A efectos urbanísticos, la norma de desarrollo de la LISTA define, dentro del concepto de vivienda protegida, "los **alojamientos protegidos** destinados a **colectivos específicos**", como aquellos que "con el fin de atender a **necesidades habitacionales transitorias**, sean calificados de conformidad con la normativa autonómica" (apartado 27 del Anexo al Decreto Andalucía 550/2022 desarrollo LISTA).

Dentro de los usos pormenorizados, define el **uso global dotacional**, tanto público como privado, que incluye el de equipamientos comunitarios y, dentro de estos, los alojamientos protegidos que es el "**destinado a colectivos específicos,** incluidos los temporeros, bajo régimen de alquiler o cesión de uso e integrados por una parte privativa, que debe permitir el desarrollo de **todas las funciones que son propias a la vivienda**, y por los servicios comunitarios que sirvan de apoyo a esas funciones" (apartado 16.e).1º del Anexo al Decreto Andalucía 550/2022 desarrollo LISTA).

El **Decreto-ley 1/2025 Andalucía** vino a confirmar dicha posibilidad en una norma con rango de ley, permitiendo:

- En las parcelas de equipamiento comunitario básico, que los instrumentos de ordenación establezcan, como uso compatible, el de "vivienda o alojamiento dotacional con la finalidad de atender necesidades temporales de colectivos con especiales dificultades de acceso a la vivienda, destinando las mismas al alquiler o cualquier otra forma de ocupación temporal de naturaleza rotatoria" (art. 3.1).

- En las parcelas y edificios vacantes calificados como equipamiento comunitario público, ubicados en zonas de uso global residencial, sin destino específico asignado o calificados con el uso genérico de interés público y social, "se podrá autorizar, sin necesidad de modificar el instrumento de planeamiento vigente, el uso pormenorizado alternativo de vivienda o alojamiento dotacional con las características del apartado anterior" (art. 3.2). Para ello se requiere "un acuerdo municipal que valore la oportunidad de destinar la parcela al uso residencial en su totalidad o coexistiendo con otros equipamientos comunitarios" (art. 3.2).

La **normativa de vivienda protegida** vincula el término "alojamiento" a los "alojamientos transitorios". Son aquellos destinados a "**personas físicas con riesgo o en situación de exclusión social y vecindad administrativa** en la Comunidad Autónoma de Andalucía, que no puedan acceder a una vivienda protegida y respecto de las cuales quede acreditada su necesidad habitacional a través de los correspondientes servicios sociales de los ayuntamientos de los municipios en los que residan". Puede satisfacerse "mediante edificaciones que constituyan fórmulas intermedias entre la vivienda individual y la residencia colectiva". Deben incluir "servicios comunes que faciliten la plena realización de su finalidad social" (art. 20 LVA).

El reglamento de viviendas protegidas de Andalucía incluye en su regulación "los alojamientos protegidos destinados a colectivos específicos que, con el fin de atender a necesidades habitacionales transitorias, sean calificados de conformidad con la normativa autonómica" citando la posibilidad de que "estos alojamientos se construyan sobre suelos dotacionales", en cuyo caso "se garantizará el cumplimiento

de los estándares de equipamiento de conformidad con la normativa urbanística" (art. 2.2 Decreto 149/2006).

Desde la perspectiva de las **ayudas públicas**, el decreto y la orden que regulan las ayudas para el fomento del parque de viviendas protegidas en alquiler disponen lo siguiente:

- El objeto del programa de viviendas gestionadas por las Administraciones Públicas, entidades públicas y entidades del Tercer Sector de Acción Social, incluye facilitar el acceso a cualquier alojamiento o "dotación residencial" para determinados colectivos (víctimas de violencia de género, personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, etc.) (arts. 67 y 68 Decreto Andalucía 91/2020 Plan Vive).

- En caso de tratarse de promociones de alojamientos sobre suelos dotacionales el total de las unidades habitacionales se destinará a **atender necesidades transitorias de personas de especial protección** recogidos en el art. 5 del Decreto Andalucía 91/2020 Plan Vive, y al menos el 50% de las personas destinatarias, o unidades familiares en su caso, no superarán 1,2 veces el IPREM (base cuarta Orden 16 junio 2021).

3.1.1.3. Aragón

Se contempla la posibilidad de "**suelos dotacionales** o con cualquier otra calificación compatibles con la promoción de viviendas u otras formas de alojamiento acordes con su finalidad" que, una vez construidas las viviendas o alojamientos, deberán integrarse en el "Fondo Social de Vivienda Social de Aragón" (art. 15.4 Decreto-ley 3/2015) posteriormente denominado "Parque Público de Vivienda Social de Aragón" (art. 28.4 Ley 10/2016).

Asimismo, "la **vivienda cooperativa en cesión de uso y otras soluciones residenciales modelo cohousing, alojamientos temporales u otras modalidades similares**, destinados al arrendamiento, a la cesión en uso o al disfrute temporal en

cualquier régimen admitido en derecho, (…) podrán ser edificados sobre parcelas destinadas a **usos dotacionales**, siempre y cuando cumplan con los requisitos urbanísticos que se hayan definido en el correspondiente planeamiento urbanístico u ordenanza municipal al efecto" (art. 43 Decreto Aragón 73/2023 Plan Vivienda).

La **"vivienda dotacional pública"** es aquella "destinada al alquiler, cesión o cualquier otra fórmula de tenencia temporal, sujeta a limitaciones de renta y destinada a demandantes con dificultades para acceder a una vivienda en el mercado libre, construida sobre suelos de titularidad pública calificados urbanísticamente para su uso dotacional" (art. 3 Decreto Aragón 128/2024 Directriz Especial Viviendas Dotacionales Públicas).

Se consideran suelos dotacionales tanto los pertenecientes a Sistemas Locales como los considerados como Sistemas Generales, con la limitación de no poder ubicarse en suelos para zonas verdes públicas ni para espacios libres públicos y con la obligación de ubicarse en suelo urbano consolidado apto como solar o que cumpla las condiciones subsidiarias del art. 8 (art. 6 Decreto Aragón 128/2024 Directriz Especial Viviendas Dotacionales Públicas).

Se exige una declaración de compatibilidad del uso vivienda dotacional con otros usos de equipamiento, que solo podrá formularse por la Administración, sus organismos públicos, sociedades instrumentales y entidades vinculadas o dependientes de ella, a instancia de quien sea titular del suelo (art. 9 Decreto Aragón 128/2024 Directriz Especial Viviendas Dotacionales Públicas).

El uso dotacional para vivienda no se considera lucrativo (art. 12 Decreto Aragón 128/2024 Directriz Especial Viviendas Dotacionales Públicas).

"**Los suelos afectados por declaraciones de compatibilidad** a que se refiere la presente Directriz podrán pasar a tener condición de **patrimonial** durante el plazo en que dure la compatibilidad, si así lo acuerda la Administración competente para resolver la compatibilidad, sin perjuicio de que los suelos sobre los que finalmente se construyan viviendas dotacionales públicas deberán mantenerse bajo titularidad

pública y mantener su condición dotacional" (art. 13 Decreto Aragón 128/2024 Directriz Especial Viviendas Dotacionales Públicas).

3.1.1.4. Asturias

Dentro de las dotaciones urbanísticas figuran los equipamientos y, a su vez, en ellos, los **alojamientos dotacionales**. Para poder considerarse equipamiento deben ser de titularidad pública (art. 4.1.b) Decreto Asturias 63/2022 Urbanismo).

El "alojamiento dotacional" se define como "edificación residencial que, aislada o formando parte de una construcción, se ubica sobre **suelo o edificaciones o locales destinados a equipamientos de titularidad pública y afectos al servicio público**. Por su carácter dotacional, no le serán de aplicación los estándares y reservas legales derivados de la regulación urbanística, siendo asimilable al uso de vivienda a efectos de la aplicación de la normativa técnica y de estas Normas de Habitabilidad. Los alojamientos dotacionales estarán destinados a **resolver de forma transitoria** y mediante cualquier fórmula de ocupación y uso admitida en derecho**, la necesidad de habitación** y, dada su naturaleza dotacional, en ningún caso serán susceptible de venta" (Anexo 3, apartado de Definiciones, Decreto Asturias 73/2018 habitabilidad viviendas).

3.1.1.5. Canarias

El uso de **vivienda protegida de promoción pública** se admite en el suelo calificado por el planeamiento como sistema general o sistema local o dotación, ambos de carácter municipal, "por efecto directo de esta norma sin necesidad de modificar o adaptar el planeamiento afectado" (art. 4.1 Decreto-ley 1/2024 Canarias).

También en suelos destinados a equipamientos según los instrumentos de ordenación pueden construirse viviendas protegidas (art. 5.1 Decreto-ley 1/2024 Canarias), , de promoción pública o privada pues se eliminó la referencia a esta última mediante Decreto-ley 2/2024, de 11 de marzo.

En ambos casos, el Ayuntamiento debe identificar "de manera motivada conforme a la norma básica estatal el suelo susceptible de acoger vivienda protegida" (art. 4 bis, que pretende introducirse en el Decreto-ley 1/2024 Canarias según el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias, publicado mediante Resolución de 21 de noviembre de 2024, BOC 16 diciembre 2024).

3.1.1.6. Cantabria

Los "**equipamientos de alojamientos rotacionales**" se definen como las edificaciones residenciales de titularidad pública aptas para ser **habitadas de forma rotatoria**, que tienen como destinatarios a **personas con dificultades de acceso a la ocupación legal** de una vivienda, como estudiantes, personas tuteladas por la Administración, mayores, personas con discapacidad y otros colectivos cuyas características y necesidades lo hagan aconsejable, así como aquellos otros que pudieran definirse por la normativa estatal o autonómica. También podrán ser destinatarios de estos alojamientos las **personas afectadas por actuaciones urbanísticas**, por el tiempo que sea necesario hasta que se produzca el retorno o realojo a que tengan derecho (art. 61.3. LOTUC).

Los "alojamientos rotacionales" y la "vivienda dotacional" son destinos posibles que el planeamiento contemplará para complejos inmobiliarios en sistemas generales, para construcciones y espacios destinados a servicios generales, administrativos y equipamientos sociales (art. 61.3 LOTUC).

Asimismo, el uso de los alojamientos rotacionales y de vivienda dotacional podrá implantarse en la misma parcela con otros usos dotacionales de servicio público en régimen de propiedad horizontal, siempre que las características constructivas de ambos usos públicos posibiliten su compatibilidad funcional (art. 61.3 LOTUC).

Se prevé la posibilidad de que viviendas declaradas protegidas según la normativa de esta Comunidad Autónoma, de nueva construcción, **incluso en suelos dotacionales**, y destinadas a arrendamiento, o a otras formas de explotación justificadas por

razones sociales, especialmente para jóvenes, u otros colectivos, como personas mayores, inmigrantes y otros posibles ocupantes para los que las características de estas viviendas resulten adecuadas, puedan acogerse a las ayudas financieras correspondientes a las viviendas protegidas de renta básica de conformidad con el art. 73 del Real Decreto 801/2005 (art. 61.1 Decreto 12/2006 Cantabria).

3.1.1.7. Castilla-La Mancha

El "**suelo de equipamiento público residencial**" es aquel dentro del suelo dotacional, destinado a satisfacer las **necesidades temporales de vivienda** para personas con dificultades de emancipación o que requieren acogida o asistencia residencial (disposición preliminar, apartado 10.1) TRLOTAUCM). Se introdujo este posible destino para satisfacción de las necesidades temporales de vivienda para determinados colectivos sociales que requieran la atención de necesidades de emancipación, acogida o asistencia residencial (exposición de motivos Ley 2/2009).

También se contiene una referencia al suelo dotacional para vivienda protegida en el Decreto CLM 173/2009, al disponer que el plazo de duración del régimen de protección será permanente si las viviendas hubieran sido promovidas en suelo dotacional público (arts. 8.1.C) y 11.3.f) Decreto CLM 173/2009 V Plan Vivienda).

3.1.1.8. Castilla y León

Los "**alojamientos de integración**" figuran entre las dotaciones públicas destinadas a equipamientos (art. 38.1.d) LUCL).

Desde la perspectiva de la normativa de vivienda, las "**viviendas colaborativas protegidas**" podrán ser construidos sobre **suelos de carácter dotacional de cualquier clase**, sin que ello altere la clasificación y calificación urbanística de los mismos (art. 48 LVCyL). Este tipo de alojamiento se define como "las edificaciones habitables con servicios comunes que sean así calificadas por la Administración de la Comunidad de Castilla y León por destinarse al alojamiento en alquiler de **personas incluidas en colectivos de especial protección**, particularmente jóvenes, o bien

mediante cesión en precario cuando se trate de **personas en riesgo de exclusión social**, y cumplir las demás condiciones que se señalan en el artículo 48" (art. 43 LVCyL). El art. 48 es el que permite que los alojamientos protegidos puedan ser construidos sobre suelos de carácter dotacional de cualquier clase, sin que ello altere su clasificación y calificación urbanística.

3.1.1.9. Cataluña

El **"equipamiento de alojamiento dotacional"** es aquel ubicado en el sistema urbanístico de equipamientos comunitarios, destinado a satisfacer las necesidades temporales de habitación de las personas, en régimen de uso compartido de todos o una parte de los elementos del alojamiento con otros usuarios, o en régimen de uso privativo de una vivienda completa. Las razones que motivan dicha necesidad temporal de habitación son: dificultad de emancipación; requerimientos de acogimiento, de asistencia sanitaria o de asistencia social; trabajo o estudio; afectación por una actuación urbanística (art. 34.5 TRLUCAT).

El equipamiento comunitario se cita expresamente dentro de los elementos posibles que integran los sistemas urbanísticos generales (aquellos cuyo nivel de servicio es de alcance municipal o superior) como locales (aquellos cuyo nivel de servicio es un ámbito de actuación de suelo urbano o de suelo urbanizable o el conjunto de suelo urbano de un municipio) (art. 34.1 y 2 TRLUCAT).

Desde la perspectiva de la normativa de vivienda, la LVGENCAT enumera los siguientes colectivos que requieren asistencia residencial, entre otros: las personas jóvenes, las personas mayores, las personas con discapacidad, las mujeres víctimas de la violencia de género, los inmigrantes, las personas separadas o divorciadas que hayan perdido el derecho al uso de la vivienda compartida, las personas pendientes de realojamiento por operaciones públicas de sustitución de viviendas o por actuaciones de ejecución del planeamiento urbanístico o las personas sin hogar. Pueden ser considerados **alojamientos dotacionales** los destinados a **estancias de corta duración** de personas con necesidad de acompañamiento para asegurar la

inserción social, con tipologías y diseños que permitan el uso compartido por personas sin lazos familiares (art. 3.j) LVGENCAT).

3.1.1.10. Extremadura

El "**uso alojamiento temporal"** está incluido dentro del uso de equipamiento y se define como "aquel uso destinado a prestar **servicio temporal de alojamiento para personas usuarias de cualquiera de los usos dotacionales** relacionados en las letras anteriores". Dichos usos son el educativo; el cultural-deportivo; el administrativo-institucional; y el sanitario-asistencial que engloba la "asistencia social en general" (art. 5.5 Decreto Extremadura 143/2021 urbanismo).

3.1.1.11. Galicia

El uso de alojamiento para satisfacer necesidades temporales o permanentes de vivienda no figura dentro de la enumeración de los usos a los que pueden destinarse las edificaciones e instalaciones de uso y titularidad públicos que integren los sistemas general y local de equipamientos (art. 71 Decreto Galicia 143/2016 Suelo).

Uno de esos usos es el de "Dotacional múltiple: calificación genérica para reservas de suelo con destino a equipamientos a las que no se les asigna un uso específico en el momento de la redacción del planeamiento, dejando su definición para un momento posterior" (art. 71.1.g) Decreto Galicia 143/2016 Suelo). No obstante, cabe entender que dicha especificación habrá de referirse a alguno de los usos anteriores delimitados por este precepto: sanitario-asistencial (incluye asistencia y bienestar social); educativo; cultural; deportivo; administrativo-institucional; servicios públicos (protección civil, seguridad ciudadana, cementerios, plazas de abastos y otros análogos).

3.1.1.12. Islas Baleares

Las "**viviendas de titularidad pública de las Illes Balears**" son las que sean promovidas, financiadas, desarrolladas o gestionadas por administraciones públicas

o sus entidades instrumentales sobre suelos que sean de titularidad pública, o sobre los que una administración pública o ente instrumental disponga de un derecho real, clasificados como urbanos o urbanizables por el planeamiento urbanístico, incluyendo los calificados como dotacionales públicos (art. 2 Decreto-ley 3/2020).

Se distinguen dos clases: las viviendas protegidas públicas y los alojamientos dotacionales.

Los **"alojamientos dotacionales**" son dotaciones públicas destinadas a resolver de forma transitoria, mediante el pago de una renta o canon, la necesidad de vivienda de personas o unidades de convivencia. Se destinarán de forma preferente a a empleados públicos desplazados para cubrir necesidades sanitarias, docentes y de seguridad, entre otras [721], colectivos especialmente vulnerables conforme a lo establecido en el art. 3 de esta Ley y, en especial, a los jóvenes, a los mayores y a las personas con necesidades sociales derivadas de la violencia de género y de procesos de desahucio o análogos, sin que en ningún caso puedan destinarse a residencia habitual o permanente de los beneficiarios. Los alojamientos dotacionales se pueden situar en suelos o edificaciones, o en partes de las mismas, destinados a equipamientos o dotaciones de titularidad pública, así como en suelo residencial de titularidad pública (art. 4.l) LVIB).

Estos alojamientos dotacionales deberán ubicarse sobre suelo calificado por el planeamiento como **equipamiento de uso y dominio públicos o** en edificaciones o locales existentes **destinados a equipamientos de titularidad pública y afectos al servicio público**, así como en **suelo residencial de titularidad pública**, siempre que la edificación o el suelo no se encuentren situados en el ámbito de un polígono

[721] Llama la atención que el legislador balear haya optado, en 2024, por incorporar a este colectivo de empleados públicos al principio del listado de destinatarios, por delante incluso de los colectivos especialmente vulnerables (art. 11 Decreto Ley 5/2024, de 13 de diciembre, por el que se modifican diversas normas del ordenamiento jurídico de las Illes Balears en materia de espacios naturales, fomento, agricultura, educación, empleo público, turismo, urbanismo, y vivienda, BOIB 13 diciembre 2024). Reconociendo la finalidad práctica de esta medida, parece que sin embargo beneficia, en principio, a quien está en mejor disposición de acceder a una vivienda que los colectivos especialmente vulnerables.

industrial. Por su carácter dotacional público, no les serán de aplicación las reservas y los estándares legales establecidos en la normativa urbanística para los suelos con aprovechamiento lucrativo. Tendrán las características adecuadas en cuanto a espacio e instalaciones mínimas para satisfacer las necesidades de habitación de sus destinatarios, y cumplirán con la normativa de habitabilidad vigente en el momento de la aprobación del correspondiente proyecto de actuación (art. 2.b) Decreto-ley 3/2020).

Los alojamientos dotacionales se desarrollarán en suelos calificados por el planeamiento urbanístico vigente como **dotacionales o residenciales de uso y dominio públicos o** en edificaciones o locales destinados por el plan a **equipamientos o residenciales de titularidad pública y afectos al servicio público**, con sujeción a lo establecido para la implantación de dotaciones públicas (art. 7.1 Decreto-ley 3/2020).

En todo caso, el **uso** de alojamiento dotacional se considerará **compatible** con el uso dotacional señalado por el planeamiento vigente, siempre que la implantación conjunta de ambos usos públicos no impida la ejecución material o el mantenimiento del uso dotacional originario y la administración titular del equipamiento previsto por el planeamiento manifieste su conformidad (art. 7.2 Decreto-ley 3/2020).

En defecto de determinación específica del planeamiento urbanístico vigente, los parámetros de edificabilidad y número de plantas atribuibles a la parcela en la que se pretenda edificar un equipamiento público de alojamiento dotacional no podrán superar el mayor de los índices de edificabilidad neta ni de las alturas máximas permitidas en las zonificaciones urbanísticas entre las que se ubique (art. 7.3 Decreto-ley 3/2020).

Adicionalmente, se permite el uso residencial destinado a vivienda protegida en régimen de alquiler o en cesión de uso, en “parcelas situadas en suelo urbano con una calificación de equipamiento de titularidad pública, sin edificar o con edificaciones no destinadas todavía al uso de equipamiento, o bien que, si ya se dispone de un

equipamiento en funcionamiento, exista una edificabilidad remanente", mediante la solicitud de licencia en un plazo de cuatro años desde la entrada en vigor del Decreto Ley 6/2023, de 2 de octubre, de medidas urgentes en materia de vivienda, y se ejecuten en un máximo de tres años desde el inicio de las obra (Disposición adicional vigésima Decreto Ley 5/2024, de 13 de diciembre, por el que se modifican diversas normas del ordenamiento jurídico de las Illes Balears en materia de espacios naturales, fomento, agricultura, educación, empleo público, turismo, urbanismo, y vivienda, BOIB 13 diciembre 2024).

3.1.1.13. La Rioja

"El suelo dotacional podrá destinarse a la **construcción de vivienda en régimen de alquiler protegido y de alquiler en rotación**, siempre que en el instrumento de planeamiento general del municipio se garantice el mínimo de 5 m2 por habitante de sistema general de espacios libres públicos destinados a parques y zonas verdes" (art. 181.2 LOTULR relativo al destino de los bienes y fondos integrantes del Patrimonio Municipal de Suelo).

La misma finalidad de "alquiler en rotación en suelo dotacional de titularidad de la Comunidad Autónoma de La Rioja" se menciona respecto de las finalidades de la constitución del patrimonio regional del suelo (art. 189.2 LOTULR).

3.1.1.14. Madrid

Dentro de las redes públicas y, en concreto, de las redes de servicios, se cita la red de **viviendas públicas sujetas a un régimen de protección** (art. 36.2.c)2º LSCM).

Dicho uso podrá implantarse en suelos vacantes de la red de servicios o de la red de equipamientos, en el caso de redes supramunicipales, y también en el resto de redes si se cumplen los siguientes requisitos (art. 36.2.c.)2º1 LSCM):

- Edificabilidad inferior al 5 por 100 de la edificabilidad residencial establecida por el planeamiento para el ámbito o sector.

- Edificabilidad resultante como residencial incluido el uso dotacional destinado a vivienda, que cumpla la dotación de redes públicas exigibles.

Ahora bien, tales requisitos no exigibles en el supuesto de redes supramunicipales, así como en las generales cuando quede acreditado que no sean necesarias para el uso previsto por el planeamiento.

3.1.1.15. Murcia

Figura una referencia al "**uso dotacional de vivienda pública**, entendida esta como bien de **servicio público**", en el artículo que regula la promoción pública de suelo y, en particular, la facultad de la Comunidad Autónoma directamente o mediante convenios con las entidades locales y empresas públicas de ambas administraciones, para adquirir suelo y/o inmuebles con destino a la promoción y/o calificación pública de viviendas y la formación de patrimonios públicos de suelo para dicho uso dotacional de vivienda pública (art. 36 LVMur).

Sin embargo, el concepto definido y manejado por esta ley se refiere a las "viviendas de promoción pública o social" (no a la "vivienda pública"), entendida como "aquellas viviendas de titularidad pública que lleve a cabo, sin ánimo de lucro, la Administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, los ayuntamientos o por cualquier entidad pública vinculada o dependiente de los anteriores y cuya adjudicación estará sujeta a un procedimiento público y reglado" (art. 37 LVMur).

No apreciamos una diferenciación entre el suelo dotacional para vivienda social destinada al alquiler para determinados colectivos y el suelo residencial para las distintas posibilidades de puesta a disposición de vivienda (arrendamiento, compraventa, uso precario regulados en los arts. 41, 42 y 43 LVMur) y distintas situaciones de sus respectivos beneficiarios.

3.1.1.16. Navarra

El planeamiento deberá definir una reserva de suelo en los sectores de suelo urbanizable de uso predominante residencial, con la calificación de **dotación supramunicipal** para la construcción de" **viviendas protegidas en régimen de arrendamiento**". La reserva consistirá en una superficie no inferior a 3 metros cuadrados por cada 100 metros cuadrados construidos de uso residencial. Se les asignará una edificabilidad no inferior al 7% de la total del sector pero no computará a efectos del cálculo de la adjudicación obligatoria de aprovechamiento al ayuntamiento, ni tampoco se sumará al resto para el cálculo del aprovechamiento máximo del sector, ni generará reservas de dotaciones públicas (art. 55.6 TRLFOTUN).

Estos bienes del art. 55.6 se destinarán únicamente a la construcción de viviendas protegidas en régimen de arrendamiento, sin perjuicio de que su gestión se realice mediante alguna de las formas previstas en el art. 237.1 (adscripción, enajenación, etc.) o bajo la fórmula de derecho de superficie prevista en el art. 239 (art. 236.2).

3.1.1.17. País Vasco

Los "**alojamientos dotacionales**" son "la edificación residencial apta para ser habitada, que se configura como equipamiento público o dotación pública, destinada a resolver **necesidades de habitación, tanto transitorias como de colectivos o personas especialmente necesitadas,** mediante abono de renta o canon" (art. 16.1 Decreto País Vasco 123/2012 Estándares Urbanísticos).

Se permite que se sitúen sobre suelos y edificaciones o partes de estas, destinadas a equipamientos comunitarios o dotaciones del municipio, de titularidad pública y que tendrán como destinatarias a las personas con dificultades de acceso a la ocupación legal de una vivienda (art. 16.2 Decreto País Vasco 123/2012).

El planeamiento urbanístico municipal podrá calificar específicamente terrenos como equipamiento comunitario en áreas de uso predominantemente residencial

con destino a **alojamientos dotacionales**, tanto para **alojamiento transitorio** como para **alojamientos sociales** de colectivos especialmente necesitados (art. 17.1 LSUPV). No se especifica la clase de suelo pero cabe entender que será urbanizable o urbano no consolidado pues, para el suelo urbano consolidado, el precepto añade que el planeamiento podrá destinar también a este fin de alojamientos dotacionales parcelas de equipamiento comunitario ya existentes (art. 17.2 LSUPV). Los terrenos calificados para alojamientos dotacionales tendrán carácter dotacional público, por lo que su obtención se realizará a favor de la administración responsable de su implantación por cesión obligatoria y gratuita (art. 17.3 LSUPV).

Según la ley de vivienda, el **alojamiento dotacional** es una **dotación residencial** en parte de una construcción, que se destina a resolver de forma **transitoria** y mediante pago de renta o canon la **necesidad de habitación** de personas o unidades de convivencia. Estará ubicada sobre suelo o en edificaciones o locales destinados a equipamientos de titularidad pública y **afectos al servicio público**. Por su carácter dotacional, no le serán de aplicación los estándares y reservas legales derivados de la regulación urbanística, siendo asimilable al uso de vivienda a efectos de la aplicación de la normativa técnica (art. 3.a) LVPV).

Se entenderá por alojamiento dotacional la edificación residencial apta para ser habitada, que se configura como equipamiento o dotación, destinada a resolver de forma transitoria y mediante abono de renta o canon la necesidad de habitación de personas o unidades de convivencia. **No serán objeto de calificación como vivienda protegida**, y podrán situarse, alternativamente, sobre suelos calificados por el planeamiento urbanístico para tal finalidad de alojamiento dotacional; o sobre suelos que el planeamiento urbanístico califique de equipamiento comunitario u otro equipamiento que permita el uso de alojamiento dotacional; o en edificaciones o locales preexistentes de titularidad pública que se destinen al efecto (art. 23.1 y 2 LVPV).

3.1.1.18. Valencia

El "**uso residencial dotacional (QR)**" se define como viviendas destinadas a **residencia permanente en régimen de alquiler, para colectivos desfavorecidos** (personas mayores, discapacitadas o menores de 35 años). Está previsto dentro de la clasificación general de las **dotaciones públicas**, tanto de la red primaria como de la red secundaria (apartado 2.1.c), sección I del Anexo IV TRLOTUPV).

Las viviendas construidas en suelos dotacionales calificados urbanísticamente como residenciales (QR) podrán destinarse, además de a personas mayores, discapacitadas o menores de 35 años (art. 2.1.c del anexo IV de la Ley 5/2014), a **colectivos desfavorecidos que cumplan los requisitos de acceso a viviendas de promoción pública**, según la normativa de aplicación (disposición adicional séptima LVV).

La norma que regula la función social de la propiedad en Valencia, dispone que "la efectividad del derecho a una vivienda asequible, digna y adecuada, de acuerdo con lo establecido en este artículo, genera la **obligación jurídica de la administración autonómica valenciana y de las administraciones locales radicadas en la Comunitat Valenciana de poner a disposición del solicitante la ocupación estable de un alojamiento dotacional,** de una vivienda protegida o de una vivienda libre si ello fuera necesario que cumpla con todas las condiciones para garantizar su libre desarrollo de la personalidad, su derecho a la intimidad y el resto de derechos vinculados a la vivienda" (art. 2.3 Ley 2/2017 Valencia).

3.1.2. Reflexiones sobre la previsión de esta figura y el tipo de norma que la reconoce

La **previsión expresa de vivienda social como uso dotacional** figura en la ley de suelo o de urbanismo de **diez CCAA**[722].

[722] Se trata de las siguientes (por orden alfabético): Andalucía, Cantabria, Cataluña, Castilla-La Mancha, Castilla y León, La Rioja, Madrid, Navarra, País Vasco y Valencia.

En las restantes, **Aragón, Islas Baleares e Islas Canarias** introdujeron la figura del suelo dotacional en 2015, 2020 y 2024 respectivamente a través del régimen de extraordinaria y urgente de necesidad que un decreto-ley supone. En concreto, la primera previó expresamente la posibilidad de "*suelos dotacionales*" o con cualquier otra calificación compatible con la promoción de viviendas que, una vez construidas, deberán integrarse en el Fondo Social o Parque Público de Vivienda Social de Aragón y Canarias también declaró la posibilidad de vivienda protegida de promoción pública en sistemas generales o locales, de ámbito municipal en ambos casos, mientras que Islas Baleares aprobó un régimen específico para impulsar la vivienda social en suelo dotacional [723]. Recientemente Aragón ha aprobado, con rango reglamentario, una directriz especial para viviendas dotacionales públicas, que regula la declaración de compatibilidad de este uso en suelo destinado a equipamientos.

En **Asturias** el "alojamiento dotacional" se define en un decreto regulador de las normas de habitabilidad en viviendas y edificios destinados a viviendas en el Principado de Asturias, como aquel ubicado en suelo o edificaciones o locales destinados a equipamientos de titularidad pública y afectos al servicio público, para

[723] Nos referimos al Decreto-ley 3/2015 Aragón y a la Ley 10/2016 Aragón, por los que se aprobaron medidas de emergencia en relación con el acceso a la vivienda en esta CCAA, así como al Decreto-ley 3/2020 Baleares por el que se adoptan medidas urgentes en materia de vivienda, y al Decreto-ley 1/2024 Canarias. La norma balear contempla los alojamientos dotacionales, que se definen como dotaciones públicas destinadas a resolver de forma transitoria la necesidad de vivienda preferentemente de "colectivos especialmente vulnerables". Deberán ubicarse sobre suelo calificado por el planeamiento como equipamiento de uso y dominios públicos o en edificaciones o locales existentes destinados a equipamientos de titularidad pública y afectos al servicio público, así como en suelo residencial de titularidad pública (art. 2.b) de la norma). En Canarias, el sistema general y el "sistema local o dotación" comprenden "usos y servicios públicos, a cargo de la Administración competente, así como de los servicios de interés económico general". Ahora bien, la vivienda social no se ha declarado mediante ley como servicio público ni de interés económico general. Por lo demás, el término "dotaciones públicas" no parece sinónimo de sistemas generales pues en varias ocasiones se citan ambos de manera diferenciada (p. ej. art. 4. Intervención de la Administración en el proceso de gestión y ejecución, del Decreto Reglamento Gestión y Ejecución Planeamiento Canarias) y asociada la dotación al sistema local (art. 4.1 Decreto-ley 1/2024 Canarias).

resolver de forma transitoria la necesidad de habitación, sin ser susceptible de venta[724].

En las **restantes CCAA** la referencia al uso que venimos analizando bien está **supeditado a otros usos dotacionales**, bien es **testimonial en la normativa de vivienda** sin tener su correspondiente reflejo en la urbanística, bien **no consta ni en una tipología normativa ni en la otra**. Así:

(i) En **Extremadura** dentro del uso de equipamiento se incluye el "**Uso alojamiento temporal:** aquel uso destinado a prestar servicio temporal de alojamiento para personas usuarias de cualquiera de los usos dotacionales relacionados en las letras anteriores". Dichos usos son el educativo; el cultural-deportivo; el administrativo-institucional; y el sanitario-asistencial que engloba la "asistencia social en general" (art. 5.5 Decreto 143/2021 urbanismo Extremadura). Por tanto, el alojamiento temporal no constituye un fin aislado de cualquier otra necesidad, sino que está **vinculado y supeditado al servicio de otros usos dotacionales**. En la práctica, cabe pensar que el precepto se está refiriendo a los centros sanitarios y educativos que incluyen el servicio de alojamiento o residencia, así como los centros culturales, deportivos y administrativos donde los trabajadores puedan alojarse. Se trata, por tanto, de una finalidad y un uso más restringidos que el de atender necesidades temporales de colectivos con especiales dificultades de acceso a la vivienda y del mero alquiler de esta, según la legislación estatal (art. 18.1.a) TRLS).

(ii) En **Murcia** encontramos una referencia al "**uso dotacional de vivienda pública**, entendida esta como bien de servicio público" con ocasión de la identificación de las actuaciones de promoción pública de suelo que la Administración autonómica puede llevar a cabo para la formación de patrimonios públicos de suelo para dicho uso dotacional, en su ley de vivienda (LVMur). Sin embargo, este uso no se vincula a la calificación urbanística del

[724] Se trata del Decreto 73/2018 Asturias y, en particular, del apartado de Definiciones de su Anexo 3.

suelo como dotacional ni únicamente a su alquiler a favor de determinados colectivos. Desde el punto de vista urbanístico, a efectos de la obligación de cesión impuesta a los propietarios de suelo sujeto a algún tipo de actuación, la cesión de suelo para dotaciones se contempla como diferente de la de sistemas generales. No consta el uso de vivienda pública asociado a las dotaciones públicas.

(iii) En **Galicia**, dentro de la enumeración de los usos a los que pueden destinarse las edificaciones e instalaciones de uso y titularidad públicos que integren los sistemas general y local de equipamientos, no figura el de alojamiento para satisfacer necesidades temporales o permanentes de vivienda (art. 71 Decreto Galicia 143/2016).

Según este panorama legislativo, **el uso de vivienda social o al menos de alojamiento en el suelo dotacional está expresamente previsto en prácticamente todas las CCAA y además la mayoría lo recogen en la ley urbanística correspondiente**. Ahora bien, el margen de mejora normativa es considerable. Sobre ello reflexionamos en la siguiente sección.

3.2. Áreas de mejora normativa

El margen de mejora desde el punto de vista legislativo es aún notable pues:

1. En tres CCAA el citado uso está bien pendiente explicitarse normativamente (Galicia), bien de introducirse en la norma urbanística correspondiente sin supeditarse a otros usos dotacionales o al menos vinculándose únicamente al uso dotacional asistencial (Extremadura). Sin esta reforma, ya vimos que la vivienda tiene un difícil encaje desde un punto de vista conceptual en la definición del suelo dotacional y una difícil asimilación a los elementos o usos que lo integran. Solo la previsión estatal sobre la compatibilidad del uso de vivienda social con el suelo dotacional podría amparar que los instrumentos

de ordenación territorial y urbanística en dichos territorios contemplasen tal uso[725].

2. Las CCAA que contemplan expresamente el uso de vivienda social en el suelo dotacional tienen sus propias dificultades regulatorias pues, como veremos en las secciones posteriores de este capítulo, esta previsión no viene acompañada de un régimen jurídico específico en materia de reserva de suelo, obligación de cesión y Administración beneficiaria; tampoco en lo que respecta a la declaración de su naturaleza jurídica. A ello se une que tampoco la mayor parte de las CCAA han regulado la vivienda social -ni el alojamiento dotacional- de manera integral como servicio de interés general, según lo declara la Ley Estatal de Vivienda[726].

3. En definitiva, la solución legislativa para las Administraciones que disponen de suelo susceptible de destinarse a vivienda, se limita, salvo contadas excepciones[727], al citado reconocimiento del derecho a la vivienda como un

[725] Recordemos, por un lado, el debate jurisprudencial en torno a si el listado de sistemas contemplado en el Reglamento de Planeamiento es o no exhaustivo, comentado por MENÉNDEZ REXACH (véase nota a pie de página n.º 688). Además, por lo que respecta a nuestros tribunales, antes de la introducción del deber de cesión de suelo para dotación pública de vivienda en un precepto básico estatal (2013), el TSJ de Cataluña no admitía la posibilidad de incluir en el plan general el uso de vivienda social en suelo dotacional hasta la reforma legal autonómica de 2004. Así, cabe citar la STSJ de Cataluña (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera), n.º 228/2007 de 9 de marzo, JUR 2007\282489. Según esta, "hasta la Ley 10/2004, de 24 de diciembre, en el concepto de "sistema urbanístico de equipamientos comunitarios" no tienen cabida los equipamientos de interés público o de interés social, entre los que se encontrarían las actuaciones públicas destinadas a satisfacer la demanda de vivienda accesibles de un importante colectivo, como es el de los jóvenes" (FJ tercero). Por otro lado, la STSJ de Cataluña (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera), n.º 291/2014 de 22 de mayo, JUR 2014\187197, nos recuerda acerca de los arts. de las leyes de suelo de Cataluña, hasta el TRLUCAT y sus modificaciones posteriores, relativos a las reservas mínimas para dotaciones y, en particular, para viviendas dotacionales que "con los estándares urbanísticos no nos hallamos ante preceptos legales de aplicación directa sino mandatos legales al planificador que reducen el ámbito de la discrecionalidad en la ordenación urbanística respecto a las opciones materiales de ordenación y en el marco de la remisión normativa de la ley al planeamiento al punto que el ejercicio de esa potestad sólo será legítima en cuanto cumpla los estándares establecidos" (FJ tercero).

[726] Art. 4 de la Ley Estatal de Vivienda.

[727] Nos referimos, por ejemplo, al caso de los alojamientos dotacionales de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares regulados mediante Decreto-ley 3/2020 Baleares, o a las viviendas de

servicio de interés general, a la posibilidad o a lo sumo obligación genérica de que el planeamiento contemple el uso de alojamiento en el suelo dotacional público, o a enunciar los mecanismos como el derecho de superficie o las concesiones administrativas para su construcción y explotación, dentro del elenco de medidas para la ampliación del parque público de viviendas, integrado por viviendas o alojamientos dotacionales públicos entre otro tipo de bienes[728].

3.3. Conclusiones sobre la regulación autonómica de la dotación pública para vivienda social

De lo anteriormente expuesto podemos extraer las siguientes conclusiones de interés para nuestro trabajo:

titularidad pública o de integración social de Navarra, para las que han de cederse porcentajes concretos de edificabilidad en función de si la dotación es supramunicipal o local.

[728] Art. 28.1.b) y Disposición final cuarta de la Ley Estatal de Vivienda. Según la exposición de motivos de este proyecto normativo, "La ley establece varios mecanismos para ampliar la oferta de vivienda social: se permitirá que se califique como uso compatible de los suelos dotacionales, el uso de vivienda dotacional pública; se podrá obtener suelo para vivienda dotacional o social con cargo a actuaciones de trasformación urbanística y, además, se garantiza que se construya vivienda dotacional en los suelos procedentes del cumplimiento del deber" del art.18.1.b) TRLS15, impuesto a los propietarios de suelo sujeto a actuaciones de urbanización, de entregar a la Administración suelo libre de cargas y apto para edificar, con destino a patrimonio público de suelo. En particular, según la exposición de motivos, "Para ello se impide que, en los municipios donde exista desajuste entre la oferta y la demanda de vivienda habitual, pueda sustituirse la entrega de este suelo por otras formas de cumplimiento del deber o que se pueda destinar a otros usos de interés social distintos al anterior". Como puede apreciarse, se trata de medidas orientadas a la obtención de suelo y no a la materialización de viviendas mediante el establecimiento de un estatuto jurídico de la vivienda dotacional que regule de manera integral los aspectos de planeamiento urbanístico, obtención de suelo, gestión para la construcción y explotación y financiación de estas actuaciones que permitan a los terrenos cumplir el uso para el que fueron entregados a la Administración. El parque público de viviendas es una de las doce claves de esta norma apuntadas por CRIADO SÁNCHEZ. Sin embargo, llama la atención que entre ellas el autor no recoja la declaración de la vivienda como servicio de interés general o la previsión de las viviendas dotacionales (A. J., "Las 12 claves de la Ley por el derecho a la vivienda", *Práctica Urbanística,* n.º I, septiembre 2023, págs. 1-2).

1. **El uso de vivienda social o al menos de alojamiento en el suelo dotacional está expresamente previsto en prácticamente todas las CCAA** y además la mayoría lo recogen en la ley urbanística correspondiente.

2. Ahora bien, **hay un margen de mejora normativa considerable** pues el citado uso está bien pendiente de explicitarse normativamente (Galicia), bien de introducirse en la norma urbanística correspondiente sin supeditarse a otros usos dotacionales (Extremadura).

3. Asimismo, veremos en secciones posteriores las **carencias normativas en lo que respecta al régimen de reserva y cesión para este uso**; así como a la **declaración de su naturaleza jurídica**.

En concreto, a continuación, profundizamos en el régimen de obtención del suelo dotacional para vivienda social, mediante cesión por parte de los propietarios de los suelos objeto de una actuación de urbanización.

4. TITULARIDAD DEL SUELO. ADQUISICIÓN MEDIANTE CESIÓN

4.1. El mecanismo básico estatal de cesión a la Administración competente

4.1.1. Mecanismos de adquisición de suelo dotacional público

El régimen de adquisición del suelo dotacional destinado a vivienda social se prevé en la normativa estatal como una obligación de cesión en caso de actuaciones de transformación urbanística, por lo que el mecanismo de obtención en este supuesto es común al del resto de dotaciones y está vinculado al sistema de actuación previsto para el ámbito donde se incardine. Siguiendo la referencia del TRLS, este dispone en primer término la obligación de cesión dotacional para dicho destino en el caso de "actuaciones urbanísticas", es decir, de actuaciones vinculadas al desarrollo mediante urbanización nueva o mediante reforma o renovación de la existente[729]. En

[729] Art. 7.1.a) al que se remite el art. 18.1.a) del TRLS.

este supuesto, como decimos, el sistema por el que la Administración adquiere el suelo es la cesión gratuita por parte de su propietario, a través del instrumento urbanístico que corresponda[730]. Interesa llamar la atención sobre la circunstancia de que el TRLS se remita al "instrumento de ordenación" correspondiente o a la "legislación aplicable" para concretar qué suelos y en qué porcentajes (art. 18.1.a) del TRLS) y que ya anunciábamos que constituía una limitación importante para la aplicación en la práctica de esta previsión legal. En efecto, la norma estatal ni define los supuestos que dan lugar a la cesión obligatoria para la dotación pública de vivienda, ni impone un mínimo para ese uso, mientras que en el caso de las cesiones de suelos lucrativos con destino a patrimonio público de suelo sí exige que consista en un mínimo del 5% y en un máximo de un 15% de la edificabilidad media ponderada de la actuación (art. 18.1.b) del TRLS). Por tanto, serán las legislaciones autonómicas y los distintos planes urbanísticos quienes concreten la obligación de cesión comentada.

Otra posibilidad de obtención es la ligada al desarrollo urbanístico mediante las denominadas "actuaciones de dotación", vinculadas a unos nuevos usos en suelo ya urbanizado que suponen incrementar la edificabilidad o densidad, sin requerir reforma o renovación de la urbanización existente[731]. En este caso, el fin primordial de la actuación consistiría en incrementar dichas dotaciones; no en transformar

[730] La firmeza en vía administrativa del acuerdo de reparcelación o el acuerdo de aprobación del proyecto de compensación producirá la cesión de derecho a la Administración, en pleno dominio y libre de cargas, de todos los terrenos que sean de cesión obligatoria según el plan (arts. 124 y 174 del Reglamento de Gestión, derogado en lo que se oponga a la ley de urbanismo). Según el TRLS, los actos firmes de aprobación de los expedientes de ejecución de la ordenación urbanística que supongan modificar fincas registrales, o atribuir el dominio u otros derechos reales sobre ellas, así como las cesiones de terrenos con carácter obligatorio en los casos previstos en las leyes serán inscribibles en el Registro de la Propiedad (art. 65), haciéndose constar mediante inscripción estos actos y acuerdos, así como la superficie ocupada a favor de la Administración, por tratarse de terrenos destinados a dotaciones públicas por la ordenación territorial y urbanística (art. 67).

[731] Para este caso, contemplado en el art. 7.1.b) del TRLS, el art. 18.2 de esta norma permite sustituir la entrega de suelo dentro del ámbito territorial correspondiente, en caso de imposibilidad física, por otras formas de cumplimiento.

urbanísticamente suelos de uso predominante residencial que obviamente incluirá la generación de dotaciones sin constituir esta la finalidad principal[732].

Las dotaciones públicas también pueden obtenerse por otros mecanismos adicionales a los citados. En concreto, en el ámbito estatal, el TRLS se refiere a la expropiación por razón de la ordenación territorial y urbanística. Se trata de aquellos casos en que dichos instrumentos de ordenación prevén el sistema expropiatorio para alcanzar las finalidades que fundamentan la declaración de la utilidad pública o, en su caso, el interés social en los terrenos delimitados por el planeamiento para ser expropiados, una vez se aprueben dichos planes[733]. Lógicamente estos terrenos contemplarán usos dotacionales y, dentro de estos, cabría incluir el de vivienda social. En la práctica, sin embargo, este mecanismo conlleva la obligación de abono

---

[732] Podemos encontrar este razonamiento acerca de la diferencia entre las actuaciones de urbanización y de dotación en las STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta), de 16 de febrero de 2021 (205/201 y 206/2021) (RJ 2021\830 y RJ 2021\847 respectivamente). En particular, en la 206/2021 encontramos la definición jurisprudencial reiterada acerca de la diferencia entre las actuaciones de urbanización y de dotación:

> "Bien es verdad que el propio Legislador no da pautas para interpretar los preceptos en aras a esa distinción, porque delimita en términos de extrema vaguedad qué ha de considerarse como actuaciones dotación, que las refiere a " las que tengan por objeto incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado ". Es decir, su única finalidad no es la de afectar a la urbanización ya existente, sino simplemente incrementar las dotaciones públicas, esto es, la finalidad es dotar a un determinada zona del suelo urbanizado de los servicios que comporta la actividad urbanizadora (sistemas viarios, comunicaciones, dotacionales, equipamientos, espacios libres, etc.), servicios que, por tratarse de suelo urbanizado, ya existen, por lo que la finalidad de las actuaciones de equipamiento es la de su incremento, como se dispone en el precepto.
>
> Como con significativa expresividad dijimos en la sentencia antes citada de 2017 "la reforma o renovación (Actuación de urbanización) es "hacer ciudad" ---cuenta con un plus cualitativo---, y el incremento de dotaciones (Actuación de dotación) es "mejorar ciudad", con un componente más bien cuantitativo. La primera se mueve en un ámbito de creatividad urbanística en el marco de la discrecionalidad pudiendo llegar a una "ciudad diferente", mientras que la actuación de dotación consigue una "ciudad mejor" que no pierde su idiosincrasia".

Sobre la evolución jurisprudencial hacia la "aceptación de la legitimidad de tales cargas" urbanísticas a los propietarios de suelo urbano -no solo a los de suelo urbanizable o rústico- con las STS de 20 de julio de 2017 y las de 30 de octubre de 2018, reflexionan SANTANA RODRÍGUEZ, J.J. y SUAY RINCÓN, J.J., en "La consolidación jurisprudencial del nuevo paradigma del urbanismo mediante el régimen de las actuaciones urbanas en suelos urbanos: renovación y actuaciones de dotación", *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 56, 2021 (el texto transcrito figura en la pág. 27, dentro de la segunda conclusión).

[733] Art. 42 del TRLS.

del justiprecio que recae sobre la Administración expropiante, a favor de los propietarios expropiados, a diferencia de la cesión de suelo dotacional, que se compensa a los propietarios mediante la generación de aprovechamiento urbanístico de sus terrenos.

En este punto, conviene destacar la distinción clásica entre los mecanismos de obtención de suelo para sistemas generales y para sistemas locales. Así, cabe citar a título de ejemplo la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 5 marzo 1984 (RJ 1984\2621), según la cual la regla general de obtención de suelo para sistemas generales no es la reparcelación y por tanto el reparto equitativo de esta carga (solicitud deducida por el demandante ante el Ayuntamiento), sino la expropiación. Esta diferencia puede tener cierta relevancia práctica pues los terrenos obtenidos por expropiación, como veremos, se presumen afectados al dominio público según la LPAP, presunción legal esta que no está expresamente declarada en ley estatal alguna respecto de las cesiones gratuitas en cumplimiento de los deberes urbanísticos[734].

Por último, en el ámbito estatal encontramos la referencia a la ocupación de los terrenos destinados por la ordenación territorial y urbanística a dotaciones públicas, antes de que se apruebe el instrumento por el que se le adjudiquen al propietario

[734] Transcribimos el siguiente párrafo de la sentencia que entendemos de interés (considerando de la Sentencia dictada por la Sala 1.ª de la Audiencia Territorial de Barcelona, el 17 de diciembre de 1981, que es objeto del recurso de apelación ante el Tribunal Supremo desestimado por este, por razones análogas):

> "el enfoque de la pretensión procesal, o mejor la solicitud deducida ante el Ayuntamiento, obedece en principio a un deseo de justicia urbanística, pretendiendo el equitativo reparto de las cargas que el ordenamiento de esta clase comporta; pero esto tiene su adecuado apoyo en las disposiciones emanadas de los arts. 117 y 118 del citado Texto Refundido de la Ley del Suelo, reguladores de la ejecución de los Planes de ordenación correspondientes, cuando en los mismos no se contengan reglas al respecto, como así acontece en el Plan General Metropolitano meritado, tiene una primordial excepción en la ejecución de los sistemas generales, los cuales tienen como entiende la doctrina una destacada vocación pública, para cuya ejecución no puede servir la técnica de poligonación, sino que como la misma Ley del Suelo en su art. 134.2 del Texto Refundido dice, para ello se podrá aplicar el sistema de expropiación, -tal como lo ha entendido la Administración demandada-, en consonancia con los arts. 31.4 y 36 del Reglamento de Gestión urbanística mediante los oportunos planes especiales por tratarse de suelo urbano, y según lo dispuesto en los arts. 27, 61 y 168 de las Normas Urbanísticas del Plan General citado".

otros de valor equivalente, como un supuesto que genera para este propietario el derecho a ser indemnizado por el período de tiempo que medie desde la ocupación hasta dicha aprobación definitiva. A nivel autonómico, se menciona también la ocupación directa, así como la permuta forzosa con otros terrenos y otras formas de adquirir la propiedad por la Administración actuante[735]. No nos detendremos en ellos, por no constituir el mecanismo previsto en el TRLS para la generación de vivienda social en suelo dotacional y que consiste según hemos visto en la cesión gratuita en el marco de una operación de transformación urbanística, pero tampoco queríamos dejar de citarlo para proporcionar una visión de conjunto respecto de los sistemas que pueden conducir a obtener suelo dotacional, por lo que posteriormente se explicará respecto de su régimen jurídico.

4.1.2. Persona jurídico-pública beneficiaria de la cesión

Llegados a este punto, cabe preguntarse cuál es la persona jurídica de naturaleza pública que debe resultar beneficiaria de la cesión de suelo para destino dotacional y vivienda social. La pregunta es relevante porque la respuesta determina el régimen jurídico normativo y competencial de aplicación a ese bien inmueble (estatal, autonómico o local) así como la propia naturaleza del bien como de dominio público

[735] P. ej. en Madrid, el art. 90 de la LSCM dispone que los terrenos destinados por el planeamiento urbanístico a las redes públicas de infraestructuras, equipamientos y servicios (recordemos que la vivienda social se incardina en esta última categoría) "pasarán a titularidad pública": mediante el sistema de cesión libre, gratuita y -añade el precepto- "en su caso, urbanizada" para el supuesto análogo al de las actuaciones urbanísticas del art. 18.1.a) y 7.1 del TRLS: cuando formen parte de un ámbito de actuación, de un sector o unidad de ejecución. Añade la LSCM el mecanismo de ocupación directa, previsto para cuando el propietario del terreno destinado a la dotación obtiene a cambio aprovechamiento en un sector o unidad diferente en los que el aprovechamiento total permitido por el planeamiento supera el que corresponde a sus propietarios. En este caso, se levanta un acta de ocupación por la Administración actuante, que es inscribible en el Registro de la Propiedad (art. 92). También se cita la permuta forzosa con terrenos pertenecientes a un patrimonio público de suelo que se encuentre incluido en el ámbito de actuación o área de reparto y que sea de características adecuadas para servir de soporte al aprovechamiento urbanístico que corresponda al propietario de los terrenos destinados a dotaciones (art. 93). Y por último, la expropiación o cualquier otra forma de adquisición de la propiedad por la Administración actuante.

Otro ejemplo que podemos citar es el caso de Navarra, donde los arts. 187 a 189 del TRLFOTUN también se refieren a la obtención de terrenos dotacionales como consecuencia de la promoción urbanística, así como a las ocupaciones directas en el caso de unidades de ejecución excedentarias.

o patrimonial, en la medida en que las entidades públicas que no están incluidas en el ámbito de aplicación de la legislación estatal o autonómica de patrimonio de las Administraciones Públicas, no podrán, por definición, ser titulares de bienes demaniales (p. ej. las sociedades mercantiles públicas)[736].

Pues bien, **la legislación estatal no especifica a favor de qué Administración debe operar la cesión**. En efecto, el TRLS en su art. 18.1.a) menciona a la "Administración competente" como aquella a la que se le debe entregar el suelo reservado para dotaciones públicas[737]. Sin referirse a esta obligación de cesión en particular, el RDL 26/2020 en su art. 31.4 reconoce expresamente la titularidad estatal de los terrenos que pueden adscribirse temporalmente a la promoción del alquiler asequible o social[738].

[736] MOREU CARBONELL cita a EMBID para constatar el "artificio jurídico" que supone desafectar una obra por "pasar a una sociedad mercantil que, por definición, no puede ser titular de bienes de dominio público" pese a que la funcionalidad de dicha obra no se altere, es decir, pese a seguir estando destinada al uso público ("Desmitificación, privatización y globalización de los bienes públicos: del dominio público a las <<obligaciones de dominio público>>", *Revista de Administración Pública*, n.º 161, mayo-agosto 2003, pág. 465).

[737] Por su parte, el Reglamento de Gestión (derogado en lo que se oponga a la ley de urbanismo), menciona a la "Administración actuante" como la obligada a afectar el suelo adquirido como consecuencia del cumplimiento de los deberes de cesión que recaen sobre los propietarios, a los fines previstos en el plan (art. 47); al "Ayuntamiento o Administración actuante" como titulares de las dotaciones objeto de cesión obligatoria, que podrán exigir las cuotas que se adeuden por las obligaciones de mantenimiento (art. 70); al "Municipio" a favor del cual se ceden todos los terrenos que sean de cesión obligatoria, según el plan, para su incorporación al patrimonio municipal del suelo o su afectación a los usos previstos en el mismo, como consecuencia de la firmeza en vía administrativa del acuerdo de reparcelación (art. 124); y la "Administración actuante" a favor de la cual se ceden también los terrenos que sean de cesión obligatoria, según el plan, para la incorporación al patrimonio municipal del suelo o su afectación a los usos previstos en el plan, como consecuencia del acuerdo de aprobación del proyecto de compensación (art. 179).

[738] Según este precepto, los terrenos pueden pertenecer a la Administración General del Estado o a sus entidades dependientes o vinculadas. Su adscripción temporal a la promoción de alquiler asequible o social goza de preferencia sobre cualquier otro destino que se acuerde sobre ellos. Curiosamente, la reversión una vez transcurrido el plazo de la colaboración, es libre de condiciones o cargas modales, sin mencionarse que también deban restituirse los terrenos a su estado originario, mediante la demolición de lo construido. Esto último es la regla general cuando se extingue la concesión de dominio público (art. 101.1 LPAP). Por lo demás, el art. 31.5 viene a reconocer legalmente la posibilidad de SEPES Entidad Pública Empresarial de Suelo para articular la participación de la Administración General del Estado en los acuerdos administrativos para la promoción del alquiler asequible o social, en terrenos titularidad de dicha entidad.

La identificación del titular queda por tanto en manos de la legislación autonómica pero como en su mayoría ni siquiera han incorporado la obligación de cesión de suelo para uso dotacional público de vivienda, corresponderá al planeamiento urbanístico tal asignación siguiendo la lógica según la cual, tratándose de dotaciones locales, será el municipio su receptor, mientras que las dotaciones o sistemas generales pueden tener a las restantes Administraciones territoriales como destinatarios de la cesión. Ya vimos que, tratándose de una obligación que surge como consecuencia de las actuaciones de urbanización en suelo predominantemente residencial, en la mayoría de casos debería corresponderse con una dotación local -véase la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 5 de marzo de 1984 (RJ 1984\2621) a la que anteriormente nos referíamos-, pero se trata de una afirmación formulada en abstracto, que en la realidad puede no ocurrir. De hecho, nos encontramos con suelo dotacional para vivienda social titularidad de CCAA por ejemplo[739].

4.2. El panorama autonómico sobre la obligación de cesión

4.2.1. Sinopsis normativa

4.2.1.1. Planteamiento

Comenzamos el análisis de la regulación autonómica a través de la descripción o directamente transcripción de los contenidos relevantes sobre la obligación de cesión y la Administración beneficiaria.

4.2.1.2. Andalucía

Obligación de cesión para la dotación pública de vivienda

Se contempla la obligación análoga al TRLS consistente en incluir, cuando deban formar parte de actuaciones de nueva urbanización cuyo uso predominante sea el residencial, los suelos que el instrumento de ordenación adscriba a la **dotación**

[739] Véase el caso construcción y explotación de viviendas en ejecución del Plan Vive de la Comunidad de Madrid de la licitación para la parcela referida en la nota a pie de página n.º 717.

pública de viviendas sometidas a algún régimen de protección, con destino exclusivo al alquiler, tanto en los supuestos en que así se determine por la legislación aplicable, como cuando de la memoria del correspondiente instrumento se derive la necesidad de contar con este tipo de viviendas de naturaleza rotatoria, y cuya finalidad sea atender necesidades temporales de colectivos con especiales dificultades de acceso a la vivienda (art. 61.2.f) LISTA).

Se trata de un mandato a la ordenación urbanística, en relación con las dotaciones del municipio tanto públicas -**sistemas generales o locales**- como privadas.

Los instrumentos de ordenación urbanística detallada de las actuaciones de transformación urbanística delimitadas en el planeamiento general vigente establecerán la reserva de suelo para dotaciones que se determinen en los mismos. Dichos instrumentos de desarrollo respetarán los criterios que, respecto a estándares y reservas dotacionales, establezcan los instrumentos de ordenación general, de conformidad con lo que se disponga reglamentariamente (art. 61.4 LISTA).

A nivel reglamentario, se regula la reserva de suelo para equipamientos comunitarios y, en especial, para las dotaciones locales de equipamientos comunitarios básicos, entre los cuales se encuentra el uso de alojamiento pero **no llega a exigir un estándar para este uso dotacional público de vivienda sueta a algún régimen de protección** (art. 82 Decreto Andalucía 550/2022 desarrollo LISTA). Así, en los equipamientos comunitarios, se procurará "La construcción en estos suelos de viviendas sometidas a algún régimen de protección, con destino exclusivo al alquiler, conforme a lo establecido en el art. 61.2.f) de la Ley". No se prevé un estándar específico pero sí especifica la norma que "En ningún caso, dicha posibilidad eximirá del cumplimiento de las reservas previstas en el art. 83 ni justificará la garantía de las exenciones a tal obligación que en el mismo se contienen" (art. 81.d.4 Decreto Andalucía 550 desarrollo LISTA). En efecto, el art. 83 establece la reserva para vivienda protegida, sin distinguir entre la ubicada en suelo dotacional y la que no lo está (art. 83 Decreto Andalucía 550/2022 desarrollo LISTA).

Adicionalmente, la LVA en su art. 15 sí que atribuye a la Administración de la **Junta de Andalucía** la facultad de **establecer reservas de suelo con destino preferente a viviendas protegidas, en cualquier clase de suelo**, lo cual obliga al Ayuntamiento correspondiente a incorporar los terrenos sobre los que se establezcan dichas reservas, al instrumento de planeamiento aplicable, justificando su modificación a estos efectos. La Administración de la Junta de Andalucía debe garantizar las dotaciones y equipamientos de su competencia que requiere la Ley.

Administración beneficiaria de la dotación

En las promociones de actuaciones de mejora en suelo **urbano**, la obligación de los propietarios de entregar el suelo calificado para nuevos **sistemas generales o locales** (a obtener, cuando sean necesarios en los términos establecidos reglamentariamente), es a favor de la **Administración actuante** (art. 28.b) LISTA). En cambio, en las actuaciones de urbanización en suelo **rústico**, la obligación de entrega es al **Ayuntamiento**, del suelo urbanizado y libre de cargas correspondiente a los **sistemas generales y locales** incluidos o adscritos al ámbito de actuación (art. 32.a) LISTA).

4.2.1.3. Aragón

La normativa no regula el mecanismo de adquisición para el fin dotacional de vivienda social ni, por tanto, obligación de cesión alguna. En este sentido, el Decreto-ley por el que se introdujo tal posibilidad no llegó a modificar la ley urbanística para especificar que las dotaciones objeto de cesión obligatoria debían incluir el destino de vivienda social, ni como uno de los usos de las dotaciones, ni por referencia a un porcentaje de cesión para tal uso (Decreto-ley 3/2015).

Recientemente, la Directriz Especial para Viviendas Dotacionales Públicas (Decreto Aragón 128/2024) ha venido a permitir la declaración de compatibilidad de este uso en con otros usos de equipamiento, por parte de la Administración estatal, autonómica y local titular del suelo conforme a los procedimientos previstos en su art. 9.

4.2.1.4. Asturias

Únicamente se menciona la "**titularidad pública**" del equipamiento en el que se ubique el alojamiento dotacional (art. 4.1.b) Decreto Asturias 63/2022 Urbanismo).

A su vez, los equipamientos pueden ubicarse **en sistemas generales o locales**; en suelo urbanizable en transformación o en suelo urbano no consolidado (art. 4 Decreto Asturias 63/2022 Urbanismo).

No le serán de aplicación los "estándares y reservas legales derivados de la regulación urbanística" precisamente por su carácter dotacional (Anexo 3, apartado de Definiciones, Decreto Asturias 73/2018 habitabilidad viviendas).

4.2.1.5. Canarias

Simplemente se ha previsto la posibilidad de que los **sistemas generales y locales**, de ámbito municipal en ambos casos, puedan destinarse a vivienda protegida de promoción pública sin necesidad de cambiar el planeamiento, a través de un decreto-ley reciente, que pretendía adoptar medidas urgentes para paliar el déficit de vivienda (Decreto-ley 1/2024 Canarias).

Al igual que en el caso aragonés, **esta solución no llega a concretar obligaciones de cesión** de suelo para dicho uso, a cargo de los propietarios de terrenos sujetos a transformación urbanística, en los sistemas generales o locales.

4.2.1.6. Cantabria

En los **sistemas generales**, el planeamiento contemplará la existencia de suelo, vuelo o edificabilidad en un complejo inmobiliario para construcciones y espacios destinados a servicios generales, administrativos y equipamientos sociales, tales como alojamientos rotacionales y vivienda dotacional en los términos señalados en el apartado 3.3.4 del Anexo de esta ley atendiendo a las previsiones de población del propio Plan (art. 61.3 LOTUC).

En los **sistemas locales**, la LOTUC enumera los posibles usos de los equipamientos y, entre ellos, los de "carácter social o asistencial" previstos en su Anexo.

En las zonas residenciales en suelo urbano y en las actuaciones de transformación urbanística de uso residencial el planeamiento preverá con el régimen propio de los equipamientos públicos **reservas de suelo para construir viviendas dotacionales destinadas a menores de 35 y mayores de 65 años, así como a colectivos socialmente vulnerables** (art. 3.3.4 LOTUC).

4.2.1.7. Castilla-La Mancha

Obligación de cesión para la dotación pública de vivienda

El suelo de equipamiento público residencial figura dentro del suelo dotacional y este **puede consistir en sistemas generales o locales** (disposición preliminar TRLOTAUCM).

El TRLOTAUCM prevé determinados estándares de cesión obligatoria para las dotaciones, sin especificar los relativos a los equipamientos sino que se remite al reglamento para los restantes. A nivel reglamentario tampoco se especifica el uso de equipamiento público residencial en el precepto que regula los estándares y los posibles destinos públicos de las parcelas calificadas de equipamiento público (art. 24 Decreto CLM 248/2004 Planeamiento).

Administración beneficiaria de la dotación

El deber de cesión gratuita inherente al contenido urbanístico legal del derecho de propiedad de suelos urbanos y urbanizables se contempla a favor de "la **Administración municipal**" respecto de los **terrenos destinados por la**

ordenación urbanística a dotaciones públicas, excepto en el suelo urbano consolidado (art. 51.1.2.d) TRLOTAUCM) [740].

4.2.1.8. Castilla y León

Al igual que en Castilla-La Mancha, el alojamiento de integración se incardina en los equipamientos y estos **pueden pertenecer a sistemas generales o a sistemas locales** (disposición adicional única, apartado f) Reglamento Urbanismo CyL).

Entre los deberes vinculados a la promoción urbanística, figura la entrega "al Ayuntamiento" de "los terrenos reservados para dotaciones urbanísticas públicas". En suelo urbano consolidado la entrega se limita a los terrenos exteriores a las alineaciones señaladas en el planeamiento pero en suelo urbano no consolidado y urbanizable, "se incluirán los terrenos destinados a sistemas generales, así como a la conexión del sector con dichos sistemas generales y a la ampliación o refuerzo de estos , de forma que se asegure su correcto funcionamiento" (art. 20.a) LUCL).

La LUCL dispone que el planeamiento urbanístico señalará las reservas de suelo para una serie de dotaciones urbanísticas, entre las cuales se citan los equipamientos, ordenando que se respeten los módulos y criterios que se señalen reglamentariamente (art. 38.1.d) LUCL). Además, para el sistema general de

[740] Recordemos que los arts. 7.1.a) y 18 del TRLS vinculan la obligación de cesión dotacional en caso de actuaciones que supongan pasar de suelo rústico a urbano o de reforma o renovación de la urbanización dentro de los suelos urbanizados, por lo que estos suelos no serán urbanos consolidados (o habrán pasado a no serlo por la necesidad de urbanización reflejada en el planeamiento). Adicionalmente, el art. 24.2 del Decreto 71/2014, de 24 de julio, por el que se regula el Plan de Fomento del Alquiler de Viviendas, la Rehabilitación Edificatoria, y la Regeneración y Renovación Urbanas 2013-2016 de Castilla-La Mancha (DOCM 29 julio 2014), aplicable hasta el 31 de diciembre de 2017, preveía que las viviendas susceptibles de ser calificadas como de protección pública de alquiler en rotación y de alquiler protegido, tienen que ser edificadas sobre suelos pertenecientes a las Administraciones Públicas o sus entidades dependientes. Estas deberán cedérselos gratuitamente entre ellas y a las fundaciones públicas o asociaciones declaradas de utilidad pública, o constituir sobre dichos suelos derechos de superficie u otorgar las correspondientes concesiones administrativas, para la promoción de estas viviendas. Cuando la normativa urbanística de aplicación lo autorice, podrán utilizarse con esta finalidad suelos calificados como dotacionales. Asimismo, las empresas públicas podrán destinar suelos de los que sean titulares a la promoción de estas viviendas aun cuando su adquisición no hubiere sido gratuita.

equipamientos señala una superficie por habitante mínima, sin especificar los distintos usos que integran esta categoría (art. 41.c.4º LUCL). En el caso de las dotaciones locales, la LUCL también fija superficies mínimas que se reservarán para el conjunto de los sistemas locales de espacios libres públicos y equipamientos públicos (art. 42.2.a) LUCL).

El Decreto CyL 22/2004 Urbanismo regula dichos estándares mínimos para los sistemas generales (art. 83) y el sistema local de equipamiento público (art. 106) sin especificar los distintos usos dentro de la categoría de equipamientos. Asimismo, concreta las reglas para que el Ayuntamiento pueda destinar a equipamiento privado los terrenos calificados como equipamiento público que aún estuvieran sin uso (entre ellas, el mantenimiento de la titularidad pública de los terrenos) (art. 106 bis).

En efecto, la LUCL permite que "transcurridos ocho años desde la recepción de la urbanización, los terrenos calificados como equipamiento público que aún estuvieran sin uso podrán destinarse a equipamiento privado, previo ofrecimiento a la Junta de Castilla y León y con un máximo del 50 por ciento de la reserva original" (art. 38.4). Por tanto, en caso de que la Administración no sea capaz de implantar el uso para el que dichos terrenos fueron cedidos, se permite el destino de equipamiento privado, previo ofrecimiento a la Administración autonómica.

4.2.1.9. Cataluña

Obligación de cesión para la dotación pública de vivienda

El equipamiento de alojamiento dotacional, como equipamiento comunitario, se incluye dentro de los elementos posibles **tanto en los sistemas urbanísticos generales** (aquellos cuyo nivel de servicio es de alcance municipal o superior) **como locales** (aquellos cuyo nivel de servicio es un ámbito de actuación de suelo urbano o de suelo urbanizable o el conjunto de suelo urbano de un municipio) (art. 34.1 y 2 TRLUCAT).

La obligación de cesión gratuita de suelo para destino dotacional se afirma con carácter general -sin vinculación a actuaciones urbanísticas en suelo cuyo uso predominante sea el residencial-, como uno de los deberes de los propietarios de suelo urbano no consolidado y de suelo urbanizable delimitado, **a favor del "ayuntamiento o a la administración que correspond**a" (art. 44.1 TRLUCAT).

Al establecerse los porcentajes de cesión obligatoria como contenido mínimo de los planes parciales, consta el de cesión para equipamientos sin distinguirse o precisarse para el alojamiento dotacional (art. 65 TRLUCAT).

Los municipios que están obligados, según la legislación urbanística, a hacer reservas para la construcción de viviendas de protección pública también tienen que efectuarlas para el sistema urbanístico de equipamientos comunitarios de alojamiento dotacional de titularidad pública que establece dicha legislación, de acuerdo con la Memoria social (art. 18.1 LVGENCAT).

Administración beneficiaria de la dotación

Tanto los Ayuntamientos como la Administración de la Generalidad, mediante el Instituto Catalán del Suelo, pueden ser titulares de suelos calificados como sistema de equipamientos comunitarios de alojamiento dotacional (art. 18.2 LVGENCAT). Entendemos que ello es coherente con el reparto competencial previsto en esta norma -entre la Generalidad y los municipios- (arts. 7, 8 y 9 LVGENCAT).

En aplicación de la legislación urbanística, los Ayuntamientos pueden obtener suelo de titularidad privada destinado al sistema de equipamientos comunitarios de alojamiento dotacional de titularidad pública por cesión obligatoria y gratuita, por expropiación o por cesión onerosa acordada con el propietario o propietaria. La Administración de la Generalidad puede adquirir, por expropiación forzosa y en ejecución del planeamiento urbanístico, suelos con destino al sistema de equipamientos comunitarios de alojamiento dotacional de titularidad pública, los cuales quedan incorporados directamente al patrimonio propio del Instituto Catalán del Suelo (art. 18.3 LVGENCAT).

4.2.1.10. Extremadura

Dado que el uso destinado a prestar servicio temporal de alojamiento está supeditado a las necesidades de otros usos dotacionales, **la cesión de suelo para dotaciones públicas se contempla en genérico** tanto en la ley como en el reglamento de desarrollo, remitiéndose a lo que el planeamiento disponga y sin identificar a la Administración beneficiaria. Así, en suelo urbanizable, el deber de cesión para sus propietarios consiste en "suelos para dotaciones públicas locales y generales que defina el Plan General Municipal o el planeamiento de desarrollo en aplicación de los criterios de ordenación urbanística" (art. 72.2.b) LOTUSE).

En suelo urbano:

- Sujeto a una actuación sistemática de nueva urbanización o reforma, la cesión de "dotaciones públicas de las actuaciones sistemáticas de reforma serán las estrictamente necesarias para cumplir los objetivos del plan dimensionadas, en su caso, en función del incremento de aprovechamiento motivado por el plan" (art. 74.2 LOTUSE).

- Sometido a actuaciones simplificadas de nueva urbanización o reforma, la cesión consiste simplemente en "suelos para dotaciones públicas que defina el Plan General Municipal o el planeamiento de desarrollo en aplicación de los criterios de ordenación urbanística" (art. 74.4.a) LOTUSE).

En términos análogos se pronuncian los arts. 89.2.b), 91.2 y 4.a) del Decreto Extremadura 143/2021 urbanismo.

4.2.1.11. Galicia

Recordemos que no encontramos la referencia al uso de vivienda dotacional en la normativa de esta Comunidad Autónoma.

4.2.1.12. Islas Baleares

Las actuaciones para la obtención de viviendas de titularidad pública pueden consistir en actuaciones edificatorias, actuaciones de transformación urbanística y actuaciones aisladas en suelos urbanos y urbanizables (art. 9.1 Decreto-ley 3/2020**), sin especificarse porcentajes mínimos de cesión para estos usos**.

Se citan **las administraciones públicas o sus entidades instrumentales** como los posibles titulares de estos suelos o de derechos reales sobre ellos. En concreto, la promoción de viviendas de titularidad pública autonómica según el régimen previsto en el Decreto-ley 3/2020 Islas Baleares, corresponde a la Administración autonómica -"la consejería competente en materia de vivienda"- o al Instituto Balear de la Vivienda (IBAVI). También puede acogerse a este decreto-ley la promoción por "las restantes administraciones públicas o sus entes instrumentales", mediante la suscripción de un convenio o instrumento jurídico-administrativo con la Administración autonómica. Por tanto, solo una interpretación restrictiva del concepto "entes instrumentales", impediría a las sociedades mercantiles públicas -estatales, autonómicas o locales- ser titular de suelos en los que se promuevan alojamientos dotacionales

Por lo demás, el Decreto-ley 3/2020 establece distintas opciones a nivel de planeamiento y de proyecto para facilitar la construcción de este tipo de viviendas, partiendo de que el suelo es ya de titularidad pública, por lo que no encontramos en esta norma la obligación de cesión a cargo de los propietarios en ámbitos sujetos a actuaciones urbanísticas de uso predominante residencial, de forma que hemos de acudir a la ley urbanística. En este sentido, de acuerdo con la LUIB, tampoco se especifica que una parte de las cesiones se destine a alojamiento dotacional.

Desde la perspectiva del promotor (del propietario, por tanto), el Decreto-ley 3/2020 menciona a la Administración de la Comunidad Autónoma o cualquiera de sus entes instrumentales, en cuyo caso la condición de administración actuante para formular y tramitar el plan o proyecto corresponderá al IBAVI. En los supuestos en que sean

titulares del suelo otras administraciones públicas o sus entes instrumentales, la condición de administración actuante será de la consejería competente en materia de vivienda en los términos acordados en el convenio o instrumento jurídico-administrativo suscrito al efecto con el titular del suelo (art. 10.3 Decreto-ley 3/2020).

4.2.1.13. La Rioja

La obligación de cesión es a favor de la Administración (suelo urbano no consolidado) o de la Administración actuante (suelo urbanizable) (art. 44.3.a) y 60.1.b) LOTULR). En concreto, la obligación de cesión de suelo para dotaciones públicas de carácter local -al que se circunscribe el término "dotación"- al servicio del ámbito de desarrollo se impone a los propietarios de suelo urbano no consolidado y de suelo urbanizable, pero sin vincularse al uso predominante residencial y sin especificarse que parte de las dotaciones se destinen a la construcción de vivienda en régimen de alquiler protegido o de alquiler en rotación.

En suelo urbanizable, la ley se remite al desarrollo reglamentario en lo que respecta a la determinación de la proporción o reparto de cesión entre las zonas verdes, los espacios libres de uso y dominio público y las dotaciones públicas, desarrollo este que no se ha producido (art. 60.1.b) LOTULR).

4.2.1.14. Madrid

La red de viviendas públicas sujetas a un régimen de protección tampoco se exige específicamente con ocasión de un desarrollo urbanístico predominantemente residencial. Se integra en la de servicios y esta, a su vez, puede ser de nivel supramunicipal, general o local[741].

[741] En una versión anterior de la LSCM, sí se concretaba este deber cesión. Este consistía en la tercera parte como mínimo de la cesión de 20 metros cuadrados de suelo por cada 100 metros cuadrados construidos en sectores de uso característico residencial, para el sistema de redes públicas supramunicipales. Tras la reforma de las LSCM aprobada en 2023, también se permite implantar

Así, los suelos integrantes de las redes públicas locales y generales deben ser cedidos al municipio, gratuitamente y libre de cargas (art. 91.4 LSCM), mientras que respecto de los suelos de las redes supramunicipales la norma no ordena a quien deben cederse.

El sistema de redes supramunicipales sólo podrá ser establecido por el planeamiento regional territorial o, en su defecto, por el planeamiento general, por lo que la definición de sus elementos en suelo urbanizable corresponde a dicho instrumento (art. 36.4 LSCM). Para los sistemas de redes generales y locales se establecen determinados porcentajes mínimos de reserva, sin especificarse el uso de viviendas públicas sujetas a un régimen de protección (art. 36.5 y 36.6 LSCM).

"Reglamentariamente podrán diferenciarse las dotaciones mínimas de suelo que, dentro de cada grupo de redes generales o locales hayan de destinarse a usos específicos, sean públicos o privados" (art. 36.8 LSCM). Sin embargo, no consta que esto se haya producido.

4.2.1.15. Murcia

El uso dotacional de vivienda pública consta en la ley de vivienda (art. 36 LVMur). Se cita a la Comunidad Autónoma como aquella que puede llevar a cabo la promoción pública de suelo para la formación de patrimonios públicos de suelo para uso dotacional de vivienda pública. Sin embargo, las viviendas de promoción pública o social se definen por referencia a la Administración de la Comunidad Autónoma, a los ayuntamientos o a cualquier entidad pública vinculada o dependiente que de aquellas.

Por su parte la norma urbanística no contempla la cesión de dotaciones específicamente para vivienda social.

---

este uso en suelos vacantes de la red de servicios o de la red de equipamientos siempre y cuando se cumplan los requisitos al efecto (art. 36.2.c).2º LSCM).

4.2.1.16. Navarra

En la Comunidad Foral **sí se concreta qué porcentaje ha de cederse y al menos dónde han de integrarse estos terrenos** de destino dotacional para viviendas protegidas en régimen de arrendamiento. Así, los propietarios de suelo urbanizable -a diferencia de los de suelo urbano no consolidado- tienen el deber de ceder los "terrenos destinados a dotación supramunicipal para la construcción de viviendas protegidas en régimen de arrendamiento" (art. 98.b) TRLFOTUN). Esta cesión será la derivada de su fijación para cada sector de suelo urbanizable (art. 187.4 TRLFOTUN). En particular, "en los sectores de suelo urbanizable de uso predominante residencial el planeamiento deberá definir una **reserva de suelo, con el carácter de dotación supramunicipal, con una superficie no inferior a 3 metros cuadrados por cada 100 metros cuadrados construidos de uso residencial**". Esta tendrá la condición de solar, la calificación para la construcción de viviendas protegidas en régimen de arrendamiento y una edificabilidad "**cuya suma no será inferior al 7 por 100 de la edificabilidad total del sector**" (art. 55.6 TRLFOTUN)[742]. La norma obliga a que la edificación en dichas parcelas tenga condiciones urbanísticas similares a las de las parcelas del entorno en el que se sitúen. No obstante lo anterior, si la parcela resultante fuera igual o inferior a 300 m^2, deberá formar parte del patrimonio del municipio donde su ubique y destinarse a dotaciones públicas.

Si bien no se cita expresamente a favor de quién han de cederse los terrenos obtenidos para esta dotación supramunicipal, en otro precepto de la norma se obliga a que **se integren en el Banco Foral de Suelo Público** -patrimonio de suelo de la Administración de la Comunidad Foral- y se destinarán únicamente al fin previsto, sin perjuicio de que su gestión se realice mediante alguna de las formas previstas en la ley foral (art. 234 TRLFOTUN).

[742] La edificabilidad no computará a efectos del cálculo de la adjudicación obligatoria de aprovechamiento al ayuntamiento, ni tampoco se sumará al resto para el cálculo del aprovechamiento máximo del sector, ni generará reservas de dotaciones públicas (art. 55.6 TRLFOTUN).

A su vez, **las Entidades Locales** podrán destinar justificadamente **hasta un 5 por 100 de la superficie destinada a dotaciones locales por el planeamiento, a la construcción de vivienda protegida en régimen de alquiler o vivienda protegida en régimen de cesión de uso** a través de la cesión del derecho de superficie, o a través de cualquier otra forma admitida en Derecho, siempre y cuando se asegure el mantenimiento de la citada superficie dentro del patrimonio de la entidad local (D.A.4ª TRLFOTUN).

4.2.1.17. País Vasco

La LSUPV no incluye los alojamientos dotacionales ni en los sistemas generales ni en los locales (ni en el listado de elementos que los conforman ni en el establecimiento de los estándares). Únicamente encontramos la referencia a la posibilidad de que la ordenación estructural establezca la dotación residencial protegida constituida por la propiedad superficiante de los terrenos calificados para viviendas sometidas a algún régimen de protección pública -no los alojamientos dotacionales propiamente dichos-, dentro de los elementos dotacionales que constituyen la red de sistemas generales y ello sin perjuicio de que el régimen de ocupación de dichas viviendas se pueda materializar en derecho de superficie o en arrendamiento (art. 54.2.f) LSUPV). Cabe pensar que dicha referencia no abarca los alojamientos dotacionales pues la norma se refiere de manera separada a estos y a las viviendas sujetas a algún régimen de protección pública en el artículo precedente (art. 53.1.g) LSUPV). En cambio, el Decreto País Vasco 123/2012 Estándares Urbanísticos sí que cita los alojamientos dotacionales **solo dentro de los sistemas generales** y no de los locales (art. 2).

En cuanto a los **estándares**, se obliga al planeamiento urbanístico de **municipios** con **población igual o superior a 20.000 habitantes** a calificar en ámbitos de uso predominantemente residencial con destino a **alojamientos dotacionales** una **superficie** de suelo **no inferior a 1,5 metros cuadrados por cada incremento de 100 metros cuadrados** de techo de uso residencial o, en defecto de su determinación, por cada nueva vivienda prevista en el planeamiento, o, en su caso, un porcentaje que dé lugar, al menos, a dos parcelas independientes. La localización

de estos alojamientos dotacionales se remite a la ordenación urbanística pormenorizada. Los terrenos calificados para alojamientos dotacionales según la citada reserva serán **cedidos en un 75% a favor de la Administración autonómica y en un 25% a favor del ayuntamiento, salvo que este decida reservarse un porcentaje mayor** (art. 81 LSUPV).

Toda modificación de los planes generales que incremente la edificabilidad urbanística para el uso de vivienda requerirá la previsión de mayor superficie de terrenos destinados a alojamientos dotacionales, en la proporción indicada (art. 105.2 LSUPV).

Las diputaciones forales, las entidades locales en general y los ayuntamientos en particular podrán promover toda clase de viviendas de protección pública, así como de alojamientos dotacionales (disposición adicional octava LSUPV).

El cumplimiento de la obligación de reservar y calificar suelo con destino a alojamientos dotacionales en los términos establecidos en esta ley será exigible a todas las modificaciones y revisiones de ordenación estructural en que se produzca un incremento de la edificabilidad urbanística de uso residencial con posterioridad a la entrada en vigor de la ley y que a esa fecha no cuenten con aprobación inicial (disposición transitoria quinta LSUPV).

Lo anterior es lo previsto en la LSUPV con la particularidad de que la LVPV identifica a "la administración o el ente público titular del suelo" como sujetos que podrán construir y gestionar los alojamientos dotacionales, directamente o mediante terceros.

Administración beneficiaria de la dotación

A nivel reglamentario se regula de manera específica la titularidad de las parcelas con destino a alojamientos dotacionales. Así, **de cada cuatro parcelas** por aplicación del estándar, las **tres** primeras serán promovidas por el **Departamento de la Administración autonómica competente en materia de vivienda,** para lo cual el

Ayuntamiento deberá entregárselas mediante el acuerdo de reparcelación y previa aceptación por dicho Departamento o mediante el oportuno convenio entre estas dos Administraciones y posterior acuerdo de cesión y de aceptación por el Gobierno vasco; la **cuarta** parcela será **promovida por el respecto Ayuntamiento** salvo que este decidiera reservarse más parcelas a este fin (art. 29 Decreto País Vasco 105/2008).

En el resto de los municipios, la ordenación estructural podrá fijar, igualmente, el mismo estándar de suelo para alojamientos dotacionales (superficie no inferior a 1,5 m^2 ni superior 2,5 m^2 por cada incremento de 100 m^2 de techo de uso residencial) vinculando su obtención a las áreas o sectores correspondientes, por inclusión o por adscripción (art. 17.2 Decreto País Vasco 123/2012 Estándares Urbanísticos).

Los citados límites a efectos de la cuantificación de suelo no aplicarán a las parcelas o terrenos públicos que la Administración municipal decida calificar total o parcialmente para uso de alojamiento dotacional (art. 17.3 Decreto País Vasco 123/2012 Estándares Urbanísticos).

4.2.1.18. Valencia

El uso residencial dotacional se contempla tanto dentro de la red primaria como de la red secundaria de dotaciones públicas (apartado 2.1.c), sección I del Anexo IV TRLOTUPV). La obligación de cesión gratuita de suelos para destino dotacional se prevé a favor de la "Administración" tanto en el caso de actuaciones integradas (art. 146.3.b) TRLOTUPV) como aisladas (art. 185.2.c) TRLOTUPV). La ley valenciana de urbanismo opta por no concretar la distribución por usos del suelo destinado a equipamientos dentro de las reservas de suelo dotacional de la red secundaria en actuaciones de uso dominante residencial, sino que corresponderá al planeamiento atendiendo a las necesidades específicas de cada sector (apartado 4.6, sección III del Anexo IV).

Respecto de la red primaria, simplemente se indica que, como regla general, las dotaciones de la red primaria no pueden computar a efectos de cumplir los

estándares exigidos a las dotaciones de la red secundaria (apartado 7.1, sección III del Anexo IV).

Por su parte, la ley que regula la función social de la propiedad en Valencia, se refiere indistintamente a la Administración autonómica valenciana y a las administraciones locales radicadas en esta Comunidad Autónoma, como aquellas que deben poner a favor del solicitante la ocupación estable de un alojamiento dotacional, de una vivienda protegida o de una vivienda libre, según proceda en cada caso.

4.2.2. Reflexiones sobre la obligación de cesión

De lo anterior pueden extraerse las siguientes consideraciones generales:

1. **La mayoría de las legislaciones autonómicas** que contemplan expresamente la vivienda social en suelo dotacional, **no obligan a que dichos terrenos se cedan gratuitamente en el contexto de actuaciones urbanísticas**, ni en general ni en el caso del uso predominante residencial en aplicación del mandato estatal de carácter básico (**como excepción, Andalucía, Navarra y País Vasco**), sino que este uso se incluye como uno más de los posibles en las dotaciones o redes[743].

[743] En cambio, tratándose de la cesión de suelo con aprovechamiento lucrativo para vivienda protegida, la ausencia regulatoria en la normativa autonómica no exime del cumplimiento de esta obligación. Así nos lo recuerda la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta) de 16 de febrero de 2021 (206/2021) (RJ 2021\847), según la cual, el TRLS vincula el deber de la reserva a actuaciones de urbanización cuyo uso predominante sea el residencial, con independencia del tipo de instrumento urbanístico, principal o de desarrollo. Así, "la exigencia de la reserva de suelo para viviendas, se independiza del concreto instrumento del planeamiento a través del cual se lleve a cabo, a tenor de la tipología de planes que contemple la legislación urbanística autonómica, porque esos efectos de las actuaciones de urbanización constituyen, como se dispone en el art. 18, el estatuto básico que debe respetar dicha norma autonómica, en lo que se refiere al obligación de reserva de suelo". Por tanto, "siempre y cuando exista una reforma o renovación del suelo urbanizable directamente impuesta en el planeamiento general, debe incluir la obligación de la reserva de suelo para viviendas de promoción pública; y ello con independencia de que ese desarrollo primario del planeamiento general requiera la aprobación de algún instrumento de planificación de desarrollo, porque aquel impondrá dicha reserva". El caso se refiere a la obligación de reserva de viviendas de protección oficial de los arts. 18.1.b) y 20 del TRLS y, según venimos comentando, pensamos que este razonamiento no podría extenderse a la reserva de dotaciones públicas para vivienda en régimen del alquiler del art. 18.1.a) del TRLS dado

2. A su vez, **el citado uso no se circunscribe a una única jerarquía de la red** -general o primaria; local o secundaria-, por lo que desde esta perspectiva la Administración beneficiaria de la cesión puede ser tanto la autonómica como la local (con excepción de Navarra y País Vasco, que sí lo precisan).

3. Consecuencia lógica de lo anterior es que **solo aquellas CCAA que sí prevén dicha obligación específica de cesión, identifican expresamente la Administración que debe resultar beneficiaria (excepto Andalucía**). Así, en Navarra se distribuye entre el Banco Foral de Suelo -definido como el patrimonio del suelo titularidad de la Administración de la Comunidad Foral- y las entidades locales. En País Vasco, la beneficiaria es la Administración autonómica -75%- y el ayuntamiento -25%-. También se citan las diputaciones forales, las entidades locales en general y los ayuntamientos en particular como entidades que podrán promover alojamientos dotacionales. En Andalucía, la Administración beneficiaria de este tipo de cesión dotacional no se concreta, por lo que cabe entender que será la beneficiaria del sistema general o local donde se incardine y que, en caso de actuaciones de urbanización en suelo rústico [744], es el Ayuntamiento, mientras que será la "Administración actuante" en actuaciones de mejora en suelo urbano, correspondiendo la dotación local al Ayuntamiento en principio.

4. **Tampoco en la mayoría de CCAA se establecen estándares urbanísticos** -porcentajes o superficies mínimas destinadas al uso en cuestión- para el uso dotacional de vivienda social, excepto en los casos de Navarra y de País Vasco. Esta silencio normativo puede entenderse favorable en términos de flexibilidad para que cada ayuntamiento pueda decidir la densidad de vivienda dotacional

que, en este caso, como decimos, la obligación está supeditada a los supuestos que la legislación determine.

[744] -Es precisamente en este tipo de suelo donde se prevén las actuaciones de nueva urbanización (arts. 24.1.b) y 31 LISTA) y en ellas, a su vez, la obligación de destino a la dotación pública de viviendas sometidas a algún régimen de protección, con destino exclusivo al alquiler (art. 61.2.f) LISTA).

necesaria en cada momento pero si partimos de la base de que España en general arrastra una carencia de vivienda social, el establecimiento de estándares ciertamente coadyuva a la generación de este tipo de suelos -aunque según exponíamos en el apartado introductorio de este trabajo, no es tanto la carencia de suelo sino las dificultades de gestión y de financiación para acometer su construcción las que parecen originar el déficit de vivienda social-. Por tanto, nos inclinamos por recomendar la fijación de un estándar en suelo o superficie construida (m^2s o m^2t) para este tipo de uso, como cesión gratuita exigible[745].

5. Por tanto, **en la mayoría de los casos, el planeamiento urbanístico es el instrumento decisorio acerca del uso de vivienda social en suelo dotacional**, a través del cual se opte por la tipología jerárquica o territorial de la dotación -general o local- y, en función de esta, por la Administración territorial correspondiente[746].

6. **No hemos identificado medidas normativas para remediar las situaciones en las que no se implanta el uso de vivienda o alojamiento en terrenos calificados como dotación pública para tal fin en un plazo máximo**, habiéndose obtenido ya por parte de la Administración competente. Ello excepto en Castilla y León, que permite que transcurridos ocho años desde la recepción de la urbanización, los terrenos calificados como equipamiento público que aún estuvieran sin uso se destinen a equipamiento privado hasta un máximo del 50%, previo ofrecimiento a la Administración autonómica (art. 38.4 LUCL).

[745] A favor de establecer con carácter general los tipos de dotaciones y los estándares de suelo o superficie construida cuya cesión gratuita puede reclamarse, ENGUITA PUEBLA, A., "Sobre la necesidad de armonizar las leyes urbanísticas de las Comunidades Autónomas", *Cuaderno de Investigación Urbanística*, n.º 100, mayo-junio 2015, pág. 31.

[746] Nos referimos a las cesiones como consecuencia de actuaciones de transformación urbanística pues es el objeto de nuestro estudio, pero recordemos que las redes supramunicipales pueden obtenerse por otros mecanismos de acuerdo con la legislación sectorial correspondiente -comúnmente, a través de la expropiación de los terrenos- y que pueden tener al Estado como beneficiario.

4.2.3. Áreas de mejora normativa

El margen de mejora desde el punto de vista legislativo es aún notable pues:

1. **Como mínimo**, **la normativa autonómica debería acoger la obligación estatal básica de ceder suelo dotacional para vivienda social en caso de actuaciones de urbanización**, ya sea (i) en los supuestos que defina, u (ii) obligando a los redactores de los planes urbanísticos a incorporar una justificación sobre la necesidad o no de contar con este tipo de viviendas de naturaleza rotatoria, acompañado de un análisis en términos de sostenibilidad económica, que confirme la viabilidad de la implantación de este uso[747].

2. En todo caso, vista la oportunidad que supone el suelo dotacional para acabar con el sinhogarismo, pensamos que **las leyes autonómicas deberían obligar a realizar tales cesiones en municipios que excedan de una cifra mínima de habitantes**, a partir de la cual estadísticamente se pueda presumir que habrá personas en situación de sin hogar dentro del término municipal, ya sea empadronados o pudiendo acreditar mínimamente otras circunstancias que le vinculen a ese ámbito territorial (p. ej. última actividad laboral, permanencia física durante un periodo de tiempo, etc.).

3. Asimismo, **debería fijarse un estándar de cesión** que permita mantener el adecuado equilibrio entre el uso residencial y las infraestructuras y equipamientos al servicio de la colectividad, aclarando en **qué tipo de dotación** (sistema general y/o local) han de implantarse. En este sentido, el sistema general y el supramunicipal parecen idóneos, pues se trata de satisfacer una necesidad que afecta al municipio en su conjunto ordinariamente; no a una zona o barrio únicamente.

[747] Sobre la importancia de analizar y justificar la viabilidad de los terrenos dotacionales objeto de cesión gratuita por ejecución del planeamiento véase FERNÁNDEZ, T.R., "Reflexiones sobre la sostenibilidad de los servicios públicos, un nuevo principio general en gestación", *Revista de Administración Pública*, n.º 200, 2016, pág. 446.

4. También resulta relevante aclarar **qué Administración será la beneficiaria**. En este sentido, los sistemas mixtos comunidad autónoma-municipio de Navarra y País Vasco pueden parecer adecuados.

5. Es asimismo crítico establecer legalmente **plazos máximos para materializar el uso dotacional de vivienda social** superados los cuales operen mecanismos alternativos. El *dies a quo* podría ser, p. ej., desde la aprobación del proyecto de reparcelación u otro acto por el que la Administración devenga titular del suelo dotacional; y/o desde la entrada en vigor de la ley que establezca la compatibilidad de usos propuesta como mejora en el punto anterior. A su vez los mecanismos que se deriven del vencimiento del plazo pueden consistir, p. ej., en una adscripción automática del suelo a una Administración territorial superior (provincia, comunidad autónoma o Estado) sobre la que recaiga la misma obligación de edificación y puesta a disposición del inmueble; y en última instancia, si no fuera posible edificar la parcela, que esta se desafecte automáticamente, adquiera el uso privativo predominante del sector o zona (residencial en principio), se enajene en pública subasta y el precio obtenido se destine a la edificación de vivienda en otros suelos dotacionales por parte de esta segunda Administración (provincia, comunidad autónoma o Estado) que no pudo materializar este destino en la parcela subastada.

Hasta aquí el bloque de áreas de mejora respecto a la regulación de la obligación de cesión. En las secciones finales de este capítulo abordaremos las recomendaciones regulatorias sobre la naturaleza del suelo y, vinculada a ella, su destino (ocupantes, régimen jurídico y económico de la puesta a disposición, plazos, servicios complementarios, etc.).

4.2.4. Conclusiones sobre la obligación de cesión

De lo anteriormente expuesto podemos extraer las siguientes conclusiones de interés para nuestro trabajo:

1. La mayoría de las CCAA no han incorporado a sus propias leyes urbanísticas esta obligación que tiene la condición de básica estatal pero que ya vimos que su aplicación -el nacimiento de dicha obligación, *strictu sensu*- se condiciona a los supuestos que la legislación determine o que tal necesidad se desprenda del instrumento correspondiente y, aquellas que sí lo han hecho, mantienen el criterio de no predeterminar qué Administración ha de ser la beneficiaria de la cesión de suelo dotacional.

2. A su vez, como desde el punto de vista jerárquico este uso no se vincula a un determinado tipo de red -general o primaria; local o secundaria- tampoco puede deducirse al menos la Administración territorial beneficiaria de la cesión a través de este criterio de jerarquía de la dotación en la que debe incardinarse la vivienda social. Ello, como decimos, salvo las excepciones y con los matices apuntados de las CCAA de Andalucía, Navarra y País Vasco.

3. En principio, el suelo dotacional pertenecerá al ámbito autonómico o local en función del tipo de red o sistema al que la dotación pertenezca y, en definitiva, de los beneficios generados por la operación de transformación urbanística en cuestión y, al fin y al cabo, por lo que el planeamiento determine.

4. Por tanto, en la mayoría de los casos, el planeamiento urbanístico es el instrumento decisorio acerca del uso de vivienda social en suelo dotacional, a través del cual se opte por la tipología jerárquica o territorial de la dotación -general o local- y, en función de esta, por la Administración territorial correspondiente.

5. A su vez, dentro de cada Administración los bienes podrán terminar siendo titularidad de distintas entidades. Ello obliga a considerar distintos ordenamientos en el análisis jurídico del tipo de bien y que estarán vinculados al ámbito territorial de la Administración titular o beneficiaria de dichas cesiones (p. ej. ordenamiento jurídico autonómico o local). Como regla básica, tratándose de una dotación pública local, su entrega se producirá a favor del municipio,

mientras que las dotaciones pertenecientes a sistemas generales pueden tener también a la Comunidad Autónoma como beneficiaria y, por último, las cesiones urbanísticas en el caso de redes supramunicipales serán a favor de la Administración autonómica -o estatal incluso- y no de la local.

6. Para facilitar la cesión efectiva de suelo dotacional con destino a vivienda social en el caso de actuaciones de urbanización, **recomendamos las siguientes medidas legislativas**:

   a) Incorporar la obligación estatal básica de ceder suelo dotacional para vivienda social en caso de actuaciones de urbanización, ya sea (i) en los supuestos que defina, u (ii) obligando a los redactores de los planes urbanísticos a justificar la necesidad o no de contar con este tipo de viviendas de naturaleza rotatoria, acompañado de un análisis en términos de sostenibilidad económica, que confirme la viabilidad de la implantación de este uso.

   b) En todo caso, obligar a realizar tales cesiones en municipios que excedan de una cifra mínima de habitantes.

   c) Fijar un estándar de cesión, aclarando en qué tipo de dotación, recomendando que sea en los sistemas generales y supramunicipales.

   d) Determinar qué Administración será la beneficiaria, recomendando un sistema mixto comunidad autónoma-municipio.

   e) Establecer plazos máximos para materializar el uso dotacional de vivienda social superados los cuales operen mecanismos alternativos.

5. ADSCRIPCIÓN FORMAL: INTEGRACIÓN EN LOS PPS O PPV

5.1. Previsiones estatales

Como punto de partida, podemos definir el PPS como "una institución jurídico-administrativa que tiene como finalidad la regulación del mercado de solares a través de la adquisición de terrenos, el cuidado de su urbanización u otros usos de interés social, siendo este destino cumplido por la Administración o por los particulares". La obligación legal de destinar los bienes incluidos en los PPS a determinados fines "es una obligación real, de origen legal y naturaleza imperativa, que afecta a quien en cada momento ostente la titularidad dominical de los bienes afectados, dado que el deber legal se inserta, a través del título constitutivo, en el contenido del derecho de propiedad de los bienes que integran los patrimonios públicos del suelo"[748].

Aunque una parte de la doctrina considera que estos bienes públicos "constituyen un *tertium genus* entre los demaniales y los patrimoniales, como bien explica MARTÍNEZ GARCÍA, la mayoría se decanta por la naturaleza patrimonial de los PPS[749].

Podríamos plantearnos si el suelo dotacional debe o no integrarse en los PPS (estatal, autonómico o local) o en los Parques Públicos de Vivienda y, en caso afirmativo, si ello condiciona o determina su naturaleza jurídica o los instrumentos de gestión patrimonial. De entrada, cabe traer a colación la siguiente afirmación de MARTÍNEZ GARCÍA, que compartimos: los terrenos que integran los PPS "no están destinados a ingresar en el dominio público a través de su afectación o destino a los llamados sistemas generales y dotaciones locales sino que constituyen un suelo lucrativo

[748] Definición de MARTÍNEZ GARCÍA, C. en "Algunas consideraciones sobre los patrimonios públicos del suelo tras la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo", *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, vol. 18, marzo-mayo 2008, pág. 270. La autora se basa en la definición de LLISET BORREL.

[749] *Op. cit.* nota a pie de página anterior. La autora cita a ROMERO HERNÁNDEZ como ejemplo de la categoría *tertium genus.*

susceptible de un aprovechamiento urbanístico que se suma al ya existente en el mercado"[750].

Hecha esa advertencia, constatamos que a nivel estatal, el TRLS solo ordena expresamente que formen parte del PPS los "bienes, recursos y derechos" adquiridos por la Administración en virtud de la obligación de cesión de un porcentaje mínimo de suelo lucrativo. Por tanto, este tipo de suelo tendrá naturaleza patrimonial[751]. Por el contrario, las obtenidas para dotación como consecuencia de estas actuaciones y las obtenidas mediante actuaciones de dotación, no se verían afectadas por este mandato estatal. Cuestión diferente es que las CCAA decidan incluirlos[752].

---

[750] *Op. cit.* nota a pie de página n.º 748.

[751] *Vid.* GUTIÉRRREZ COLOMINA, V., "La evolución legislativa y jurisprudencial del patrimonio municipal del suelo en el derecho español. Las prospectivas de su utilización en el siglo XXI", *Revista de derecho Urbanístico y Medio Ambiente,* n.º 311, enero-febrero 2017, págs. 179-217. De este proceso cabe destacar el hito de la Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana, que incorporó la obligación para determinados municipios de constituir el patrimonio municipal del suelo y de dotarlo con un determinado porcentaje de ingresos. De esta forma, los terrenos podían obtenerse por compraventa, por adscripción de terrenos municipales o por expropiación (pág. 183). El otro hito relevante es la Ley 19/1975, de 2 de mayo, del suelo y ordenación urbana, pues incorporó la obligación de cesión en especie del 10% del aprovechamiento medio y la de obtención de suelo por la Administración para infraestructuras y sistemas generales (pág. 185).-Adicionalmente, tanto este autor en la obra citada (pág. 213) como ÁLVAREZ GONZÁLEZ nos recuerdan el punto de inflexión que supuso la STC 61/1997 por la derogación del art. 277 del TRLS92, según el cual solo "integrarán el Patrimonio Municipal del Suelo los bienes patrimoniales". A partir de dicha sentencia, por tanto, "la decisión acerca de la naturaleza jurídica demanial o patrimonial del patrimonio público de suelo lejos de ser un tema resuelto, va a depender de lo que legisle cada Comunidad Autónoma" ("El nuevo destino del patrimonio municipal de suelo: ¿Una institución en riesgo de desaparición?", *Revista Andaluza de Administración Pública*, n.º 88, enero-abril 2014, pág. 111). .

[752] Si bien algún autor opina que el TRLS también impone que las cesiones por actuaciones de dotación estén incluidas en los PPS, parece que esta interpretación se circunscribe al suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de incremento de la edificabilidad media ponderada. Así, para ZAMORANO WISNES, la omisión en el art. 51 del TRLS al suelo dotacional se debe a dos razones, en su opinión: ambas cesiones (por actuaciones de urbanización y por actuaciones de dotación) permiten a la sociedad participar en las plusvalías generadas por el urbanismo, dando cumplimiento al art. 47 de la Constitución Española y el Estado tiene competencia para incluir las cesiones en los PPS como consecuencia lógica del deber de ceder según mantiene el Tribunal Constitucional. En segundo lugar, el propio TRLS en su art. 52.1 excluye los bienes y recursos obtenidos conforme al art. 18.2.a), del destino a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, destino este que sí se impone a los bienes y recursos integrantes de los PPS. Por tanto, para este autor si estas cesiones no forman parte de los PPS, no sería necesaria su exclusión en el art. 52.1 ("El destino de los patrimonios públicos del suelo en la

La Ley Estatal de Vivienda contemplaba la posibilidad de que "los parques públicos de vivienda, regulados específicamente por la legislación autonómica en materia de vivienda, urbanismo y ordenación del territorio" estén integrados por "las viviendas dotacionales públicas", entre otras construidas sobre suelo de titularidad pública, pero este inciso ha sido anulado por el TC[753]. Por tanto, el gobierno estatal pretende implícitamente animar a las CCAA a incluir las viviendas dotacionales en los citados parques públicos -la posibilidad de hacerlo ya la tenían antes de que así lo afirmase la ley estatal-.

Como en este trabajo estamos analizando el suelo dotacional público vacío, es decir, sin edificar aún, para su posible destino a la construcción y puesta a disposición de vivienda social, centramos nuestro estudio principalmente en los PPS y solo haremos

legislación del Estado", *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 50, 2019, sección 3 último párrafo).

Ciertamente, el propio art. 18.2.a) prevé la integración en el PPS con destino preferente a un uso distinto del de vivienda (p. ej. rehabilitación o regeneración) de la entrega en metálico con la que puede cumplirse alternativamente esta obligación de cesión de suelo vinculada al incremento de edificabilidad media. Sin embargo, puede resultar cuestionable extender el mandato del legislador estatal relativo a los bienes que, como mínimo, deben integrar los PPS, a todo tipo de cesiones, es decir, también a las no lucrativas para dotaciones en actuaciones de urbanización y de dotación. En primer lugar, porque el suelo dotacional no está destinado, en su mayor parte, para vivienda protegida; y, en segundo lugar, porque si el art. 51.1 no incluye las cesiones para dotaciones en actuaciones de urbanización dentro de los bienes que deben integrar los PPS, menos aún lo estarían los que son consecuencia de actuaciones de dotación.

753 Art. 27.1 de la Ley Estatal de Vivienda declarado inconstitucional y nulo en lo que respecta al tercer párrafo por la STC (Pleno), n.º 74/2024 de 21 de mayo, RTC 2024\74, por su detalle excesivo y por no contribuir a garantizar una igualdad mínima en el ejercicio del derecho a la vivienda. Aunque se hubiera formulado potestativamente ("podrán estar integrados al menos por") al configurarse como un listado mínimo ("al menos por") el TC considera que tiene un carácter taxativo, que excluye su aplicación como derecho supletorio (FJ 8). El encaje de este precepto dentro de las competencias estatales había sido cuestionado por el Consejo General del Poder Judicial en su informe al Anteproyecto de Ley del derecho a la vivienda, en el sentido de que se trata de previsiones redundantes de las adoptadas por algunas CCAA que "no cabe encuadrar en el art. 149.1.1º CE y que, por el carácter potestativo de la creación de estos parques, tampoco parece que pudieran afectar a la unidad de mercado ni a la planificación general de la actividad económica ex art. 149.1.13º CE" (conclusión sexta, pág. 54). Puede consultarse en el siguiente enlace:https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Actividad-del-CGPJ/Informes/Informe-sobre-el-anteproyecto-de-Ley-por-el-derecho-a-la-vivienda (última visita: 6 junio 2025).

referencia a los PPV en caso de que no encontremos previsión alguna sobre el suelo dotacional en los PPS (p. ej. en Aragón, como veremos).

5.2. El panorama autonómico sobre los PPS

5.2.1. Sinopsis normativa

Nos remitimos a la **Tabla 1** del **ANEXO** donde recogemos si la normativa autonómica respectiva contempla el suelo dotacional en los PPS y cuál es la finalidad de estos patrimonios. Ello con el fin de poder valorar la decisión de cada legislador autonómico sobre la inclusión o no del suelo dotacional en los PPS.

5.2.2. Reflexiones sobre los PPS

A nivel autonómico, si atendemos a las **legislaciones de las CCAA que prevén expresamente el uso de vivienda social en suelo dotacional** según lo expuesto en las secciones anteriores, el panorama es el siguiente:

(i) **Solo cuatro CCAA han incluido expresamente el suelo dotacional destinado a vivienda dentro de los PPS**. En particular, en **Navarra**, el suelo destinado a viviendas protegidas en régimen de arrendamiento obtenido por cesión se integrará en el Banco Foral de Suelo Público, es decir, en el patrimonio de suelo de la Administración foral. En **País Vasco**, son las dotaciones públicas en general, sin circunscribirse expresamente a las destinadas a vivienda, las que deben integrarse en los patrimonios municipales de suelo, de constitución obligatoria[754]. En cambio, la creación de PPS por parte de los órganos forales de los territorios históricos y de la Administración de esta Comunidad Autónoma es potestativa y no se identifican en la norma urbanística qué bienes deben integrarlos. En **Cataluña**, no es la ley de urbanismo (el TRLUCAT) sino la de

[754] La previsión relativa a la dotación supramunicipal dentro del Banco Foral de Suelo Público proviene de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo (BON 27 diciembre 2002). Esta novedad se califica como la más importante en la exposición de motivos de esta ley y obedece a la finalidad de obtener suelo para solucionar los problemas de vivienda de colectivos especialmente necesitados de ella.

vivienda (la LVGENCAT) la norma que prevé la incorporación, al patrimonio propio del Instituto Catalán del Suelo, de suelos con destino al sistema de equipamientos comunitarios de alojamiento dotacional de titularidad pública, adquiridos por la Administración de la Generalidad por expropiación forzosa y en ejecución del planeamiento urbanístico, o adquiridos por el propio Instituto a título oneroso o por cesión gratuita directamente de otras Administraciones y que el Instituto tendrá que destinar a ese mismo sistema de equipamientos. En cambio, una previsión semejante no figura respecto del patrimonio municipal del suelo, que está integrado por bienes patrimoniales. En **La Rioja** es precisamente el suelo dotacional que forme parte del patrimonio municipal y regional del suelo, el que puede destinarse a la construcción de vivienda en régimen de alquiler protegido y de alquiler en rotación -patrimonio municipal- o solo en rotación -patrimonio regional-.

(ii) En **Aragón**, el Fondo Social o Parque Público de Vivienda Social de Aragón puede incluir suelos dotacionales o con cualquier otra calificación compatibles con la promoción de viviendas u otras formas de alojamiento pero, una vez construidas las viviendas o alojamientos en suelos dotacionales, deberán integrarse en dicho Fondo. Este parece un instrumento distinto a los patrimonios públicos de suelo[755]. En esta CCAA los terrenos cedidos que estén afectos al establecimiento de sistemas generales o dotaciones locales públicas no integran el correspondiente patrimonio público del suelo mientras se mantenga la afección (art. 104 del TRLUA)[756].

[755] De hecho, la creación del Fondo Social o Parque Público de Vivienda Social de Aragón no supuso derogar el régimen de patrimonios públicos del suelo autonómico y locales, de obligatoria creación en municipios que dispongan de plan general de ordenación urbana, contemplado en los arts. 103 y siguientes del TRLUA. En este sentido, el Proyecto de Ley de Vivienda de Aragón tramitado en la IX legislatura de esta CCAA, pretendía regular ambas figuras de manera diferenciada.

[756] Entendemos que esta divergencia puede deberse al carácter de medidas urgentes y por tanto no sistemáticas aprobadas en 2015 y en 2016, en virtud de las cuales el "Fondo Social de Vivienda de Aragón (2015) o "Parque Público de Vivienda Social de Aragón" (2016) podrá también incluir suelos dotacionales; normas estas posteriores al TRLUA (2014). Según la nota a pie de página anterior, en el Proyecto de Ley de Vivienda de Aragón tramitado en la IX legislatura de esta CCAA

(iii) En **Murcia**, si bien la ley de vivienda prevé la "formación de patrimonios públicos de suelo para uso dotacional de vivienda pública, entendida como bien de servicio público" (art. 36 LVMur) a través de adquisiciones de suelo por parte de la Comunidad Autónoma -no de las cesiones en ejecución del planeamiento-, la ley urbanística vincula el patrimonio público del suelo a terrenos "no afectos a un uso o servicio público" (art. 228.1.c) LOTURM).

(iv) En las **restantes** (Andalucía, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Galicia, Extremadura, Islas Baleares, Madrid y Valencia), no encontramos una referencia expresa al suelo dotacional -ni en general ni en particular el destinado a vivienda social- entre los bienes que integran los PPS. En alguna de ellas, incluso, puede desprenderse lo contrario[757].

(v) **Incluso aunque el suelo dotacional para vivienda social forme parte del PPS, el régimen jurídico de gestión para alcanzar su destino varía sustancialmente de una Comunidad Autónoma a otra**. Así, en Navarra se permite la enajenación onerosa de los bienes provenientes de la dotación supramunicipal -cabe entender que previa desafectación si el bien es demanial-, siempre y cuando su destino siga siendo la construcción de vivienda protegida

se incluyó la regulación del patrimonio público del suelo y del Fondo de Vivienda Social de Aragón, de manera diferenciada. En el patrimonio público del suelo pretendía suprimirse la referencia a la exclusión de los sistemas generales o locales y el Fondo de Vivienda Social quería eliminarse la referencia a la inclusión del suelo dotacional. En cambio, sí se contemplaba la posibilidad de promover alojamientos en suelos calificados como dotacionales, de servicios o equipamientos, para la tipología de "alojamientos alternativos" (art. 61 del Proyecto de Ley). Con todo, la tramitación de esta iniciativa finalmente caducó. Puede consultarse en el siguiente enlace el texto calificado en la sesión de 17 de octubre de 2018: http://bases.cortesaragon.es/bases/boca2.nsf/8624462dba822641c12567ad003ec605/fefa237116018614c125832e003ccef2?OpenDocument (última visita: 6 junio 2025).

[757] P. ej. en Valencia, donde en caso de actuaciones integradas, uno de los deberes de los propietarios consiste en ceder gratuitamente a la Administración, en régimen de equidistribución, los suelos de destino dotacional público o con destino al patrimonio municipal de suelo legalmente exigibles, lo cual hace pensar que los primeros no se integran en dicho patrimonio (art. 146.3.b) TRLOTUPV). Asimismo, en Cantabria, el planeamiento puede prever el uso del subsuelo bajo superficie dotacional pública como bien patrimonial, en cuyo caso "el subsuelo se integrará en el patrimonio municipal de suelo" mientras que "el vuelo [se integrará] en el dominio público" (art. 203.2 LOTUC).

o de integración social, mientras que en País Vasco se prohíbe la enajenación onerosa de los bienes dotacionales, incluido el derecho de propiedad superficiante de los terrenos calificados como dotación residencial protegida.

Por tanto, los PPS contribuyen a la creación y desarrollo de dotaciones, pero no a la inversa, es decir, los suelos dotacionales no suelen integrar, de partida, este tipo de patrimonio[758], tal y como anticipábamos recogiendo la afirmación de MARTÍNEZ GARCÍA al comienzo de la sección 5.1. Ello viene motivado por el destino o funcionalidad de los PPS atendiendo a su origen histórico, pues cuando se ordenó legislativamente su constitución en la Ley del Suelo de 1956, vinculada a la regulación -en el sentido de contención- del precio de los solares y a la adquisición para su urbanización y posterior enajenación[759]. En la actualidad, la norma estatal de suelo vigente vincula la necesidad de los PPS a la finalidad de "la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública"[760]. Además, podrán destinarse a "otros usos de interés social" pero restringidos a que los instrumentos de ordenación urbanística así lo prevean y a unos fines admisibles igualmente limitados. La amplitud de estos fines ("urbanísticos"; "de carácter socio-económico") permitiría

[758] P. ej. Murcia contiene una referencia genérica a la "formación de patrimonios públicos del suelo para uso dotacional de vivienda pública" como finalidad para la que la Comunidad Autónoma llevará a cabo la promoción pública de suelo (art. 228.1.c) de la LOTURM). GUTIÉRREZ COLOMINA sintetiza el panorama legislativo autonómico en lo que respecta al destino de los PPS y, según su clasificación, en al menos diez CCAA se prevé el destino para la obtención y ejecución de infraestructuras, de dotaciones locales y generales. Se trata de Aragón, Asturias, Canarias, Cataluña, Madrid, Murcia, Navarra, La Rioja, Valencia y País Vasco ("La evolución legislativa y jurisprudencial del patrimonio municipal del suelo en el derecho español. Las prospectivas de su utilización en el siglo XXI", *Revista de derecho Urbanístico y Medio Ambiente,* n.º 311, enero-febrero 2017, pág. 211).

[759] MORENO PÁEZ, L.M., "Gestión económica del Patrimonio municipal del suelo", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 100, 1958, pág. 497. El autor explica que "lo que se pretende es la; creación de una reserva urbana objeto constante de enajenación y nueva adquisición" (pág. 537). Finalidad esta propia del tráfico jurídico de los bienes patrimoniales pero no de los demaniales, que requerirían su previa desafectación. Ello no obstante, hemos de matizar que, según MARTÍNEZ GARCÍA, en realidad, el Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales de 27 de mayo de 1955, "constituye el primer testimonio normativo donde expresamente se regula el patrimonio municipal del suelo, manteniendo hasta hoy esa misma denominación" (*op. cit.* nota a pie de página n.º 748, pág. 271).

[760] Art. 52.1 TRLS.

albergar no solo la vivienda protegida sino también la dotacional social pero en cualquier caso hemos de acudir a la legislación autonómica sobre esta cuestión[761]. Por tanto, el PPS tiene como fin principal obligatorio fomentar la vivienda protegida y, facultativamente, cabrían otros usos de interés social, en los cuales podría incardinarse la vivienda dotacional si bien ello está supeditado a que la legislación autonómica respectiva así lo contemple y ello no ha ocurrido en su mayoría. Por su parte, el uso dotacional, por el momento, no está principalmente destinado a vivienda social, lo cual es coherente con su finalidad esencial, que es servir -en sentido amplio- a los usos lucrativos (residencial, industrial, etc.).

Sobre esta cuestión, MENÉNDEZ REXACH entiende que la adscripción de bienes cedidos gratuitamente a la Administración integrarán los PPS si no tienen la consideración de bienes demaniales pues, de lo contrario, prevalece el régimen jurídico propio de este tipo de bienes. Sin embargo, en la práctica, como decíamos antes, habrá que estar a lo que disponga cada ley autonómica y si un bien está afectado al dominio público, en principio no podrán aplicarse los negocios jurídicos privados dispositivos previstos con carácter general para todos los bienes de los

[761] El art. 52.1 del TRLS se refiere a unos fines "que serán urbanísticos, de protección o mejora de espacios naturales o de los bienes inmuebles del patrimonio cultural, o de carácter socio-económico para atender las necesidades que requiera el carácter integrado de operaciones de regeneración urbana" y además exige que estén previstos en la legislación en la materia, esto es, en la ley autonómica correspondiente. También este precepto, en su apartado 5, permite excepcionalmente a los municipios que dispongan de un PPS, destinarlo a reducir la deuda comercial y financiera del Ayuntamiento, siempre y cuando se cumplan los requisitos enumerados en dicho apartado. A propósito de estas finalidades, GUTIÉRREZ COLOMINA comenta que "el concepto de usos de interés social, incluyendo los fines urbanísticos, entre otros, deja sin fundamento la jurisprudencia restrictiva de interés social que excluía los de carácter urbanístico" ("La evolución legislativa y jurisprudencial del patrimonio municipal del suelo en el derecho español. Las prospectivas de su utilización en el siglo XXI", *Revista de derecho Urbanístico y Medio Ambiente,* n.º 311, enero-febrero 2017, pág. 191). Cita la STS de 31 de octubre de 2001 (RJ 2001/8391) como pronunciamiento judicial que afirma expresamente que el interés social al que podían destinarse los bienes del Patrimonio Municipal del Suelo según el art. 280 del TRLS92, "no es equivalente a mero interés urbanístico, sino que es un concepto más restringido". Según esta sentencia, el interés social a estos efectos es "aquel que tiende a que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos sean reales y efectivas o a remover los obstáculos que impidan o dificultan su plenitud o a facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social" (pág. 203).

PPS[762]. A su vez, PASCUAL MARTÍN nos recuerda la jurisprudencia del TS según la cual "Este Tribunal ha declarado en numerosas ocasiones que la consideración demanial de un bien no viene necesariamente fijada por su inclusión o exclusión en un inventario de bienes de las Entidades Locales, sino por su afección real a un uso o servicio público, siquiera la inclusión en el catálogo pueda en principio apuntar a favor de esa naturaleza"[763]. En este sentido, según el TS, el Inventario Municipal es "un mero registro administrativo que por sí solo ni prueba, ni crea, ni constituye derecho alguno a favor de la Corporación, sino sólo un libro que sirve respecto de sus bienes, de recordatorio constante para que la Corporación ejercite oportunamente

[762] Señala este autor que la incorporación al PMS "no puede prevalecer frente a la consideración como dominio público, que supone la aplicación de un régimen jurídico de especial protección, caracterizada por la sustracción al tráfico jurídico privado (STC 227/1988, FJ 14). La conclusión es, pues, que se incorporan al PMS los terrenos procedentes de cesiones urbanísticas que no pasen a ser de dominio público en función del destino que les asigne el planeamiento. La diferencia se aprecia muy bien si se compara la situación jurídica de los terrenos cedidos para la implantación de dotaciones públicas ("redes públicas" en la terminología de la LSCM) con la de los cedidos para la localización del porcentaje de aprovechamiento lucrativo que corresponde legalmente a la Administración. Los primeros son de dominio público y no tienen aprovechamiento lucrativo (aunque sean edificables, en mayor o menor medida), mientras que los segundos (obviamente, lucrativos) se incorporan al PMS y, en esa condición, son enajenables" (MENÉNDEZ REXACH, A., "Contra la privatización del dominio público. La naturaleza demanial de los sistemas generales. Comentario a la STSJ de Madrid de 6 octubre 2004 (Ciudad del Fútbol de Las Rozas)" *Revista Aranzadi de Derecho de Deporte y Entretenimiento*, n.º 13, 2005 (BIB 2005\419), pág. 11).

Por nuestra parte, nos parece interesante lo observado por GUTIÉRREZ COLOMINA a propósito de la inclusión de bienes demaniales dentro de los bienes integrantes de los PMS por parte de algunas CCAA. Así, cita el caso de la derogada Ley 16/2005 Urbanística Valenciana, apuntando que dicha inclusión es "con independencia del régimen jurídico propio de demanialidad o privacidad de los bienes integrantes de dicho patrimonio"; y cómo algunas CCAA (CyL) incluyeron las dotaciones públicas en el PMS y posteriormente suprimieron tal previsión, volviendo a integrar en el PMS solamente los bienes patrimoniales ("La evolución legislativa y jurisprudencial del patrimonio municipal del suelo en el derecho español. Las prospectivas de su utilización en el siglo XXI", *Revista de derecho Urbanístico y Medio Ambiente,* n.º 311, enero-febrero 2017, pág. 213). Ello conduce a este autor a la reflexión acerca de cómo algunas CCAA habían introducido la vivienda social en el suelo dotacional público, citando el caso andaluz, catalán, madrileño, navarro y vasco. Estos casos le llevan a concluir a favor de la conveniencia de explorar la posibilidad de utilizar el dominio público para usos de interés social, independientemente de que formen parte o no del PMS. Curiosamente cita la concesión demanial o la concesión de obra para dar entrada a la iniciativa privada y robustecer la red de servicios y equipamientos públicos y privados o hacer efectivo el derecho a la vivienda, pero no la concesión de servicios (*op. cit.* pág. 214).

[763] STS de 28 de abril de 1989 referenciada por PASCUAL MARTÍN, J.I., "Las dotaciones urbanísticas públicas y su demanialidad", *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, n.º 45, 2020, pág. RR-4.1 (formato electrónico sin paginar, pág. 15).

las facultades que le corresponden"[764]. Por tanto, "la distinta naturaleza de los bienes patrimoniales o demaniales integrados en el patrimonio público del suelo determinará la forma de su aprovechamiento, ya sea a través de la constitución del derecho de superficie o arrendamiento (sobre todo en el caso de los de carácter patrimonial), o mediante concesión o autorización (respecto de los de naturaleza demanial)"[765].

5.3. Conclusiones sobre la adscripción formal del suelo dotacional público a los PPS o en su defecto a los PPV

De lo anteriormente expuesto podemos extraer las siguientes conclusiones de interés para nuestro trabajo:

1. La obligación de cesión de suelo dotacional para vivienda social en caso de actuaciones urbanísticas para uso predominantemente residencial nace, a nivel legislativo estatal, sin predeterminar la Administración beneficiaria de dicha cesión.

2. En la mayoría de las CCAA, según sus respectivas legislaciones, los PPS contribuyen a la creación y desarrollo de dotaciones pero no a la inversa, es decir, los suelos dotacionales no suelen integrar, de partida, este tipo de patrimonio, lo cual guarda cierta coherencia con su finalidad primordial de crear vivienda protegida y con la naturaleza patrimonial y destino a la venta de parte de los bienes de los PPS.

3. En cualquier caso, los PPS son registros administrativos, por lo que la incorporación de un bien a ellos no puede alterar su naturaleza jurídica, es decir,

[764] STS de 1 de octubre de 2003 referenciada por PASCUAL MARTÍN, J.I., *op. cit.* nota a pie de página anterior, pág. RR-4.1 (formato electrónico sin paginar, nota a pie de página n.º 84, pág. 38).

[765] Afirmación de MARTÍNEZ GARCÍA a propósito de la referida STS de 1 de octubre de 2003 ("Algunas consideraciones sobre los patrimonios públicos… *op. cit.* nota a pie de página n.º 748, pág. 278).

si un bien es de dominio público por su afectación a un uso general o servicio público, no perderá tal condición por incorporarse a un PPS.

4. La singularidad del suelo dotacional para vivienda social y su importancia para remediar el sinhogarismo nos llevan a **recomendar su registro bajo una sección especial de los PPS**, de forma que puedan conocerse los suelos dotacionales susceptibles de ser destinados a vivienda, junto con su titularidad, características y, siguiendo la propuesta del apartado anterior, plazos máximos para su construcción y puesta a disposición. En este escenario, sería más coherente su consideración como suelo patrimonial que demanial. Ahora bien, nada impide que dicho registro sea de suelo de dominio público; de hecho, esta opción permitiría cumplir la obligación de identificar y controlar los bienes de dominio público a través de inventarios o registros[766].

6. EL DESTINO Y USO POR PARTE DE COLECTIVOS ESPECÍFICOS

6.1. Sinopsis normativa

A nivel **estatal**, sobre el destino funcional de la vivienda en suelo dotacional, ya vimos en la sección 1 de este capítulo una primera noción consistente en a atender a personas u hogares en su dificultad para acceder a una vivienda en el mercado. Su ocupación puede producirse en régimen de alquiler, cesión de uso u otra forma de tenencia temporal[767].

[766] Art. 6 LPAP. Precepto básico (D.A.2ª apdo. 5 LPAP).

[767] Esta definición se corresponde con la Ley Estatal de Vivienda (arts. 3.f).1º y 29.1). Esta norma precisa también cuáles son las causas que motivan la dificultad de acceso a la vivienda: circunstancias sociales y económicas, y en particular, la presencia de menores de edad afectados, así como las características y particularidades del ámbito territorial. A su vez, el art. 18.1.a) TRLS -que recordemos que su redacción precede diez años a la Ley Estatal de Vivienda- introduce ligeros matices, como el destino exclusivo de alquiler y la precisión relativa a que se trate de necesidades temporales de vivienda. En realidad, ambas redacciones parecen coincidir en los objetivos esenciales: atender a determinados colectivos en su dificultad de acceder a una vivienda y hacerlo de manera temporal, es decir, sin enajenación a su favor del inmueble, cabe entender.

A nivel **autonómico**, podemos clasificar las CCAA en una primera tipología que reserva la vivienda dotacional para **colectivos cualificados**:

(i) **Andalucía** contempla los alojamientos protegidos, cuya finalidad según la norma urbanística correspondiente es atender las necesidades habitacionales transitorias de "colectivos con especiales dificultades de acceso a la vivienda". Ahora bien, la cesión de suelo dotacional en actuaciones urbanísticas de uso predominante residencial se prevé para el destino de vivienda, en términos análogos a la legislación estatal. Por tanto, cabe entender que ambas opciones (vivienda y alojamiento temporal) son posibles. El Decreto-ley 1/2025 ha venido a confirmar esta posibilidad al permitir el "alquiler o cualquier otra forma de ocupación temporal de naturaleza rotatoria" en parcelas de equipamiento comunitario, por parte de los citados colectivos con especiales dificultades de acceso (art. 3.2 Decreto-ley 1/2025).

(ii) **Cantabria**, donde el destino del alojamiento rotacional es el de ser habitadas de forma rotatoria por "estudiantes, personas tuteladas por la Administración, mayores, personas con discapacidad y otros colectivos cuyas características y necesidades lo hagan aconsejable, así como aquellos otros que pudieran definirse por la normativa estatal o autonómica", así como a los afectados por actuaciones urbanísticas que deban ser desalojados, hasta que se produzca el retorno o realojo [768]. También se contempla la vivienda social en suelo dotacional, pero carece de definición en la norma urbanística.

(iii) **Castilla-La Mancha**, donde el equipamiento público residencial está destinado a satisfacer las necesidades temporales de vivienda de "personas con dificultades de emancipación o que requieren acogida o asistencia residencial".

(iv) **Castilla y León**, donde el "alojamiento de integración" previsto en suelo dotacional en la ley urbanística consiste en edificaciones habitables con

[768] Art. 61.3 LOTUC.

servicios comunes destinadas al alojamiento en **alquiler** de personas incluidas en colectivos de especial protección, o bien mediante **cesión en precario** cuando se trate de personas en riesgo de exclusión social. Los "alojamientos protegidos" en la ley de vivienda se definen por referencia a "edificaciones habitables con servicios comunes que sean así calificadas por la Administración de la Comunidad de Castilla y León por destinarse al alojamiento en alquiler de personas incluidas en colectivos de especial protección, o bien mediante cesión en precario cuando se trate de personas en riesgo de exclusión social"[769].

(v) **Cataluña**, donde el equipamiento de alojamiento dotacional se destina a "satisfacer las necesidades temporales de habitación de las personas" citándose las siguientes razones que las motivan: dificultad de emancipación; requerimientos de acogimiento, de asistencia sanitaria o de asistencia social; trabajo o estudio; afectación por una actuación urbanística[770].

(vi) Las **Islas Baleares**, donde los alojamientos dotacionales deben destinarse a resolver de forma transitoria la necesidad de vivienda, mediante el pago de una renta o canon, preferentemente de "colectivos especialmente vulnerables". Posteriormente se ha ampliado la definición para incluir también a "empleados

[769] Cabe preguntarse si toda vivienda en suelo dotacional debe cumplir los requisitos de destino, superficie, etc. previstos en el art. 48 de la LVCyL. Pensamos que no porque (i) la norma urbanística no establece tal limitación, (ii) el suelo podría ser titularidad de una entidad distinta a la Administración autonómica y el alojamiento protegido requiere la calificación al efecto por parte de esta, y (iii) precisamente el requisito de la calificación lleva a interpretarse que, de no cumplirse, tampoco sería necesario ceñirse a las reglas propias de esta tipología.

[770] Adicionalmente, la LVGENCAT enumera los colectivos que, entre otros, requieren asistencia residencial y, por tanto, pueden ser destinatarios del "alojamiento dotacional": las personas jóvenes, las personas mayores, las personas con discapacidad, las mujeres víctimas de la violencia de género, los inmigrantes, las personas separadas o divorciadas que hayan perdido el derecho al uso de la vivienda compartida, las personas pendientes de realojamiento por operaciones públicas de sustitución de viviendas o por actuaciones de ejecución del planeamiento urbanístico o las personas sin hogar. Pueden ser considerados alojamientos dotacionales los destinados a estancias de corta duración de personas con necesidad de acompañamiento para asegurar la inserción social, con tipologías y diseños que permitan el uso compartido por personas sin lazos familiares (art. 3.j) LVGENCAT).

públicos desplazados para cubrir las necesidades sanitarias, docentes y de seguridad"[771].

(vii) **País Vasco**, que contempla los alojamientos dotacionales "tanto para alojamiento transitorio como para alojamientos sociales de colectivos especialmente necesitados" en la norma urbanística[772], mientras que su ley de vivienda los define como "la edificación residencial apta para ser habitada, que se configura como equipamiento o dotación, destinada a resolver de forma transitoria y mediante abono de renta o canon la necesidad de habitación de personas o unidades de convivencia. Cumplirá los requisitos establecidos en esta ley y su normativa de desarrollo para ofrecer a las personas que vayan a habitar en ella el espacio y las instalaciones necesarias que satisfagan sus necesidades personales ordinarias de habitación"[773]. Esta última norma precisa que la ocupación de los alojamientos dotacionales será temporal y además **los excluye de la aplicación de la prórroga forzosa y demás precisiones de la legislación de arrendamientos urbanos**[774]. Esta previsión lleva a algún autor a afirmar que en realidad en los alojamientos dotacionales no resulta aplicable esta legislación sino el régimen jurídico-público, a través de una autorización administrativa y en su caso el abono de un canon[775].

(viii) **Valencia**, donde el uso residencial dotacional se destina a "residencia permanente en régimen de alquiler, para colectivos desfavorecidos (personas

---

[771] Art. 4.l) de la LVIB, en la redacción dada por el Decreto-ley 6/2023, de 2 de octubre, de medidas urgentes en materia de vivienda (BOIB 3 octubre 2023).

[772] Dicha previsión procede de la LSUPV. A su vez, el Decreto País Vasco 123/2012 Estándares Urbanísticos contiene una definición similar, pero añadiendo el abono de renta o canon: "edificación residencial apta para ser habitada, que se configura como equipamiento público o dotación pública, destinada a resolver necesidades de habitación, tanto transitorias como de colectivos o personas especialmente necesitadas, mediante abono de renta o canon" (art. 16.1).

[773] Art. 23.1 de la LVPV.

[774] Art. 23.4 de la LVPV.

[775] CHINCHILLA PEINADO, J.A. y JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F.J., "Parques públicos de vivienda, planeamiento urbanístico y colaboración público-privada", en CHINCHILLA PEINADO, J.A. y LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L. (coords.), *Estudios sobre el derecho a la vivienda*, RDU Editores, Madrid, 2024, pág. 272.

mayores, discapacitadas o menores de 35 años)", si bien también se permite que las viviendas construidas en suelos dotacionales calificados urbanísticamente como residenciales (QR) puedan destinarse adicionalmente a "*colectivos desfavorecidos que cumplan los requisitos de acceso a viviendas de promoción pública, según la normativa de aplicación*", admitiéndose el alojamiento temporal y de emergencia.

En la segunda tipología estarían **Aragón**, donde la posibilidad de viviendas o alojamientos construidos en suelos dotacionales y de integración, en el Parque Público de Vivienda Social de esta CCAA, se predica en genérico, sin vinculación a colectivo alguno [776] ; **Asturias**, donde la norma reglamentaria que regula la habitabilidad de las viviendas, vincula el destino de los alojamientos dotacionales a "resolver de forma transitoria y mediante cualquier fórmula de ocupación y uso admitida en derecho, la necesidad de habitación"[777]; **Canarias**, donde se prevé la "vivienda protegida de promoción pública en suelos dotacionales"[778]; **La Rioja** se refiere a la "vivienda en régimen de alquiler protegido y de alquiler en rotación", a la que puede destinarse el suelo dotacional[779]; **Madrid**, cuya legislación menciona la "red de viviendas públicas sujetas a un régimen de protección", sin mayor especificación[780]; y **Navarra**, donde la dotación se refiere a "viviendas protegidas en

[776] Desde el punto de vista de la normativa reguladora de la actividad de fomento del acceso a una vivienda, en Aragón se permite ubicar en suelo dotacional "*la vivienda cooperativa en cesión de uso y otras soluciones residenciales modelo cohousing, alojamientos temporales u otras modalidades similares, destinados al arrendamiento, a la cesión en uso o al disfrute temporal en cualquier régimen admitido en derecho, ya sean de titularidad pública o privada*" (art. 43 Decreto Aragón 73/2023 Plan Vivienda).

[777] Anexo 3, apartado de Definiciones, Decreto Asturias 73/2018 habitabilidad viviendas.

[778] Art. 4 Decreto-ley 1/2024 Canarias.

[779] Arts. 181.2 y 189.2 LOTULR.

[780] Art. 36 LSCM. De hecho, la norma que regula la asignación de viviendas construidas mediante concesión demanial en las redes supramunicipales de la Comunidad de Madrid, vincula los requisitos de acceso a dichas viviendas fundamentalmente a que los ingresos anuales de la unidad de convivencia no superen determinados umbrales (art. 7 del Decreto 84/2020, de 7 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se regula el procedimiento de asignación y el uso de viviendas

régimen de arrendamiento"[781]. **Murcia** contempla el uso dotacional de vivienda pública, sin mayor precisión en la norma urbanística[782].

Por tanto, a diferencia del primer grupo de CCAA, en este segundo bloque el destino está abierto prácticamente a cualquier colectivo y la vivienda dotacional no está supeditada *a priori* a la asistencia social.

En **Extremadura**, el uso de alojamiento temporal se supedita a prestar "servicio temporal de alojamiento para personas usuarias de otros usos dotacionales" (educativo; el cultural-deportivo; el administrativo-institucional; y el sanitario-asistencial que engloba la "asistencia social en general"). Por tanto, en este caso la mera necesidad de alojamiento no bastaría para poder utilizar el dotacional, sino que se supedita a otros servicios y actividades, no necesariamente consistentes en la asistencia social.

En **Galicia**, donde no hemos localizado en la normativa urbanística y de vivienda vigente el uso de vivienda social en suelo dotacional público. En esta CCAA podría implantarse tal uso si así lo dispusiera el instrumento de ordenación -el planeamiento- si bien entendemos que tendría que configurarse como un servicio público (Galicia) pues los equipamientos incluidos en las dotaciones se definen como aquellos afectos a servicios públicos, además de a los usos específicos previstos normativamente, entre los cuales como decimos no consta el de vivienda social.

6.2. Reflexiones sobre el contenido normativo

Según lo anterior, en función de la legislación autonómica el destino del suelo dotacional puede consistir en:

---

construidas al amparo de concesión demanial en suelos de redes supramunicipales, BOCM 9 octubre 2020).

[781] Art. 55.6 TRLFOTUN.

[782] Art. 36 LVMur.

(i) **Vivienda o alojamiento**. El primero de estos conceptos se vincula a la residencia o, si se quiere, a la permanencia o al menos estabilidad en el uso del bien, mientras que el segundo está limitado por la temporalidad o transitoriedad del uso. De hecho, se aprecia cierta correlación entre el empleo del término de alojamiento y el de transitoriedad o temporalidad en la normativa autonómica, como puede apreciarse en las legislaciones que hemos denominado del primer grupo.

Tomando como referencia la LAU, esta norma distingue entre el arrendamiento de vivienda, que tiene por objeto satisfacer una necesidad permanente del arrendatario; el arrendamiento para uso distinto de vivienda por temporada de verano o cualquier otra; y la cesión de uso temporal de una vivienda con finalidad lucrativa, cuando esté sometida a un régimen específico, derivado de su normativa sectorial turística. Los dos primeros casos están sujetos a la LAU pero el arrendamiento por temporada tiene determinadas reglas propias (p. ej., la fianza por dos meses en vez de uno), mientras que el último caso está excluido de esta norma. El uso por temporada no se caracteriza por su duración, que puede ser más o menos larga -de hecho la fianza es el doble que en el arrendamiento para vivienda-, sino por la causa de este negocio jurídico, es decir, por "exigencias circunstanciales, esporádicas o accidentales"[783]. En cambio, en la cesión de uso temporal, la corta duración sí es una característica principal.

[783] SOCÍAS CAMACHO, J.M., "Estado regulador y alojamiento colaborativo. El régimen de la intervención pública limitadora de la prestación del servicio", *Revista de Administración Pública,* n.º 205, 2018, pág. 141.

Aplicando estas reflexiones al caso del alojamiento, podríamos tomar como referencia el orden de magnitud de **uno o dos meses máximo** escogido por las normativas autonómicas para las viviendas turísticas[784].

(ii) A su vez, la solución habitacional puede verse limitada a **determinados colectivos cualificados** según la terminología empleada en esta obra, en línea con la legislación estatal y quizá también respondiendo a la excepcionalidad de destinar las dotaciones a vivienda; o estar abierto a colectivos que simplemente presenten una necesidad genérica de acceso. Partiendo del mandato estatal de que se destinen al alquiler para atender necesidades temporales de colectivos con especiales dificultades de acceso a la vivienda ocho legislaciones autonómicas -obviamente, las que contemplan este uso específico en suelo dotacional- concreta esta finalidad, mientras que siete de ellas se refieren en genérico a las necesidades de vivienda o a la integración social o al alquiler rotacional[785].

(iii) Algunas legislaciones autonómicas mencionan expresamente el alojamiento como un **servicio asistencial** o como base para la prestación de otros servicios asistenciales. En concreto, se menciona que los destinatarios requieren "acogida o asistencia residencial" (Castilla-La Mancha) o que dichos alojamientos tienen "servicios comunes" para colectivos de especial protección (Castilla y León) o que dichos destinatarios presentan requerimientos de acogimiento, de asistencia sanitaria o de asistencia social (Cataluña); o que se trata de un "servicio temporal de alojamiento para personas usuarias de otros usos dotacionales" y entre ellos el de "asistencia social en general" (Extremadura) . En estas CCAA sí que la vivienda o el

[784] SOCÍAS CAMACHO, J.M., "Estado regulador y alojamiento colaborativo. El régimen de la intervención pública limitadora de la prestación del servicio", *Revista de Administración Pública,* n.º 205, 2018, pág. 143.

[785] Recordemos que en Extremadura se vincula completamente el alojamiento dotacional a las necesidades de otros usos dotacionales; y que en Galicia no se recoge el uso dotacional para vivienda.

alojamiento se presenta como un instrumento para la prestación de un servicio social y no como una mera solución habitacional. De todas formas, el mero hecho de vincular la vivienda o alojamiento al uso por parte de determinados colectivos lo aproxima al carácter prestacional de la asistencia social por lo que más allá de la terminología empleada, entendemos que lo relevante es que la correspondiente ley autonómica de servicios sociales o la propia ley de vivienda haya configurado tal uso como servicio a efectos de que la vivienda no consista en un mero alquiler de un activo inmobiliario a un precio asequible.

6.3. Conclusiones sobre el destino y uso por parte de colectivos específicos

De lo anteriormente expuesto podemos extraer las siguientes conclusiones de interés para nuestro trabajo:

1. **El uso privativo** de la vivienda ya sea por parte de colectivos cualificados o por parte de quien simplemente tenga dificultades de acceso a una vivienda en condiciones de mercado, no es un uso general, por lo que el análisis de la naturaleza demanial o no hemos de hacerlo pivotar sobre la otra alternativa -el servicio público-.

2. **Son mayoritarias** las CCAA (ocho frente a siete, más dos casos particulares) que conciben la solución habitacional de manera **transitoria** y para **colectivos cualificados**. Este tipo de destino lo aleja del uso residencial clásico, entendido como el alquiler de una edificación y habitable con destino primordial a la satisfacción de la necesidad permanente de vivienda de cualquier persona física, empleando la terminología de la LAU, y lo aproxima al de servicio público social, entendido como la actividad que satisface una necesidad asistencial de determinados colectivos[786].

[786] Ello lleva a autores como LAMBEA LLOP a afirmar que las viviendas dotacionales públicas son reservas de terrenos para "satisfacer requerimientos temporales, en este caso de colectivos con

3. **Existe** una **conexión clara entre esos usos del suelo dotacional y las prestaciones asistenciales** de los catálogos de servicios sociales que abordábamos en la sección 4.2 del capítulo anterior. En efecto, en todos estos casos los colectivos destinatarios de la vivienda o alojamiento presentan necesidades especiales no vinculadas exclusivamente a la capacidad económica para poder acceder a una vivienda o respecto a las cuales prima el componente social: la prevención o paliación del sinhogarismo; la protección a víctimas de violencia de género; la emancipación de jóvenes; la protección y asistencia a ancianos; etc.

4. A pesar de este esfuerzo de los legisladores autonómicos por acotar el destino a favor de colectivos especialmente vulnerables, **falta una regulación que verdaderamente priorice la lucha contra el sinhogarismo**. Esto se aprecia por la exigencia de requisitos para acceder a la vivienda social que impiden a las personas sin hogar ser beneficiarios de dicha prestación; p. ej., ingresos mínimos y empadronamiento para poder acceder a una vivienda protegida, que las distintas legislaciones autonómicas suelen requerir. Ambos deberían eliminarse expresamente para poder atender la necesidad de vivienda de las personas sin hogar con carácter general mediante vivienda protegida pero si no, como mínimo, a través de la vivienda dotacional[787].

5. Asimismo, en línea con la legislación del País Vasco, **se recomienda no solo exceptuar la aplicación de la LAU a la ocupación de alojamientos temporales sino establecer legalmente el régimen jurídico o estatuto básico de los ocupantes de este tipo de bienes**.

---

necesidades de acogida, de asistencia residencial o emancipación" (LAMBEA LLOP, N., "Propuesta de un modelo de provisión y gestión de vivienda social en clave europea", tesis doctoral, *Universitat Rovira i Virgili,* Tarragona, 2019, pág. 86).

[787] Coincidimos con FERNÁNDEZ EVANGELISTA cuando afirma que el acceso a la vivienda social debe orientarse a figuras residenciales que permitan el acceso a personas sin ingresos o con ingresos muy reducidos, como las personas sin hogar ("El acceso a la vivienda social de las personas sin hogar", tesis doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona, 2015, pág. 288).

6. Igualmente, en línea con Castilla y León, **se recomienda prever expresamente las dos posibilidades de cesión temporal: la remunerada, con un precio inferior al de mercado; y la gratuita**.

7. CONCLUSIONES DE ESTE CAPÍTULO

En relación con **la importancia de lo que disponga el planeamiento:**

1. Partimos de que, como regla general, resulta necesario que un instrumento de ordenación territorial o urbanística (planeamiento general o de desarrollo) incluya el uso de vivienda o de alojamiento en la dotación pública correspondiente -al menos como uso compatible según permite la Ley Estatal de Vivienda- para que pueda acometerse la edificación, como actuación integrada o sistemática, o como actuación aislada; de ahí su importancia.

2. Alternativamente, la legislación autonómica podría declarar dicha compatibilidad del uso de vivienda social en el suelo dotacional (al menos en el vacante). Ya se ha dado algún caso, como en la Comunidad de Madrid a través de la Ley 3/2024. En este sentido, **para los suelos dotacionales existentes, que no estén edificados o que estándolo, carezcan de uso, recomendamos declarar legalmente** a través de la ley estatal del suelo y leyes autonómicas de ordenación del territorio o urbanística correspondientes, **la compatibilidad con el uso de vivienda social dotacional y que dicha compatibilidad constituya en sí misma la afectación del bien a ese posible uso,** a fin de permitir que suelos vacantes aptos para este uso, puedan ser edificados sin necesidad de modificar el planeamiento general.

3. **Recomendamos fijar mediante ley una ordenación básica que permita directamente tramitar la licencia urbanística o, en su defecto, que sea la figura de un plan especial** aprobado por la propia Administración titular de la parcela, con la participación de la Administración municipal para la emisión del correspondiente informe urbanístico, **la que establezca el uso de vivienda social en la parcela en cuestión y la ordenación urbanística necesaria**.

4. **En defecto de las reformas legislativas apuntadas**, la vinculación del uso del suelo dotacional a lo previsto en el planeamiento urbanístico nos lleva a concluir sobre la necesidad de que las previsiones de los planeamientos municipales (de rango general en el caso de sistemas o redes igualmente generales o supramunicipales; de rango inferior en el caso de sistemas locales) contemplen **expresamente el uso de vivienda social o de alojamiento en suelo dotacional como uso compatible en este tipo de suelo**, según la posibilidad recogida en la Ley Estatal de Vivienda. Por tanto, **recomendamos la incorporación de ese contenido a los planes generales para que tales actuaciones tengan el respaldo legal apropiado**.

Regulación autonómica de la dotación pública para vivienda social

5. El uso de vivienda social o al menos de alojamiento en el suelo dotacional está expresamente previsto en prácticamente todas las CCAA y además la mayoría lo recogen en la ley urbanística correspondiente.

6. Ahora bien, hay un margen de mejora normativa considerable pues el citado uso está bien pendiente de explicitarse normativamente (Galicia), bien de introducirse en la norma urbanística correspondiente sin supeditarse a otros usos dotacionales (Extremadura).

Obligación de cesión a la Administración de suelo dotacional para vivienda social

7. **La mayoría de las CCAA no han incorporado a sus propias leyes urbanísticas esta obligación** que tiene la condición de básica estatal pero que ya vimos que su aplicación -el nacimiento de dicha obligación, *strictu sensu*- se condiciona a los supuestos que la legislación determine o que tal necesidad se desprenda del instrumento correspondiente y, aquellas que sí lo han hecho, mantienen el criterio de no predeterminar qué Administración ha de ser la beneficiaria de la cesión de suelo dotacional.

8. A su vez, como desde el punto de vista jerárquico este uso no se vincula a un determinado tipo de red -general o primaria; local o secundaria- **tampoco puede deducirse al menos la Administración territorial beneficiaria de la cesión** a través de este criterio de jerarquía de la dotación en la que debe incardinarse la vivienda social. Ello, como decimos, salvo las excepciones y con los matices apuntados de las CCAA de Andalucía, Navarra y País Vasco.

9. Por tanto, en la mayoría de los casos, el planeamiento urbanístico es el instrumento decisorio acerca del uso de vivienda social en suelo dotacional, a través del cual se opte por la tipología jerárquica o territorial de la dotación -general o local- y, en función de esta, por la Administración territorial correspondiente. Así, como regla básica, tratándose de una dotación pública local, su entrega se producirá a favor del municipio, mientras que las dotaciones pertenecientes a sistemas generales pueden tener también a la Comunidad Autónoma como beneficiaria y, por último, las cesiones urbanísticas en el caso de redes supramunicipales serán a favor de la Administración autonómica -o estatal incluso- y no de la local.

10. Para facilitar la cesión efectiva de suelo dotacional con destino a vivienda social en el caso de actuaciones de urbanización, proponemos las siguientes **medidas *de lege ferenda***:

    a) Incorporar la obligación estatal básica de ceder suelo dotacional para vivienda social en caso de actuaciones de urbanización, ya sea (i) en los supuestos que defina, u (ii) obligando a los redactores de los planes urbanísticos a incorporar una justificación sobre la necesidad o no de contar con este tipo de viviendas de naturaleza rotatoria.

    b) En todo caso, obligar a realizar tales cesiones en municipios que excedan de una cifra mínima de habitantes.

    c) Fijar un estándar de cesión, aclarando en qué tipo de dotación, recomendando que sea en los sistemas generales y supramunicipales.

f) Determinar qué Administración será la beneficiaria, recomendando un sistema mixto comunidad autónoma-municipio.

g) Establecer plazos máximos para materializar el uso dotacional de vivienda social superados los cuales operen mecanismos alternativos.

Adscripción formal a los PPS o en su defecto PPV

d) En la mayoría de las CCAA, según sus respectivas legislaciones, **los PPS contribuyen a la creación y desarrollo de dotaciones, pero no a la inversa**, es decir, los suelos dotacionales no suelen integrar, de partida, este tipo de patrimonio, lo cual guarda cierta coherencia con su finalidad primordial de crear vivienda protegida y con la naturaleza patrimonial y destino a la venta de parte de los bienes de los PPS.

e) En cualquier caso, **los PPS son registros administrativos**, por lo que la incorporación de un bien a ellos no puede alterar su naturaleza jurídica, es decir, si un bien es de dominio público por su afectación a un uso general o servicio público, no perderá tal condición por incorporarse a un PPS.

f) La singularidad del suelo dotacional para vivienda social y su importancia para remediar el sinhogarismo nos llevan a **proponer su registro bajo una sección especial de los PPS, de forma que puedan conocerse los suelos dotacionales susceptibles de ser destinados a vivienda**, junto con su titularidad, características y, siguiendo la propuesta del apartado anterior, plazos máximos para su construcción y puesta a disposición. En este escenario, sería más coherente su consideración como suelo patrimonial que demanial. Ahora bien, nada impide que dicho registro sea de suelo de dominio público; de hecho, esta opción permitiría cumplir la obligación de identificar y controlar los bienes de dominio público a través de inventarios o registros[788].

[788] Art. 6 LPAP. Precepto básico (D.A.2ª apdo. 5 LPAP).

El destino y el uso por parte de colectivos específicos

g) **El uso privativo** de la vivienda ya sea por parte de colectivos cualificados o por parte de quien simplemente tenga dificultades de acceso a una vivienda en condiciones de mercado, no es un uso general, por lo que el análisis de la naturaleza demanial o no hemos de hacerlo pivotar sobre la otra alternativa -el servicio público-.

h) **Son mayoritarias** las CCAA (ocho frente a siete, más dos casos particulares) que conciben la solución habitacional de manera **transitoria** y para **colectivos cualificados**. Este tipo de destino lo aleja del uso residencial clásico, entendido como el alquiler de una edificación y habitable con destino primordial a la satisfacción de la necesidad permanente de vivienda de cualquier persona física, empleando la terminología de la LAU, y lo aproxima al de servicio público social, entendido como la actividad que satisface una necesidad asistencial de determinados colectivos.

i) **Existe** una **conexión clara entre esos usos del suelo dotacional y las prestaciones asistenciales** de los catálogos de servicios sociales que abordábamos en la sección 4.2 del capítulo anterior.

j) A pesar de este esfuerzo de los legisladores autonómicos por acotar el destino a favor de colectivos especialmente vulnerables, **falta una regulación que verdaderamente priorice la lucha contra el sinhogarismo**. Esto se aprecia por la exigencia de requisitos para acceder a la vivienda social que impiden a las personas sin hogar ser beneficiarios de dicha prestación; p. ej., ingresos mínimos y empadronamiento para poder acceder a una vivienda protegida, que las distintas legislaciones autonómicas suelen requerir. Ambos deberían eliminarse expresamente para poder atender la necesidad de vivienda de las personas sin hogar con carácter general mediante vivienda protegida pero si no, como mínimo, a través de la vivienda dotacional.

k) Asimismo, en línea con la legislación del País Vasco, **se recomienda no solo exceptuar la aplicación de la LAU a la ocupación de alojamientos temporales sino establecer legalmente el régimen jurídico o estatuto básico de los ocupantes de este tipo de bienes**.

l) Igualmente, en línea con Castilla y León, **se recomienda prever expresamente las dos posibilidades de cesión temporal: la remunerada, con un precio inferior al de mercado; y la gratuita**.

CAPÍTULO IV. NATURALEZA JURÍDICA DE LA VIVIENDA DOTACIONAL PÚBLICA

1. PUNTO DE PARTIDA: LA LEGISLACIÓN DE PATRIMONIO DE LAS AAPP

Llegados a este punto, podemos adentrarnos en la reflexión sobre la naturaleza jurídica del suelo dotacional destinado a vivienda social, pues hemos abordado ya los aspectos relativos a la obligación de incluir dicho uso en el caso de actuaciones de transformación urbanística; el mecanismo de obtención consistente en la cesión por parte de propietarios de suelo sujetos a dicha transformación y qué Administración debe ser la cesionaria o beneficiaria; así como cuál es su destino formal.

Aunque no hemos podido concluir de manera homogénea ni unívoca ni sobre la obligación de cesión ni a qué Administración ceder, partiendo de que el suelo dotacional formará parte de una red local o general o supramunicipal, encontraremos como beneficiaria de la cesión fruto de la ejecución del planeamiento a una Administración local o autonómica respectivamente.

Por tanto, conviene empezar el análisis sobre la naturaleza jurídica de este suelo a partir de la LPAP y de las respectivas leyes de patrimonio autonómicas para seguidamente abordar las disposiciones al respecto en la legislación sectorial de aplicación, es decir, la urbanística o de suelo y la de vivienda. En caso de que la legislación no declare expresamente el bien como demanial, podría serlo por estar destinado a un uso general o servicio público. A todas estas posibilidades dedicamos esta sección 6.

La LPAP constituye un intento de regulación unitaria para el patrimonio público, criticado por algunos autores por la imposibilidad de homogeneizar el régimen jurídico de los bienes demaniales, de tan distinta naturaleza como son[789]. Volveremos sobre esta cuestión en los apartados 5.3 y 5.4 de este capítulo, al revisar la propuesta de unificación de los bienes públicos. De la citada norma estatal destacamos los siguientes contenidos:

1. **La constitución del patrimonio de las AAPP por sus bienes y derechos** (excepto dinero, créditos, valores y otros recursos financieros), previsión de carácter básico[790]. A su vez, **su integración por bienes demaniales y patrimoniales**[791]. El precepto que establece esta dualidad es de aplicación general a todo el territorio, por dictarse en ejercicio de la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación civil[792]. Resulta interesante el origen de esta clasificación. Tomás Ramón FERNANDÉZ explica que en el siglo XIX los bienes

[789] LÓPEZ RAMÓN, F., "Sobre los inconvenientes del concepto unitario de los patrimonios de las administraciones públicas en la legislación española", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 148, 2010, pág. 2 (versión electrónica) (BIB\2010\2201). Buena parte de la crítica se basa en la disparidad de regímenes jurídicos a los que están sujetos los distintos tipos de bienes y, por tanto, la inaplicabilidad en la práctica de un régimen supletorio como pretende la LPAP (LÓPEZ RAMÓN, F., "Sobre los inconvenientes del concepto unitario de los patrimonios de las administraciones públicas en la legislación española", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 148, 2010, pág. 8 (versión electrónica) (BIB\2010\2201). El autor explica cómo la normativa local y autonómica que precedió a la LPAP, introdujo el concepto amplio o unitario de los patrimonios de la Administración pero porque se aplicaban a un conjunto homogéneo de bienes. En concreto, en las CCAA destacaban los edificios y los medios que el Estado les cedió para que pudieran ejercer sus competencias (*Sistema jurídico de los bienes públicos*, CIVITAS, Cizur Menor, 2012, pág. 72).

[790] Art. 3 LPAP. Ahora bien, ello no obliga a que las CCAA unifiquen el régimen jurídico de los bienes demaniales y patrimoniales. En este sentido, LÓPEZ RAMÓN cita, en concreto, la vivienda como patrimonio especial característico de las CCAA que pueden mantener sus especialidades de régimen jurídico ("Sobre los inconvenientes del concepto unitario de los patrimonios de las administraciones públicas en la legislación española", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 148, 2010, pág. 6 (versión electrónica) (BIB\2010\2201). A su vez, los bienes demaniales están sujetos a distinta regulación como consecuencia de las diferentes necesidades y procesos históricos que las generaron (LÓPEZ RAMÓN, F., "Sobre los inconvenientes del concepto unitario de los patrimonios de las administraciones públicas en la legislación española", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 148, 2010, pág. 7 (versión electrónica) (BIB\2010\2201).

[791] Art. 4 LPAP.

[792] D.A.2ª, apartado 2 LPAP.

municipales se categorizaban en bienes de propios y comunes. Los primeros formaban parte de los recursos de la hacienda municipal mientras que los segundos se gestionaban en el marco de las competencias municipales. El profesor apunta las siguientes fases para la introducción del término patrimonio y bienes patrimoniales: (i) a finales del siglo XIX nuestro CC denomina bienes patrimoniales a aquellos que son propiedad privada del Estado, la provincia y los municipios. En el proceso de codificación civil, esta expresión parece provenir de los bienes públicos susceptibles de generar una renta[793], (ii) en la legislación administrativa, el Estatuto Municipal de 1924, introduce el concepto unitario de patrimonio municipal, comprensivo de las dos tipologías y parece que con la finalidad de realizar el inventario municipal[794], (iii) asimismo, la Ley Municipal de Cataluña de 1933, se identifica como la norma que alude por primera vez al término de bienes patrimoniales, vinculado a los bienes municipales de propiedad privada, distintos de los bienes comunales y de uso público. Y finalmente a partir de la Ley de Administración Local de 1950 se extendió el uso de la expresión bienes patrimoniales, a la vez que se introdujo el término de patrimonio para comprender las dos categorías[795].

Esta perspectiva histórica nos sugiere la idea de que la vinculación de los bienes patrimoniales a la generación de una renta permite asimilar la vivienda social sujeta a una renta asequible a un bien patrimonial, mientras que aquella puesta a disposición sin contraprestación económica o siendo esta simbólica, se situaría más próxima a la categoría de bien demanial.

2. La propia **definición del dominio público** distinguiendo entre aquellos bienes que una norma con rango de ley así declare expresamente y aquellos otros

[793] LÓPEZ RAMÓN, F., , *op. cit.* nota a pie de página n.º 789, pág. 3 (versión electrónica).

[794] LÓPEZ RAMÓN, F., *op. cit.* nota a pie de página n.º 789, pág. 3 (versión electrónica).

[795] LÓPEZ RAMÓN, F., *op. cit.* nota a pie de página n.º 789, pág. 3 (versión electrónica).

afectados a un uso general o a un servicio público[796]. También esta definición es de aplicación general[797].

Sobre el origen del concepto de dominio público, interesa llamar la atención acerca de su **conexión originaria con el uso común**[798], del que no puede gozar un edificio destinado a vivienda por razones obvias. Posteriormente, con el CC, surgió la vinculación a la prestación de un servicio público y al fomento de la riqueza nacional[799], tal y como mencionamos en el apartado 4.1.1 del Capítulo II.

3. La **supletoriedad de la LPAP** en la regulación de los bienes de dominio público, de forma que solo se aplicará a falta de normas especiales[800]. Como la vivienda social no ha sido regulada a nivel estatal ni por parte de la mayoría de las CCAA como bien demanial, ni siquiera cuando se ubica en suelo dotacional, ello nos obliga a hacernos conscientes de la necesidad de tal regulación especial que siga la lógica de otros bienes demaniales consistente en la regulación *ad hoc* de su régimen jurídico[801].

---

796 Art. 5.1 LPAP.

797 D.A.2ª, apartado 2 LPAP.

798 BARCELONA LLOP, J., *La utilización del dominio público por la Administración: las reservas dominiales*, Aranzadi, Pamplona, 1996, pág. 52. En el mismo sentido, LÓPEZ RAMÓN cita la exposición de motivos de la Ley de Aguas de 1866, en la que se distingue entre el dominio público de la Nación, correspondiente con "cosas cuyo uso es común" y el dominio particular del Estado, como primera asunción normativa de la categoría francesa del dominio público (*Sistema jurídico de los bienes públicos*, CIVITAS, Cizur Menor, 2012, pág. 31).

799 BARCELONA LLOP, J., *La utilización del dominio público por la Administración: las reservas dominiales*, Aranzadi, Pamplona, 1996, pág. 52. El autor está comentando el caso de las minas, pareciéndole un acierto que el Código Civil incluyera el fomento de la riqueza nacional como otro posible destino de los bienes de dominio público.

800 Art. 5.4 LPAP.

801 Sobre la concepción de la LPAP como norma "pensada para operar con carácter supletorio respecto de la legislación especial" véase FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, M.A., "Algunos posibles cambios en la gestión de los edificios administrativos. Especial referencia a las operaciones de *lease-back*", *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 38, 2015, pág. 14 (versión electrónica).

4. La **supletoriedad de la categoría de bienes patrimoniales**: serán aquellos que no reúnan alguna de las condiciones para tener el carácter de demanial[802]. Por tanto, "las cosas vinculadas a intereses públicos que no llegaran a ser de la ‹‹gravedad›› suficiente para excluir el Derecho civil" no han de ser demaniales[803]. Se trata de "dar preferencia al régimen jurídico que, siendo apto para satisfacer las exigencias de los intereses generales" desde la función social de la propiedad, "implique el menor grado de publicidad de las cosas"[804].

5. En concreto, en materia de suelo y de vivienda:

   a) En el artículo dedicado a los principios relativos a los **bienes patrimoniales**, la LPAP obliga a que **su gestión coadyuve al desarrollo y ejecución de la política de vivienda** en particular (art. 8 de la LPAP). Por tanto, la LPAP vincula los bienes patrimoniales, no los demaniales, a este fin.

   b) Se reconoce la aplicación de las normas específicas y, **supletoriamente la LPAP**, a los **programas anuales de promoción pública de viviendas** que sean construidas por el Estado, así como a las **viviendas y demás bienes inmuebles de titularidad estatal** que hubieran formado parte del extinguido Instituto para la Promoción de la Vivienda. Se atribuye a un órgano administrativo estatal -la Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo- las facultades de gestión y disposición de dichos bienes, entre las que se incluye la enajenación, arrendamiento, etc.[805].

---

[802] Art. 7 LPAP.

[803] LÓPEZ RAMÓN cita la teoría de O. MAYER sobre el dominio público como propiedad de Derecho público que, por la exclusión del Derecho civil que supone, no puede corresponderse con cualquier interés público. En concreto, O. MAYER no incluía en el dominio público los edificios (*Sistema jurídico de los bienes públicos*, CIVITAS, Cizur Menor, 2012, pág. 39).

[804] LÓPEZ RAMÓN, F., *Sistema jurídico… op. cit.* nota a pie de página anterior, págs. 54-55.

[805] D.A.19ª LPAP. Por su parte, el art. 93.2.b) del RLAP prevé la subasta de suelo urbanizado dotacional (también terciario, industrial o equivalente). Ahora bien, este art. pretende desarrollar los supuestos de subasta por ser inadecuado el bien para la política de vivienda, según preveía una

Veamos a continuación que han previsto las legislaciones patrimoniales autonómicas.

2. LA VIVIENDA SOCIAL EN SUELO DOTACIONAL EN LA NORMATIVA DE PATRIMONIO DE LAS CCAA

2.1. Sinopsis normativa

En la **Tabla 2** del **ANEXO** incluimos la sinopsis normativa sobre la calificación patrimonial de las dotaciones o equipamientos para vivienda social en la legislación autonómica.

2.2. Reflexiones sobre la normativa de patrimonio de las CCAA

Todas las CCAA cuentan con su propia legislación de patrimonio (al menos de una ley; y en algunos casos también de un reglamento de desarrollo). De su análisis podemos extraer las siguientes conclusiones:

1. La mayoría de las CCAA se remiten a normas específicas en lo que respecta al patrimonio de suelo y de vivienda[806]. A su vez, dentro de este grupo, la mayoría contempla expresamente la aplicación supletoria de la ley de patrimonio[807]. Como consecuencia lógica, una minoría de CCAA no se remiten a normas específicas y mantienen una definición del dominio público análoga a la estatal[808]. En una CCAA (Valencia), es la propia ley de patrimonio la que regula las especificaciones del patrimonio público de la vivienda.

versión del art. 137 LPAP que ya no está vigente. Así, la versión actual contempla la subasta sin vincular este procedimiento de enajenación a supuestos concretos. Por tanto, pensamos que dicho precepto del RLAP ha podido quedar superado.

[806] Es el caso de Aragón, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia, Madrid, Navarra y País Vasco.

[807] Es el caso de Aragón, Asturias, Extremadura, Madrid, Navarra y País Vasco.

[808] Es el caso de Andalucía, Castilla y León, Cataluña, Islas Baleares, Murcia y La Rioja.

2. En cuatro CCAA las previsiones legales respecto del patrimonio público de suelo y de vivienda situarían este tipo de bienes más próximos a su clasificación como bienes patrimoniales[809]. Sin embargo, estas previsiones se refieren a la promoción pública de vivienda y no tanto a la ubicada en suelo dotacional público.

La remisión de buena parte de la legislación autonómica a su regulación específica en lo que respecta al patrimonio público de suelo y de vivienda nos lleva a continuar el análisis en el siguiente apartado abordando las previsiones normativas acerca de la calificación patrimonial del suelo dotacional para vivienda social atendiendo a las leyes que denominamos "sectoriales": de suelo y de urbanismo, así como de vivienda.

[809] Nos referimos a las siguientes CCAA:

(i) Asturias, que atribuye a una determinada Consejería el ejercicio de competencias que corresponden a otra "*en orden al tráfico de los bienes patrimoniales*" en lo que respecta a las adquisiciones, enajenación y demás negocios jurídicos relativos a inmuebles destinados a la promoción pública de la vivienda, hasta que se apruebe una ley sobre este tipo de promoción pública;

(ii) Extremadura, donde se contempla el mandato para los bienes patrimoniales de coadyuvar al desarrollo de la política de vivienda;

(iii) Madrid, donde se mencionan los "bienes patrimoniales" como aquellos pertenecientes al Instituto de la Vivienda de Madrid; y

(iv) Valencia, donde integran el patrimonio público de vivienda, "los bienes patrimoniales de la Administración con uso residencial" y las propias viviendas promovidas o adquiridas por la Administración con el fin de integrar dicho patrimonio. Asimismo, en Valencia se prevé la posibilidad de ceder la propiedad de bienes inmuebles patrimoniales de la Generalitat a otras Administraciones, fundaciones públicas o empresas públicas para ser destinados a dotaciones públicas o actuaciones urbanizadoras previstas por el planeamiento, que fomenten la vivienda social u otros fines públicos de su competencia.

3. CONDICIÓN DEL SUELO DOTACIONAL ATENDIENDO A LAS LEYES SECTORIALES

3.1. Leyes de suelo y de urbanismo

3.1.1. Sinopsis normativa

3.1.1.1. Estado

La normativa estatal urbanística no califica expresamente las dotaciones públicas como de dominio público[810]. Únicamente encontramos referencias indirectas a la posibilidad -que no obligación o declaración formal- de que las dotaciones públicas sean de dominio público[811].

Por lo que respecta a la ausencia de aprovechamiento lucrativo en el suelo dotacional, hasta 1993 el art. 31.6 del Reglamento de Planeamiento preveía expresamente que

---

[810] Adicionalmente, si nos atenemos a los mecanismos de explotación, el TRLS cita indistintamente el derecho de superficie o la concesión administrativa como figuras que permiten el acceso a la vivienda sujeta a un régimen de protección pública (art. 20.1.b) del TRLS).

[811] Así, el TRLS apunta la posibilidad de que las obras de urbanización y las infraestructuras de conexión con las redes generales de servicios, junto con sus suelos, sean de dominio público pues precisamente, aquellas que "deban formar parte del dominio público como soporte inmueble de las instalaciones propias de cualesquiera redes de dotaciones y servicios" son las que deben entregarse a la Administración competente. Ello se predica respecto de elementos recogidos en un apartado distinto de aquel que contempla las cesiones para viales, espacios libres, zonas verdes y restantes dotaciones públicas incluidas en la propia actuación o adscritas a ella para su obtención, esto es, de las redes a las que se conectarán las urbanizaciones e infraestructuras que han de entregarse a la Administración si deben integrar el dominio público. Ello podría llevar a concluir que estas redes también tendrán esta naturaleza, pero como decimos, el legislador estatal no lo afirma expresamente (art. 18.1.d) TRLS).

De manera también descriptiva, no declarativa, el TRLS enumera los "espacios libres, dotaciones y demás elementos del dominio público" como elementos en los que será posible ocupar sus superficies para instalar ascensores u otros elementos que garanticen la accesibilidad universal (art. 24.4 TRLS).

También hay una referencia a la "superficie que, conforme a la ordenación territorial y urbanística aplicable, deba tener la condición de dominio público, ser de uso público o servir de soporte a las obras de urbanización o pueda computarse a los efectos del cumplimiento del deber legal a que se refiere la letra a) del apartado 1 del artículo 18" al regular la formación de fincas y parcelas y la relación entre ellas. Así, dicha superficie no puede estar dentro del perímetro de fincas que constituidas en propiedad horizontal o de complejos inmobiliarios que pretendan considerarse una única parcela (art. 26.4 TRLS).

los terrenos destinados a implantar sistemas generales según el Plan General, se considerarán de "aprovechamiento nulo". Recordemos que esta previsión, explica nuestro TS, es "lógica consecuencia de estar destinados a toda la población y ser público su uso"[812]. Como bien razona el TS, ese destino al uso general o al servicio público es el que permite, en consecuencia lógica, calificar como demanial los terrenos dotacionales públicos y que carezcan de aprovechamiento lucrativo y no a la inversa, de modo que la calificación de un suelo como dotacional, sin aprovechamiento lucrativo, no permite destinarlo a cualquier uso que no se corresponda con las dos tipologías que confieren a un bien su naturaleza de demanial.

Una vez derogado el citado precepto estatal[813], la mayoría de las legislaciones autonómicas se han ocupado también de incluir dicha previsión según exponemos seguidamente[814]. Asimismo, a nivel autonómico, la mayoría sí declara las dotaciones como dominio público o al menos se refiere a ellas con esta naturaleza. Las identificamos a continuación, dividiéndolas en función de si la vivienda dotacional se declara expresamente como de dominio público (o al menos las dotaciones públicas en general), o si por el contrario solo consta alguna referencia a las dotaciones públicas como demaniales, sin contener una declaración propiamente dicha.

3.1.1.2. CCAA que declaran expresamente las dotaciones públicas con posible destino a vivienda social como bienes de dominio público

Son las siguientes:

---

[812] STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Sexta), de 8 de noviembre de 1990, RJ 1990\8817, fundamento jurídico cuarto.

[813] Derogación que tuvo lugar mediante Real Decreto 304/1993, de 26 de febrero, por el que se aprueba la tabla de vigencias de los Reglamentos de Planeamiento, Gestión Urbanística, Disciplina Urbanística, Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares y Reparcelaciones, en ejecución de la disposición final única del texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (BOE 18 marzo 1993).

[814] Nos remitimos a la sección 3.2 de este capítulo.

1. **Andalucía**: las **dotaciones públicas** son "aquellas que **tienen el carácter de dominio público**, sin perjuicio de que su gestión pueda llevarse a cabo por los particulares a través de la correspondiente autorización o concesión, **debiendo garantizar en todo caso su afección a un servicio público**" (apartado 20 del Anexo al Decreto 550/2022 desarrollo LISTA).

   Pueden formar parte de dichas dotaciones, como equipamiento básico, el alojamiento protegido o similar (apartado 16.e).1º del Anexo al Decreto 550/2022 desarrollo LISTA).

   Las fincas o parcelas de **sistemas generales y locales de cesión al Ayuntamiento** como consecuencia de la ejecución del instrumento de ordenación, "**tendrán la condición de bienes de uso y dominio público**" (art. 152.a) Decreto Andalucía 550/2022 desarrollo LISTA).

   Asimismo, la **superficie** edificada en un complejo inmobiliario que se **entregue en sustitución de suelo** reservado para **sistemas generales y locales** para cumplir los deberes inherentes a la promoción de actuaciones de transformación urbanística en suelo urbano, en caso de imposibilidad física de materializar la entrega de suelo en el ámbito correspondiente, "**tendrá el carácter de bien de dominio público**" y será "de edificabilidad no lucrativa" (art. 49.2.a) Decreto Andalucía 550/2022 desarrollo LISTA).

   Además, los instrumentos de ordenación urbanística puedan "destinar el subsuelo de las dotaciones públicas de los municipios a usos lucrativos privados, aparcamientos u otro tipo de dotaciones privadas" siempre que "se garantice la protección del bien de dominio público en su integridad, así como la correcta funcionalidad y mantenimiento del uso o servicio público implantado en la superficie", confirmando por tanto que tales dotaciones tendrán la referida condición (art. 61.6 LISTA). Asimismo, la facultad expropiatoria por razones de urbanismo se permite en caso de destinarse "los terrenos, por su calificación

urbanística, a sistemas generales y locales y, en general, al dominio público de uso o servicio públicos" (art. 119.1.b) LISTA).

Las dotaciones públicas -sistemas generales o locales- **carecen de aprovechamiento urbanístico** (varias referencias; p. ej. . ej. arts. 152.c) y 154.1.d) Decreto Andalucía 550/2022 desarrollo LISTA).

2. **Asturias**: "**Los sistemas generales son siempre de dominio público**" mientras que para los **locales** el **Plan General de Ordenación señalará si son públicos o privados** (art. 76.1 Decreto Asturias 63/2022 Urbanismo).

   Los usos dotacionales de uso y/o dominio público comprenden los equipamientos. Estos incluyen "todos los usos de servicio público y atención al ciudadano de titularidad pública" Los usos dotacionales no son lucrativos (art. 175 Decreto Asturias 63/2022 Urbanismo).

   Dentro de los equipamientos se contemplan los alojamientos dotacionales (art. 4.1.b) Decreto Asturias 63/2022 Urbanismo).

   Sobre el aprovechamiento, el suelo al que **no** se atribuya **uso lucrativo** se destinará a alguno de **usos dotacionales** de uso y/o dominio público previstos normativamente (art. 175.2 Decreto Asturias 63/2022 Urbanismo).

3. **Castilla-La Mancha: los sistemas generales y locales tienen la condición de bienes de dominio público** (apartado 11 de la disposición preliminar del TRLOTAUCM).

   En los sistemas generales, definidos como dotación, se citan los "equipamientos comunitarios" (apartado 11). Como especificidad de la dotación definida en el apartado 10, figura el "suelo de equipamiento público residencial" (apdo. 10.1).

   Los sistemas locales también se definen como dotación (apartado 12).

El **aprovechamiento privativo** se identifica con el susceptible de apropiación o contenido urbanístico **lucrativo** al que tiene derecho el propietario del "solar, parcela o unidad rústica apta para la edificación" (art. 27.1 del Decreto CLM 248/2004 Reglamento Planeamiento), quien debe cumplir los deberes legales y sufragar los costes de urbanización correspondientes.

4. **Extremadura**: tanto los **sistemas generales urbanos** o **supramunicipales** como los **locales** "tienen la condición de dominio público" (art. 5.3.c) y d) de la LOTUSE).

   El "uso alojamiento temporal" se incluye en el uso de equipamiento (art. 5.5 Decreto Extremadura 143/2021 urbanismo).

   No encontramos una afirmación expresa acerca de la ausencia de **aprovechamiento lucrativo** de las dotaciones públicas. Sin embargo, **puede deducirse que los sistemas generales, al menos, no tienen tal aprovechamiento** pues la superficie de los sistemas generales se adscribirá a las distintas áreas de reparto en la proporción adecuada y debidamente calculada para que las áreas con un mismo uso global tengan un aprovechamiento medio similar, definiéndose este como la suma de todos los aprovechamientos lucrativos permitidos en el área de reparto ponderados respecto al aprovechamiento del uso característico, entre la superficie de aquella (art. 5.6.e) y art. 75.2 LOTUSE). Esta precaución no sería necesaria si los sistemas generales no restaran aprovechamiento lucrativo al área de reparto.

5. **Islas Baleares**: en Islas Baleares se obliga precisamente a que los alojamientos dotacionales se ubiquen "sobre suelo calificado por el planeamiento como equipamiento de uso y dominio públicos o en edificaciones o locales existentes

destinados a equipamientos de titularidad pública y afectos al servicio público" (art. 2.b) y art. 7.1 del Decreto-ley 3/2020 Baleares)[815].

A los alojamientos dotacionales, por su carácter dotacional público, **no les aplican las reservas y estándares** legalmente establecidos para los **suelos con aprovechamiento lucrativo** (art. 2 del Decreto-ley 3/2020 Baleares).

6. **Murcia**: se fijarán reservas para **equipamientos de dominio y uso público** (art. 124.f) de la LOTURM).

   La ley de vivienda permite el "**uso dotacional de vivienda pública**, entendida esta como bien de **servicio público**" (art. 36 LVMur).

   La **edificabilidad** destinada a equipamientos públicos **no computará en el aprovechamiento del sector**, mientras que la edificabilidad de los equipamientos de titularidad privada, sí lo hace.

3.1.1.3. Calificación como patrimonial salvo previsión legal expresa como demanial

Es el caso de Madrid. Así, el art. 91.3 de la LSCM determina cuál es la naturaleza jurídica de los suelos destinados a redes supramunicipales (no así las generales ni las locales). La redacción de este precepto ha tenido la siguiente evolución:

[815] Además, en esta CCAA hay otras referencias a las dotaciones públicas en suelo demanial: así, uno de los supuestos expropiatorios consiste en la calificación urbanística para el destino de "dotaciones y, en general, al dominio público de uso o servicio públicos" (art. 132.1.b) LUIB). Por último, comentar que esta CCAA define, para Mallorca, el "uso de dominio público" por referencia a la titularidad del bien, como aquel en el que el planeamiento contempla "una titularidad pública del dominio asignado a los usos públicos o colectivos previstos que se consideran de interés público y social" (art. 59.3 Reglamento General Ley 2/2014 Mallorca); y el uso dotacional vinculado a la funcionalidad del bien que, según vimos en la sección 4.1 del capítulo I, comprende actividades públicas o privadas. Por tanto, no todos los usos dotacionales serán sobre bienes demaniales, pero en el caso de que su titularidad sea pública, difícilmente serán patrimoniales. De hecho, una definición tan amplia del uso de dominio público podría llevar a plantear si el suelo lucrativo obtenido por cesión obligatoria por parte de los propietarios cuyos terrenos son objeto de actuaciones de transformación urbanística, no entrarían también dentro de dicha definición. Ello excede el objeto de este trabajo, pero quizá podría argumentarse que la norma pretende simplemente definir usos por referencia a su titularidad; no extender el dominio público a todos los bienes públicos.

(i) En 2009 el legislador autonómico madrileño incorporó una mención expresa a la concesión demanial, al contrato de concesión de obra pública y al contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado como alternativas para promover la construcción de viviendas sobre suelos integrantes de las redes supramunicipales, en el apartado 3 bis añadido mediante la Ley 10/2009, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad de Madrid (BOE 13 marzo 2010).

(ii) Al año siguiente, 2010, se suprimieron dichas referencias a los mecanismos de promoción pública (concesión demanial, contrato de concesión de obras y contrato de colaboración público-privada) y se introdujo la calificación de los suelos integrantes de las redes supramunicipales cedidos a la Comunidad de Madrid como patrimoniales salvo que una ley les otorgue expresamente el carácter de bienes de dominio público. Ello tuvo lugar mediante la modificación del apartado 3 bis, que además pasó a ser el apartado 3 del art. 91 de la LSCM. Ahora bien, se mantiene la dualidad de tipos de bienes pues, según la disposición transitoria octava, "Mantendrán la calificación demanial aquellos suelos de redes supramunicipales respecto de los que, a la fecha de entrada en vigor de esta Ley, su uso privativo hubiera sido cedido mediante concesión u otro título habilitante o se encontrara en tramitación el procedimiento para cederlo, hasta que dicho título se extinga". Todo ello según la Ley 9/2010 Medidas Madrid.

(iii) Por último, la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad de Madrid adoptó un Acuerdo el 28 de septiembre de 2011 (BOCM 14 noviembre 2011) en virtud del cual ambas partes coinciden en interpretar el referido apartado 3 bis del art. 91 de la LSCM, en la redacción dada por la Ley 9/2010 referenciada en el apartado (ii) anterior, "en el sentido de que los suelos a que se refiere dicho apartado [suelos de las redes supramunicipales] tienen el carácter de demaniales siempre que así resulte de la aplicación de lo dispuesto en el art. 5.1 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, y de su legislación específica" (apartado 1º del

Acuerdo). En razón al acuerdo alcanzado, se consideran resueltas las discrepancias manifestadas en relación con esta disposición, entre otras (apartado 2º del Acuerdo).

Por tanto, en la Comunidad de Madrid, si bien el art. 91.3 de la LSCM dispone formalmente que los suelos integrantes de las redes supramunicipales cedidos a la Comunidad de Madrid son patrimoniales salvo que una ley les otorgue expresamente el carácter de bienes de dominio público, en realidad **este precepto debe interpretarse como que son demaniales si así resulta de la definición de este tipo de bienes contenida en la LPAP o en la legislación específica**[816].

La vivienda social no encaja exactamente en dicha definición del art. 5 de la LPAP, porque no está destinada a uso general ni a servicio público en sentido estricto. Sin embargo, el Decreto por el que se regula el procedimiento de asignación y el uso de viviendas construidas al amparo de concesión demanial en suelos de redes supramunicipales y su predecesora, la Orden por la que se regula el régimen para la cesión del uso de viviendas construidas, en régimen de concesión demanial, sobre suelos de dominio público de redes supramunicipales[817], **dan por sentada la naturaleza demanial de estas redes afectas a vivienda protegida**.

La LSCM liga directamente "los terrenos destinados por el planeamiento urbanístico a edificaciones o instalaciones para las redes públicas" a su "carácter dotacional" y a la conclusión inmediata de que "**no serán tenidos en cuenta a efectos del cálculo de los aprovechamientos lucrativos**" (art. 91.6 LSCM).

[816] Comenta PASCUAL MARTÍN que esta solución no es la mejor en clave de seguridad jurídica, lo cual compartimos pues la afirmación del legislador madrileño no se deroga pero se supedita a la definición del dominio público básica estatal, lo cual era obligado para salvar la legalidad de la norma autonómica ("Las dotaciones urbanísticas públicas y su demanialidad", *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, n.º 45, 2020 (pág. 10 del formato electrónico sin paginar).

[817] Decreto 84/2020, de 7 de octubre, del Consejo de Gobierno (BOCM 9 octubre 2020) y Orden 2907/2010, de 7 de septiembre, de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio (BOCM 14 septiembre 2010), respectivamente.

3.1.1.4. CCAA que no declaran expresamente las dotaciones como bienes demaniales

Son las siguientes:

1. **Aragón**: las **dotaciones públicas** son "aquellas que **tienen el carácter de dominio público**, sin perjuicio de que su gestión pueda llevarse a cabo por los particulares a través de la correspondiente autorización o concesión, **debiendo garantizar en todo caso su afección a un servicio público**" (apartado 20 del Anexo al Decreto 550/2022 desarrollo LISTA).

   El suelo dotacional para sistemas generales o locales **se presupone dominio público; no se declara esa naturaleza**. Dentro del suelo dotacional se contempla la posibilidad de "la promoción de viviendas u otras formas de alojamiento acordes con su finalidad" (art. 15.4 Decreto-ley 3/2015).

   Así, entre las obligaciones del promotor de suelo urbano no consolidado y urbanizable delimitado, figura la de "Entregar a la Administración competente el suelo reservado para viales, espacios libres, zonas verdes y restantes dotaciones públicas incluidas en la propia actuación o adscritas a ella para su obtención, independientemente de su calificación como dotaciones locales o sistemas generales, así como las obras e infraestructuras realizadas en el mismo que deban formar parte del dominio público como soporte inmueble de las instalaciones propias de cualesquiera redes de dotaciones y servicios, así como también dichas instalaciones cuando estén destinadas a la prestación de servicios de titularidad pública" (art. 25.d) TRLUA).

   Igualmente, en la determinación del derecho subjetivo de cada parcela edificable en el caso de tener que reajustarse las dotaciones y plusvalías, "la parte de suelo dotacional que cada parcela edificable debe aportar al dominio público se determinará multiplicando la cuota media de cesión" dotacional "por el incremento de edificabilidad atribuido a esa parcela" (art. 127.4.b) TRLUA).

Sobre el aprovechamiento (art. 125.5.b) TRLUA)**:**

- Se ordena no incluir los aprovechamientos asignados a los terrenos destinados a equipamientos públicos en el cómputo de los aprovechamientos objetivos del ámbito correspondiente a efectos de calcular el aprovechamiento medio.

- Sin embargo, **no se aclara si dicho aprovechamiento de los equipamientos será o no lucrativo**.

2. **Canarias**: el suelo para **sistemas generales se presupone dominio público**; **no se declara esa naturaleza.**

   Así, encontramos una referencia a "las medidas protectoras de los sistemas generales de infraestructuras y equipamientos de dominio público" como uno de los contenidos de ordenación urbanística pormenorizada (art. 137.1.A).c) LSENPC), sin calificarse como tal los sistemas ni los equipamientos en la definición de estos elementos contenida en el art. 2.3 de la LSENPC.

   El uso de **vivienda protegida de promoción pública** se admite en el suelo calificado por el planeamiento como sistema general o sistema local o dotación, ambos de carácter municipal (art. 4.1 Decreto-ley 1/2024 Canarias).

   "Las edificaciones de los sistemas generales y locales **no computan superficie edificable ni aprovechamiento**" (art. 29.3 LSENPC). Asimismo, las fincas de resultado adjudicadas a la Administración actuante se distinguen entre las lucrativas correspondientes al 10% de aprovechamiento y las dotacionales, de cesión obligatoria y gratuita (art. 36.2 Decreto Canarias 183/2018 Reglamento Gestión y Ejecución Planeamiento). Si bien el art. 2.3 LSENPC dispone que los equipamientos pueden ser tanto de iniciativa y titularidad públicas como privadas, con **aprovechamiento lucrativo,** cabe entender que esta cualidad se predica **solo respecto de las privadas.**

3. **Cantabria**: el suelo para dotaciones públicas **se presupone dominio público**; **no se declara esa naturaleza.**

   Así, según el precepto que regula el subsuelo bajo el dominio público (art. 203 LOTUC), se permite que el planeamiento prevea "la utilización como bien patrimonial, del subsuelo bajo superficie dotacional pública de forma separada, implicando la desafectación expresa del dominio público".

   En tal caso, "el subsuelo se integrará en el patrimonio municipal de suelo y el vuelo en el dominio público", dando lugar a un complejo inmobiliario o a un régimen de propiedad horizontal.

   Se permite el uso de los alojamientos rotacionales y de vivienda dotacional en uso dotacional público (art. 61.3 LOTUC).

   El **aprovechamiento urbanístico** determina el derecho de propiedad correspondiente a los **usos lucrativos**. Se distingue entre la superficie de suelo de las dotaciones públicas y la edificabilidad lucrativa privada sin consideración de la correspondiente a los equipamientos públicos, dándose a entender que las **dotaciones o equipamientos no tendrán aprovechamiento lucrativo**.

4. **Castilla y León**: Se reproduce la previsión estatal acerca de la entrega a la Administración -al Ayuntamiento, precisa la norma autonómica- de las obras de urbanización e infraestructuras cuando deban formar parte del dominio público como soporte inmueble de las instalaciones propias de cualesquiera redes de dotaciones y servicios, así como también dichas instalaciones cuando estén destinadas a la prestación de servicios de titularidad pública (art. 20.d) de la LUCL).

   Sin embargo, curiosamente en la enumeración de suelos donde pueden implantarse los elementos de accesibilidad, se citan las "superficies de dominio público, espacios libres u otras dotaciones públicas" (art. 39.2 LUCL), invirtiéndose por tanto el orden respecto de la enumeración del TRLS -

dotaciones y otras superficies de dominio público-. Ello lleva a considerar que, de acuerdo con este precepto, algunas dotaciones públicas serían de dominio público y otras no. Este mismo orden de enumeración se repite respecto de la posibilidad de realizar obras para instalaciones energéticas que reduzcan el consumo de energía no renovable (art. 157.4 LUCL).

Se permiten los alojamientos de integración en las dotaciones públicas destinadas a equipamientos (art. 38.1.d) LUCL).

No se tendrá en cuenta la edificabilidad destinada a dotaciones urbanísticas públicas, por lo que **no tendrán aprovechamiento lucrativo** (art. 36.1.f).2º LUCL).

5. **Cataluña**: el Reglamento Urbanismo GENCAT, **vincula el carácter demanial** de los terrenos **a lo que disponga la legislación sectorial**; en caso de tener tal naturaleza, **la ordenación urbanística de dichos terrenos deberá atribuirles la calificación de sistema general**.

   Por tanto, los **sistemas generales** son de **dominio público por la calificación y destino dados por la legislación sectorial, no conceptualmente o en abstracto** (art. 33.1 del Reglamento Urbanismo GENCAT). En consonancia con este precepto, los planes de ordenación urbanística municipal tienen que calificar como sistema urbanístico, "aquellos suelos que de acuerdo con la legislación sectorial formen parte del dominio público, y aquellos suelos donde los planes territoriales, los planes directores urbanísticos y otros planes urbanísticos supramunicipales prevean la implantación de infraestructuras o equipamientos" (art. 65.2 Reglamento Urbanismo GENCAT).

   El equipamiento de alojamiento dotacional se ubica en el equipamiento comunitario. Este último se cita expresamente dentro de los elementos posibles que integran los sistemas urbanísticos generales y locales.

Ni los equipamientos comunitarios ni en concreto el de alojamiento dotacional se califican de dominio público. En este sentido, resulta de interés la modificación del Reglamento de desarrollo de la ley de urbanismo durante el año 2019 para eliminar, recuperar y finalmente suprimir -hasta la fecha- la previsión sobre la singularidad del sistema de viviendas sociales en equipamientos comunitarios siguiente: "el sistema de viviendas dotacionales públicas es un sistema urbanístico diferenciado del sistema de equipamientos comunitarios, que requiere siempre la titularidad pública del suelo, la cual se obtiene mediante cesión obligatoria y gratuita o expropiación, de acuerdo con el art. 34.7 de la Ley de Urbanismo o, en su caso, mediante las formas previstas por la legislación sectorial de vivienda" (apartado 4 del art.33 del Reglamento Urbanismo GENCAT).

La eliminación de la exigencia de titularidad pública nos parece acorde con la ley catalana (el TRLUCAT) pues terminó incorporándose a ella la posibilidad de equipamientos comunitarios en suelo privado.

Sin embargo, no acertamos a entender el motivo por el que se elimina la previsión relativa a que el sistema de viviendas constituya un sistema diferenciado del de equipamientos comunitarios pues, como explicamos en esta obra, la singularidad de este tipo de bien -en especial, el uso al que está destinado- justificaría un tratamiento diferenciado respecto del resto de equipamientos.

En este sentido, el hecho de cambiarse la calificación de viviendas dotacionales por la de **alojamiento dotacional** para "**reforzar su carácter eminentemente asistencial** en situaciones de la vida de las personas que necesitan alojamiento temporal" y "abrir este tipo de alojamiento hacia una tipología más diversa, más adaptable a las necesidades de residencia temporal de colectivos diversos y, por lo tanto, más funcional", no impide mantener el reconocimiento de la

singularidad de este tipo de bienes respecto del resto que conforman los equipamientos comunitarios[818].

No debe ponderarse la edificabilidad y los usos de los equipamientos públicos a efectos de la determinación del **aprovechamiento urbanístico**, por lo que **cabe entender que carecen de este**. A su vez, los **alojamientos dotacionales** integrados en el sistema urbanístico de equipamientos comunitarios **no computan como techo residencial** a efectos del cumplimiento de los estándares de reserva mínima para vivienda protegida (en suelo no dotacional) y de otras dotaciones (art. 57.5 TRLUCAT).

6. **Galicia**: "Los sistemas generales y locales son siempre de uso y dominio público" (art. 112.a) del Decreto 143/2016 Galicia) pero en ellos no figura la vivienda o alojamiento social.

   Para el cálculo del aprovechamiento tipo de cada área de reparto se suma el aprovechamiento lucrativo total, "incluido el dotacional privado correspondiente a la misma" y se divide por la superficie total del área. Por tanto, **cabe entender que dicho aprovechamiento lucrativo no incluye el dotacional público**.

7. La Rioja: el suelo para **sistemas generales se presupone dominio público**; **no se declara esa naturaleza.**

   Así, se obliga a los propietarios de suelo urbanizable a "ceder los terrenos destinados por el Plan General Municipal a sistemas generales de dominio

[818] La transcripción procede de la exposición de motivos del Decreto-ley 17/2019 GENCAT, que derogó el apartado 4 del art. 33 del RLUC hasta la fecha. Anteriormente, dicho apartado había sido derogado por el Decreto-ley 5/2019, de 5 de marzo, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda de Cataluña (DOGC 7 marzo 2019) y recuperado por no haberse convalidado a tiempo según el Acuerdo de 25 de abril de 2009, de la Mesa del Parlamento de Cataluña (DOGC 8 mayo 2019). La STC (Pleno), n.º 16/2021 de 28 de enero, RTC 2021\16, desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el art. 11 de este Decreto-ley.

público incluidos en este tipo de suelo o adscritos al mismo" (art. 60.1.a) LOTULR).

Dicha referencia no la encontramos respecto de los sistemas locales ni tampoco identificamos una definición unívoca de los elementos que integran dichos sistemas. De hecho, otros preceptos de la LOTULR se refieren a los equipamientos como elementos separados de los sistemas generales. P. ej. los "sistemas generales, dotaciones, servicios y equipamientos públicos locales o generales" como actuaciones públicas a las que poder destinar el Patrimonio Municipal del Suelo (art. 181.1.c) LOTULR).

El suelo dotacional regional y municipal se puede destinar a la construcción de vivienda en régimen de alquiler protegido y de alquiler en rotación (arts. 181.2 y 189.2 LOTULR).

8. Se distingue la obligación de cesión obligatoria de terrenos para zonas verdes y espacios libres de uso y dominio público y otras dotaciones públicas, respecto de la obligación de cesión de un porcentaje de aprovechamiento medio (art. 60.1, letras a) y b), LOTULR). Por tanto, aunque no se afirme expresamente, cabe entender que **las dotaciones carecen de aprovechamiento.**

9. **Navarra**: Los terrenos que integren la red de **dotaciones públicas** del **municipio** "deberán ser de **dominio y uso públicos**" (art. 55.3 TRLFOTUN).

   Ahora bien, la reserva de suelo con el carácter de **dotación supramunicipal** para la construcción de **viviendas protegidas** en régimen de arrendamiento se regula en otro apartado del mismo precepto (art. 55.6 TRLFOTUN), **sin calificarse como demanial.**

   No computarán como **aprovechamiento lucrativo** "los equipamientos y **dotaciones públicas** que se destinen al uso o al servicio públicos" (art. 43.2 TRLFOTUN). En cambio, el dotacional privado sí se suma al aprovechamiento

lucrativo total para el cálculo del aprovechamiento tipo de cada área de reparto (art. 100.1 TRLFOTUN).

10. **País Vasco**: el suelo para **dotaciones públicas locales se presupone dominio público**; **no se declara esa naturaleza.**

    Se mencionan "los **terrenos de uso o dominio público** correspondientes a los **sistemas dotacionales de carácter local**" incluidos en un ámbito territorial determinado, a propósito del cómputo de la edificabilidad media (art. 35.5 de la LSUPV), sin ordenarse que tengan dicha naturaleza en los arts. 54 y 57 de la LSUPV que definen los sistemas generales y locales (con excepción de los espacios libres y zonas verdes).

    Otra referencia la encontramos en relación con el posible destino de los Patrimonios Municipales del Suelo a la "construcción, rehabilitación o mejora de **equipamientos colectivos de titularidad municipal**, entendiendo por tales aquellos de **servicio y dominio público**" (art. 39.1.e) del Decreto País Vasco 105/2008).

    Los alojamientos dotacionales pueden implantarse en equipamientos comunitarios o dotaciones del municipio (art. 16.2 Decreto País Vasco 123/2012).

    La edificabilidad física de las dotaciones públicas existentes o previstas queda **excluida de la edificabilidad física lucrativa** (art. 35.3 LSUPV).

11. **Valencia**: se regulan los bienes de dominio público en el contexto de la reparcelación (art. 88 del TRLOTUPV), no de las dotaciones públicas, donde puede implantarse el uso residencial dotacional, tanto de la red primaria como de la red secundaria (apartado 2.1.c), sección I del Anexo IV TRLOTUPV).

    Es de cierto interés la previsión relativa a que el equipamiento público destinado en su día a usos públicos que no respondan hoy a la prestación de servicios públicos y que se supriman, no deban suplementarse (art 67.3 del TRLOTUPV),

pues cabe preguntarse entonces si todos los equipamientos públicos deben destinarse con carácter general a la prestación de servicios públicos. Lo cierto es que el TRLOTUPV no lo exige expresamente.

Se ordena mantener el equilibrio entre las dotaciones públicas y el aprovechamiento lucrativo en caso de modificarse el planeamiento, lo que permite deducir que **las dotaciones no tienen este tipo de aprovechamiento** (art. 67.3 TRLOTUPV)

3.1.2. Conclusiones sobre las previsiones de las leyes de suelo y de urbanismo

De lo anteriormente expuesto podemos extraer las siguientes conclusiones de interés para nuestro trabajo:

1. Solo en **seis CCAA** (Andalucía, Asturias, Castilla-La Mancha, Extremadura, Islas Baleares y Murcia) **se declaran expresamente las dotaciones públicas como bienes de dominio público y además en ellas se permite ubicar la vivienda social o el alojamiento temporal**.

2. En **tres CCAA** (Aragón, Canarias y Cantabria), las dotaciones se califican de **dominio público presuponiendo tal naturaleza**; no declarándola. En ellas se permite ubicar la vivienda social o el alojamiento temporal. Como particularidades dentro de esta tipología, en La Rioja solo los sistemas generales, no los locales, se califican de dominio público. Sin embargo, en esta Comunidad Autónoma la construcción de vivienda en régimen de alquiler protegido y de alquiler en rotación se prevé como posibilidad tanto en suelo dotacional regional como municipal (sistema general o local). En País Vasco ocurre a la inversa: solo las dotaciones públicas locales se presuponen de dominio público.

3. En **Madrid**, aunque las redes supramunicipales se declaren patrimoniales, precisamente las que albergan vivienda protegida se consideran de dominio público en la norma específica que regula la constitución de concesiones demaniales sobre ese suelo.

4. Como **casos particulares**:

   (i) En Cataluña es la legislación sectorial la que dispone el carácer demanial de los terrenos. En caso de serlo, deben atribuírseles la calificación de sistema general. Ni los equipamientos comunitarios ni en concreto el de alojamiento dotacional se califican de dominio público.

   (ii) Galicia declara expresamente los sistemas generales y locales como "siempre de uso y dominio público" pero en ellos no consta el uso de vivienda social.

   (iii) En Navarra, la dotación supramunicipal para la construcción de viviendas protegidas no se califica como demanial pues solo encontramos la referencia a que la red de dotaciones públicas del municipio "deberán ser de dominio y usos públicos".

   (iv) Castilla y León y Valencia no contienen una referencia a la demanialidad de las dotaciones públicas, donde pueden ubicarse los alojamientos de integración o el uso residencial dotacional, respectivamente.

5. Podría argumentarse que la ausencia de atribución legal del carácter demanial a las dotaciones públicas permite que sea su destino el que determine su naturaleza. La ventaja de este planteamiento consistiría en la flexibilidad para considerar o no una dotación como demanial atendiendo al criterio esencial de su destino. Así, correspondería a la Administración -o a los tribunales en última instancia- decidir qué bienes son dotacionales en función de su uso específico. Sin embargo, veremos en las siguientes secciones de este capítulo que, en la práctica, las dotaciones públicas se consideran implícitamente afectadas al dominio público como consecuencia de la aprobación del proyecto de reparcelación.

6. Ante la disyuntiva de carecer la dotación pública de calificación legal como bien demanial o de poseer tal calificación con carácter general para todas las

dotaciones, hemos de **recomendar que las dotaciones públicas se declaren legalmente de dominio público** en línea con las conclusiones del capítulo I, por dos motivos fundamentalmente:

(i) la propia figura de la dotación, acuñada conceptualmente para prestar un servicio en sentido amplio a la población de un ámbito territorial -ya sea un sector, un municipio o incluso a nivel supramunicipal- o para albergar infraestructuras que den soporte a dichos servicios (véase la sección 4.1 del capítulo I);

(ii) la ausencia de aprovechamiento lucrativo de ese tipo de uso declarada legalmente según casi todas las legislaciones autonómicas (Castilla-La Mancha y Aragón como las más dudosas; véase tabla de la sección anterior).

Ello mientras se mantenga en España la dualidad de bienes públicos y el concepto amplio de servicio público al que nos referimos en las siguientes secciones.

3.2. Legislación sobre vivienda social

3.2.1. Sinopsis normativa

La **Ley Estatal de Vivienda** no califica el suelo dotacional público como demanial ni patrimonial. Sí se refiere a la vivienda social en terrenos calificados urbanísticamente como dotacionales públicos o que esté comprendida en edificaciones o locales destinados a equipamientos de titularidad pública y afectos al servicio público.

Como puede apreciarse, la afección al servicio público se predica en principio solo respecto de las edificaciones o locales destinados a equipamientos públicos distintos del suelo dotacional público y distintos del uso de vivienda social, cabe entender. Esta distinción entre terrenos dotacionales públicos y edificaciones afectas al servicio público puede generar la duda de si solo las segundas están afectas a un servicio público y, por tanto, son demaniales. No resulta claro que el legislador estatal haya querido establecer esta distinción y, además, desde un punto de vista de técnica

jurídica, recordemos que la doctrina mayoritaria opina que la calificación de una dotación por el planeamiento no conlleva la afección automática del terreno en cuestión al dominio público, sino que esta se produce mediante la entrega del terreno dotacional público a la Administración en ejecución del planeamiento[819]. Por tanto, *strictu sensu* el suelo dotacional calificado así por el planeamiento, no estaría aún destinado a uso general ni servicio público alguno, mientras que las edificaciones y equipamientos ya destinados a tal fin sí que lo estarían.

En la **Tabla 3** que figura en el **ANEXO** incluimos la sinopsis normativa de la **legislación autonómica de vivienda.**

3.2.2. Reflexiones sobre las previsiones de las leyes de vivienda

De lo anteriormente expuesto podemos extraer las siguientes conclusiones de interés para nuestro trabajo:

1. **La mayoría de las CCAA no califican los alojamientos que se construyan en suelo dotacional como demanial ni patrimonial**.

2. Como **excepciones** relevantes, en Cataluña, Islas Baleares y País Vasco, las leyes de vivienda (o el decreto-ley de medidas urgentes en esta materia, en Baleares) califican el suelo dotacional como de **dominio público**.

3. Además, en Aragón parece darse por sentado que el suelo dotacional es demanial pues **se permite que se declare su carácter patrimonial con ocasión de la declaración de compatibilidad con el uso de vivienda dotacional pública**. Esta previsión coincide precisamente con una de nuestras principales recomendaciones sobre la naturaleza jurídica de la dotación pública destinada a

[819] *Vid.* apartado 1.2 de este capítulo, sobre la naturaleza jurídica del suelo dotacional público. Además, cabe señalar que el art. 124.2 del Reglamento de Gestión dispone que "Los terrenos que el plan destine al dominio público municipal quedarán afectados al mismo sin más trámites". Por nuestra parte, compartimos esta opinión pese a las dificultades apuntadas en esta tesis respecto a la ausencia de calificación legal de las dotaciones públicas como bienes de dominio público en buena parte de las CCAA, a lo que se suma que la vivienda social no implica un uso general ni un servicio público formalmente declarado en la mayoría de las legislaciones autonómicas.

vivienda social cuando este destino no cumple los requisitos de servicio público (responsabilidad, universalidad, continuidad, principalmente) y que se basa en ubicarla en suelo dotacional de titularidad pública (o privada) pero no demanial.

4. CONDICIÓN DEL SUELO DOTACIONAL PÚBLICO ATENDIENDO A SU AFECTACIÓN IMPLÍCITA O TÁCITA

4.1. Régimen estatal

Restaría analizar si la vivienda social en suelo dotacional puede entenderse implícita o presuntamente afecta a un servicio público y, por tanto, constituir un bien de dominio público.

Así, una vez descartada la afectación derivada de una norma con rango legal[820] pues no hemos constatado que (i) la ley declare el suelo público destinado a tal fin como demanial (salvo las excepciones autonómicas comentadas), (ii) la ley declare la afectación de la vivienda dotacional a un uso general o servicio público (salvo las excepciones autonómicas apuntadas), esta es la alternativa restante para ubicarla de manera sistemática en suelo dotacional público y justificar así el carácter demanial que se predica de este tipo de bienes. Obviamente, cabría la posibilidad de la afectación expresa[821], pero requeriría un acto en este sentido para cada bien, justificado en la finalidad a la que se destina. Siendo esta una opción recomendable desde el punto de vista de la seguridad jurídica, como veremos la afectación implícita o tácita parece haber allanado el camino respecto de todos los bienes objeto de cesión a la Administración para un uso dotacional[822].

[820] Opción a la que se refiere el art. 66.1 LPAP.

[821] Art. 66.1 LPAP.

[822] En realidad, como nos recuerda LÓPEZ RAMÓN, la afectación implícita se justifica en la aplicación de procedimientos, como el expropiatorio o el resultante de la contratación administrativa, que igualan o superan las exigencias de la afectación expresa (*Sistema jurídico de los bienes públicos*, CIVITAS, Cizur Menor, 2012, pág. 145). Ahora bien, el automatismo con el que se está considerando cualquier dotación pública como una finalidad justificativa del carácter demanial del bien destinado a ese uso, es lo que nos lleva a afirmar ese allanamiento del camino hacia el demanio.

Partimos del sentido etimológico de la *publicatio* como "declarar público" o "destinar al uso público" [823], así como de la base de que la afectación es la médula del criterio para la determinación del dominio público" [824]. Asimismo, hemos de poner de manifiesto que, en Roma, el acto formal de la *publicatio* realizado en general con la presencia del magistrado era necesario para el destino al uso general del bien cuestión, "especialmente cuando se trataba del suelo" [825]. Esta primera noción histórica nos llevaría a recomendar la afectación expresa, como acto formal, del suelo objeto de cesión a la Administración en ejecución de actuaciones de transformación urbanística.

SAINZ MORENO distingue entre la afectación **expresa**, la tácita o implícita y la presunta[826]. La primera consiste en un acto expreso del órgano competente, en el que se indica el bien a que se refiera, el fin y su condición demanial, a través del procedimiento correspondiente. Así se describe de manera más o menos homogéneas en las distintas legislaciones autonómicas.

[823] CASTÁN PÉREZ-GÓMEZ cita a DE ROBERTIS respecto a dicha definición ("De la romana institución de la *publicatio* a la actual noción de afectación", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 96/1997, pág. 18 de la versión electrónica consultada).

[824] CASTÁN PÉREZ-GÓMEZ cita a GARRIDO FALLA respecto a dicha definición (*op. cit.* nota a pie de página anterior, pág. 15 de la versión electrónica consultada).

[825] CASTÁN PÉREZ-GÓMEZ, S. (*op. cit.* nota a pie de página n.º 823, pág. 22 de la versión electrónica consultada).

[826] "El dominio público: una reflexión sobre su concepto y naturaleza, cincuenta años después de la fundación de la <<Revista de Administración Pública>>", *Revista de Administración Pública,* n.º 150, septiembre-diciembre 1999, pág. 500). El autor cita, como afectaciones presuntas, los casos de adquisición por usucapión con arreglo al Derecho civil, de bienes que vinieran estando destinados a usos o servicios públicos comunales, así como en casos de utilización de bienes de propios durante 25 años en uso o servicio público, con base en el art. 8.4 del RBEL. El citado precepto regula la alteración de la calificación jurídica de los bienes de las entidades locales. También al guna norma autonómica, como la Ley 2/2008, de 16 de junio, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Extremadura (DOE 17 junio 2008), clasifica como afectación presunta la adquisición or usucapión y la utilización pública, notoria y continuada de bienes por la Administración para un servicio público o uso general (art. 46). No parece que ninguno de estos dos casos encaje con el del suelo dotacional obtenido mediante cesión urbanística.

Entre las **implícitas**, un primer caso importante a los efectos de este estudio es el de los bienes adquiridos mediante expropiación[827], bien como sistema urbanístico de ejecución en actuaciones integradas, bien aisladamente[828]. Ya anticipábamos que la LPAP amplía el destino que legitima la afectación al dominio público de los bienes expropiados, a fines y funciones de carácter público (no solo al uso general o al servicio público); la vivienda social ciertamente persigue fines públicos. Ello llevaría a concluir, según CASABONA BERBERANA, que las viviendas construidas en los bienes expropiados serán demaniales[829].

Dicha conclusión, a su vez, podría chocar aparentemente con lo dispuesto en las leyes autonómicas urbanísticas que incluyen en los patrimonios públicos de suelo los bienes obtenidos mediante expropiación y seguidamente permiten su gestión mediante negocios jurídicos de naturaleza privada, como su venta o la constitución de derechos de superficie sobre ellos[830]. Sin embargo, en línea con lo sostenido por MENÉNDEZ REXACH, tal práctica normativa no deroga su estatuto jurídico reconocido constitucionalmente (p. ej. la inalienabilidad) ni el régimen general de gestión de este tipo de bienes previsto en la LPAP y en las normas autonómicas

827 "El dominio público: una reflexión sobre su concepto y naturaleza, cincuenta años después de la fundación de la <<Revista de Administración Pública>>", *Revista de Administración Pública,* n.º 150, septiembre-diciembre 1999, págs. 491-492.

828 El TRLS se refiere a la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad (art. 49.1) pero las legislaciones autonómicas han incorporado esta posibilidad no siempre vinculándola a dicha situación. Así por ejemplo en la Comunidad de Madrid, se contempla la expropiación como uno de los sistemas de ejecución pública del planeamiento en actuaciones integradas (art. 101.3 de la LSCM) y como respuesta frente al propietario incumplidor de sus deberes urbanísticos, así como por el destino de los terrenos, por su calificación urbanística, al dominio público de uso o servicio públicos, siempre que deban ser adquiridos forzosamente por la Administración actuante, por no deber ser objeto del deber legal de cesión obligatoria y gratuita, o por la necesidad urgente de anticipar la obtención de los terrenos, entre otros casos (art. 138.1.a) y d) de la LSCM).

829 *Op. cit.* en la nota a pie de página n.º 14, pág. 283.

830 Como ejemplos de CCAA que incluyen los terrenos adquiridos mediante expropiación dentro del elenco de bienes que integran los patrimonios públicos de suelo y que permiten su enajenación podemos citar (orden alfabético): Andalucía (arts. 119.1.c) y 129.3 de la LISTA); Castilla-La Mancha (art. 77.c) y 79.3 del TRLOTAUCM); Madrid (art. 174.1.e) de la LSCM); o Navarra (arts. 235 y 237 del TRLFOTUN).

reguladoras del patrimonio público[831]. De hecho, el TS limitó la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación a efectos expropiatorios que implicaba la delimitación de un terreno como reserva para los PMS conforme al derogado art. 278.4 del TRLS92, a que el acto de reserva exprese "una concreta finalidad protegida por la Ley que no sea la mera adscripción al Patrimonio Municipal del Suelo"[832]. Por tanto, si dentro de los PPS hay bienes expropiados, será por causa de una finalidad específica, es decir, por una *causa expropiandi* que justifique la afectación implícita al dominio público de ese concreto bien.

La adquisición del bien y de su condición como dominio público a través del sistema expropiatorio, por causa de utilidad pública, nos lleva a considerar esta de manera amplia y, por tanto, a no cerrar las puertas a que determinados alojamientos puedan tener dicha condición y, de esta forma, alinear nuestras conclusiones con los pronunciamientos del TEDH.

Así, cuando dicho Tribunal se ha pronunciado sobre el derecho de propiedad y el requisito de utilidad pública para que resulte posible su privación[833], ha entendido dicho requisito de una manera amplia en particular cuando se ha tratado de expropiaciones o de cesiones gratuitas de terrenos para pasar a integrar el dominio público. De esta manera, el Tribunal ha centrado su análisis en el equilibrio entre el

---

831 MENÉNDEZ REXACH, A., "Contra la privatización del dominio público. La naturaleza demanial de los sistemas generales. Comentario a la STSJ de Madrid de 6 octubre 2004 (Ciudad del Fútbol de Las Rozas)" *Revista Aranzadi de Derecho de Deporte y Entretenimiento*, n.º 13, 2005 (BIB 2005\419), pág. 11. Asimismo, GUTIÉRREZ COLOMINA cita a Quintana López y Lobato Gómez para recordar que la primera referencia a las finalidades propias del patrimonio municipal del suelo en el derecho español arranca precisamente con la expropiación municipal de terrenos para la reforma interior de las poblaciones, prevista en el art. 47 de la Ley de Expropiación Forzosa de 10 de enero de 1879. Otro antecedente consiste también en la posibilidad de expropiación para adquirir terrenos aptos para la edificación de casas baratas contemplada en el art. 113 de la Ley de 31 de octubre de 1935 ("La evolución legislativa y jurisprudencial del patrimonio municipal del suelo en el derecho español. Las prospectivas de su utilización en el siglo XXI", *Revista de derecho Urbanístico y Medio Ambiente,* n.º 311, enero-febrero 2017, págs. 181-182).

832 STS de 21 de mayo de 2003 comentada por QUINTANA LÓPEZ, T. en "La Regulación de los Patrimonios Municipales del suelo como fuente de controversia", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 121, 2004, pág. 5 (versión electrónica consultada).

833 Art. 1 del Protocolo Adicional 1º al CEDH.

interés público y el interés privado y, en especial, en la indemnización al propietario que se vio despojado de su derecho, no en la concurrencia de una causa de utilidad pública[834]. Pero es que, además, a efectos de considerar la confianza legítima del propietario, el TEDH asimila la expropiación a la cesión gratuita para la obtención de bienes demaniales, considerando esta última como una expropiación *de facto*[835]. Por tanto, como decimos, la atribución del carácter demanial de los bienes obtenidos mediante cesión gratuita estaría alineada con dichos pronunciamientos del TEDH.

Otros casos de afectación implícita en el ámbito estatal, los encontramos en la LPAP que equipara a los efectos de la afectación expresa, la "utilización pública, notoria y continuada por la Administración General del Estado o sus organismos públicos de bienes y derechos de su titularidad para un servicio público o para un uso general", sin condicionarla a plazo mínimo alguno[836]. En nuestro caso objeto de estudio entendemos que esta situación no puede darse pues estamos analizando la naturaleza jurídica del suelo dotacional destinado a vivienda social antes de que se construya el edificio sobre él y que se utilice efectivamente para tal uso.

Asimismo, la LPAP recoge la aprobación, por el Consejo de Ministros, de "programas o planes de actuación general, o proyectos de obras o servicios, cuando de ellos

---

834 Así se desprende de los pronunciamientos analizados por VILLALÓN PRIETO en "Protección de la propiedad, urbanismo y ordenación del territorio en la última jurisprudencia del TEDH", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 142, 2009. Sobre las alusiones a la utilidad pública en el caso de las expropiaciones, véanse las págs. 29 y siguientes.

835 VILLALÓN PRIETO, J.C., *op. cit.* nota a pie de página anterior, pág. 33 (versión electrónica consultada).

836 Art. 66.2, letra a) de la LPAP. Este tipo de previsiones legales coinciden con el comentario de ARIÑO ORTIZ acerca de que la doctrina "admite la afectación y desafectación de los bienes al uso o servicio público como una cuestión puramente fáctica". Este autor constata que, para la doctrina francesa (cita a PROUDHON y a LAFERRIÈRE), es el destino del bien lo que le confiere la condición de demanial y no su naturaleza, idea esta que viene repitiéndose en este estudio (*La afectación de bienes al servicio público*, Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid, 1973, págs. 43-44). Para este autor, la afectación es un derecho real *in re aliena*, esgrimible *erga omnes,* en el que el titular está obligado a la realización de una prestación positiva y que está referido a un contenido específico y concreto, es decir "no a la utilidad pública o al servicio público en general, sino a tal obra o servicio en concreto". Por tanto, "la afectación no es, en general, al interés público, sino a tal tarea o realización" (*op. cit.* págs. 64-66).

resulte la vinculación de bienes o derechos determinados a fines de uso o servicio público" como acto que surtirá los mismos efectos de la afectación expresa[837]. Sin embargo, en el ámbito de la vivienda los planes estatales aprobados hasta la fecha no recogen semejante vinculación de suelos específicos y en todo caso recordemos que estamos estudiando el suelo obtenido mediante cesión en cumplimiento de un deber urbanístico impuesto al propietario de suelo sujeto a actuaciones de transformación urbanística[838].

En el ámbito local, también el art. 8.4 RBEL se refiere a la aprobación definitiva de planes de ordenación urbana y de proyectos de obras y servicios, como otro de los supuestos junto con los dos anteriormente citados en los que opera la alteración automática de la calificación jurídica de los bienes de las entidades locales.

Volviendo al ámbito estatal**, el precepto clave se encuentra en una norma urbanística; no en una norma patrimonial**. Así, el RGU (art. 124) **asocia el acto firme de aprobación del proyecto de reparcelación a la afectación del bien al dominio público; no a la aprobación del planeamiento**. El TS se ha hecho eco de este precepto, haciendo prevalecer dicha aprobación como requisito único para la afectación implícita al dominio público[839].

Pues bien, ese supuesto del RGU es precisamente el que aplica al suelo dotacional para vivienda social objeto de este estudio, es decir, al suelo obtenido mediante cesión obligatoria como consecuencia de actuaciones de transformación urbanística.

---

837 Art. 66.2, letras d) de la LPAP.

838 Por esta razón no nos detenemos en el estudio de la legislación autonómica sobre los actos de afectación al dominio público.

839 STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta), de 21 de mayo de 2008, RJ 2008\2849, dictada en el recurso de casación en interés de la Ley, para fijar la doctrina legal consistente en la innecesariedad de incorporar un vial a un inventario municipal para que goce de la condición de dominio público pues esta se adquiere mediante la firmeza del acuerdo de reparcelación. Igualmente, la STS (Sala de lo Civil, Sección 1ª), n.º 638/2015 de 17 de noviembre (RJ 2015/4972) concluye que "la inclusión en un plan de urbanismo no convierte terrenos de propiedad privada destinados a viales en dominio público, sino a través del acto de entrega y aceptación" (FJ quinto).

Así, terrenos de particulares -o eventualmente de alguna Administración- destinados a dotaciones públicas conforme al planeamiento mediante la realización de tales actuaciones, pasarían a ser demaniales automáticamente por la firmeza del acuerdo de reparcelación. Pensamos que **este tipo de afectación recaería dentro de las implícitas**, por preverse como consecuencia de la firmeza en vía administrativa de un acto diferente al que supondría en sí mismo la afectación -el del acuerdo de reparcelación- y porque la norma en cuestión no predetermina la calificación jurídica del bien.

En efecto, la reparcelación implica la afectación al dominio público de los terrenos destinados por el plan a este fin, sin calificar expresamente la norma como tal todos los terrenos objeto de cesión al municipio -de hecho, la cesión a la Administración de suelo con aprovechamiento lucrativo no supone en este caso que el bien devenga demanial-.

Por otro lado, sobre los **requisitos para la afectación a un servicio** público, según ARIÑO ORTIZ, la afectación es un derecho real *in re aliena*, esgrimible *erga omnes*; un derecho a la realización de una prestación positiva y que está referido a un **contenido específico y concreto**, es decir "no a la utilidad pública o al servicio público en general, sino a tal obra o servicio en concreto". Por tanto, "la afectación no es, en general, al interés público, sino a tal tarea o realización"[840]. Si esto es así, no cabría la afectación implícita derivada de la aprobación del proyecto de reparcelación en los casos en que el planeamiento no contiene la afectación específica -a vivienda social en el caso que nos ocupa-. De ahí la recomendación que hacíamos en el apartado 3 de la sección 2.3 del capítulo III.

[840] *La afectación de bienes al servicio público,* Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid, 1973, págs. 64-66.

4.2. Sinopsis normativa

Por su parte, las **CCAA** han regulado también la posibilidad de **afectaciones implícitas.** Incluimos en la **Tabla 4** del **ANEXO** la sinopsis de la regulación autonómica.

En cuanto a los **efectos de la aprobación del proyecto de reparcelación**, las CCAA prevén lo siguiente:

(i) La gran mayoría, la transmisión a la Administración de los terrenos o fincas de cesión obligatoria para su incorporación al patrimonio público de suelo o su afectación a los usos previstos en el planeamiento[841].

(ii) Al menos, la transmisión de todos los terrenos de cesión obligatoria y gratuita[842].

(iii) La mera posibilidad de inscripción de la reparcelación en el Registro de la Propiedad[843].

4.3. La postura doctrinal sobre la cuestión

La doctrina viene manifestándose de manera mayoritaria a favor de la clasificación de las dotaciones públicas como bienes demaniales, por estar afectas la mayoría de ellas a un uso general (p. ej. zonas verdes, centros deportivos) o a un servicio

[841] Andalucía (art. 92.3.a) LISTA); Aragón (art. 148.a) TRLUA); Asturias (art. 193.a) TROTUPA); Castilla y León, por referencia al proyecto de actuación (art. 7.2.a) LUCL); Extremadura (art. 128.1.a) LOTUSE); Galicia (art. 107.1.a) LSG); Islas Baleares (art. 81.1.a) LUIB); La Rioja (art. 148.1.a) LOTULR); Murcia (art. 203.1.a) LOTURM); Navarra (art. 153.1.a) TRLFOTUN); País Vasco (art. 45.1.a) LSUPV); Valencia (art. 99.1.a) TRLOTUPV).

[842] Canarias (art. 230.3 LSENPC); Cantabria (art. 146.2.a) LOTUC); Cataluña (art. 127.2.b) TRLUCAT).

[843] Castilla-La Mancha (art. 95.2 TRLOTAUCM); Madrid (art. 128.1.b) LSCM).

público[844]. Por su parte, FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ afirma que "los suelos calificados por el planeamiento como Dotacionales públicos destinados a satisfacer los servicios públicos demandados por los ciudadanos, tales como son el Escolar, el Sanitario, el Asistencial, el Cultural y Deportivo etc." son suelos demaniales[845].

A propósito de la cesión para la dotación pública de viviendas prevista en el párrafo segundo del art. 18.1.a) del TRLS, según SANTOS DÍEZ, R., CASTELAO RODRÍGUEZ, J., CRIADO SÁNCHEZ, A., JALVO MÍNGUEZ, J., "estos terrenos tendrán el carácter de dotación pública y, por tanto, serán de dominio público, para bien de poderse obtener por cesión" dentro del citado precepto[846]. Asimismo, con ocasión de la aclaración acerca de que este tipo de cesión no es gratuita, sino una "cesión-compensada", dado que el aprovechamiento subjetivo sobre un terreno dotacional antes de su cesión se compensa en otro lugar con la adjudicación de suelo con aprovechamiento lucrativo, se afirma que "por parte municipal, al recibir el terreno en cuestión (si es dotacional público) pasa a englobar los bienes de dominio público y, por tanto, *extra commercium*" [847] . Precisamente también al comentar el procedimiento de las transferencias de aprovechamiento urbanístico para la obtención de terrenos dotacionales públicos, se reitera la idea de que el suelo destinado a dotaciones públicas queda "sin valor *inter privatos* y pase a ser de titularidad pública, como bien de dominio público" [848].

---

[844] "Contra la privatización del dominio público. La naturaleza demanial de los sistemas generales. Comentario a la STSJ de Madrid de 6 octubre 2004 (Ciudad del Fútbol de Las Rozas)" *Revista Aranzadi de Derecho de Deporte y Entretenimiento*, n.º 13, 2005 (BIB 2005\419), pág. 9. En particular, "*los equipamientos de titularidad pública, aunque no sean de uso público, están destinados al servicio público, en la amplia acepción de esta expresión que se identifica con la prestación de servicios administrativos*" (*op. cit.* pág. 10).

[845] FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, G.R., "Vivienda pública en alquiler, ya!!", *Práctica Urbanística*, n.º 173, noviembre-diciembre 2021, pág. 7.

[846] *Derecho urbanístico. Manual para Juristas y Técnicos¸* Wolters Kluwer, Las Rozas, 2020 (9ª edición), pág. 304.

[847] *Op. cit.* nota a pie de página anterior, pág. 302.

[848] *Op. cit.* nota a pie de página n.º 846, pág. 867.

Así lo sostiene también PASCUAL MARTÍN, con cita de NAGORE SORABILLA y de RAZQUIN LIZARRAGA[849]. En concreto PASCUAL MARTÍN precisa, a su vez, que el concepto de servicio público a estos efectos se entiende en el **sentido objetivo del término**[850].

A pesar de ello, **no faltan voces en la doctrina que niegan la "asimilación completa entre parcela dotacional pública y bien demanial**", por cuanto el destino dotacional previsto en el planeamiento no determina automáticamente el destino efectivo, pues primero habrá de edificarse el equipamiento en cuestión. Ello lleva a plantear "un progresivo proceso de adquisición de la condición demanial de la parcela en función del momento de la afectación real"[851].

Si trasladamos tales consideraciones a nuestro estudio, pensamos que esa falta de asimilación apuntada por algunos autores se produce en un paso posterior: siendo pacífico que el destino del equipamiento consista en un servicio público, se cuestiona su naturaleza demanial hasta que tal uso se materializa[852]. En cambio, en nuestro

---

849 "Las dotaciones urbanísticas públicas y su demanialidad", *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, n.º 45, 2020, pág. 12 del formato electrónico.

850 PASCUAL MARTÍN, J.I., *op. cit.* nota a pie de página anterior, pág. 6 del formato electrónico. En concreto, "El concepto de servicio público que utilizamos lo es en sentido amplio, esto es, en la acepción que lo equipara –frente a su clásica contraposición a las actividades de policía y fomento– a la total actividad administrativa) sentido, por otro lado, muy extendido en el ámbito local", debido a la equiparación de las competencias locales al servicio público que realiza la propia LBRL.

851 SERRANO LASA, I., *La configuración jurídica de la ciudad compacta a través de las dotaciones urbanísticas*, tesis doctoral, Universidad del País Vasco, 2016, pág. 573. A favor de esta tesis, BREMOND TRIANA, L., "Las parcelas dotacionales de equipamiento sin servicio público establecido: ¿son bienes demaniales?", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º264, marzo 2011, págs. 13-70. En contra, PASCUAL MARTÍN, J.I., *op. cit.* nota a pie de página n.º 849, págs. 14-16 del formato electrónico.

852 Hemos identificado el siguiente ejemplo en el que se suscita dentro de la Administración este debate. Se trata de un informe de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid emitido el 1 de junio de 2016 con ocasión de una consulta sobre la utilización de suelo cedido para redes supramunicipales con destino a la red de viviendas de protección pública o de integración social al que se refería el art. 91.3 de la LSCM. En él que se concluye lo siguiente: "consideramos que la naturaleza o carácter demanial/patrimonial de los suelos cedidos no puede venir determinada por el uso final que se les dé, pues precisamente el uso a que han de destinarse vendrá determinado por su propio origen, una cesión obligatoria y gratuita de los mismos a la Comunidad de Madrid con la finalidad de destinarlos a un uso o servicio público propio de las redes supramunicipales".

análisis la verdadera dificultad está un paso antes: en si la vivienda social constituye un uso general o servicio público que, antes o después, termine confiriendo a los terrenos dotacionales en los que pretenda ubicarse, la naturaleza de demanial.

De cualquier forma, podemos aportar a este debate que nos parece un tanto contradictorio permitir un uso patrimonial de un terreno dotacional destinado a un equipamiento de dominio público mientras se construye el edificio que ha de albergarlo. En esa situación, las iniciativas público-privadas de desarrollo de ese suelo deberían orientarse a favor de la implantación del uso previsto por el planeamiento, evitando que se empleen para otros fines bajo la justificación de no gozar aún el bien de naturaleza demanial. En línea con nuestro TS, la entrega del suelo dotacional a la Administración como consecuencia de la ejecución urbanística supone la afectación al dominio público si su destino formal de acuerdo con el planeamiento es el uso general o el servicio público[853], aunque el destino efectivo aún no pueda serlo por faltar elementos constructivos.

Ello es lo que determina, a juicio de ese Servicio, su consideración como bien demanial. En cambio, en este análisis no nos centramos en cuándo adquiere tal condición sino en el uso o destino en sí mismo: si permite o no calificar el bien como demanial, por su uso general o servicio público.

[853] STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta), de 21 de mayo de 2008 (RJ 2008\2849), dictada en el recurso de casación en interés de la Ley, para fijar la doctrina legal siguiente: "no puede entenderse que un vial, por el mero hecho de no estar incluido en el correspondiente Inventario de Bienes Municipales, no es de titularidad municipal". El TS llega a esta conclusión con base en este razonamiento: "Por lo que se refiere a las vías públicas procedentes de cesiones urbanísticas no es en absoluto su inclusión en el Inventario Municipal lo que determina su condición de tales, ya que el art. 124 del Reglamento de Gestión Urbanística de 25 de agosto de 1978 dispone que "la firmeza en vía administrativa del acuerdo de reparcelación determinará la cesión de derecho al Municipio en que se actúe en pleno dominio y libre de cargas de todos los terrenos que sean de cesión obligatoria según el Plan, para su incorporación al Patrimonio Municipal del suelo, o su afectación a los usos previstos en el mismo. Los terrenos que el Plan destine al dominio público municipal quedarán afectados al mismo sin más trámites". Se comprenderá que, siendo así las cosas, no pueda decirse que la inclusión de la vía en el Inventario Municipal sea requisito para que pueda ser considerada de dominio público" (FJ cuarto).

Igualmente, la STS (Sala de lo Civil, Sección 1ª), n.º 638/2015 de 17 de noviembre (RJ 2015/4972) concluye que "la inclusión en un plan de urbanismo no convierte terrenos de propiedad privada destinados a viales en dominio público, sino a través del acto de entrega y aceptación" (FJ quinto).

4.4. Conclusiones sobre el régimen jurídico de la afectación implícita o tácita

Por tanto, como puede apreciarse:

1. Una vez descartado que (i) la ley declare el suelo público destinado a tal fin como demanial (salvo las excepciones autonómicas comentadas), (ii) la ley declare la afectación de la vivienda dotacional a un uso general o servicio público (salvo las excepciones autonómicas apuntadas), **la afectación tácita o implícita es la alternativa restante para ubicarla en suelo dotacional público y justificar así el carácter demanial que se predica de este tipo de bienes**.

2. A **nivel estatal**, el RGU (art. 124) **asocia el acto firme de aprobación del proyecto de reparcelación a la afectación del bien al dominio público**; no a la aprobación del planeamiento. El TS se ha hecho eco de este precepto, haciendo prevalecer dicha aprobación como requisito único para la afectación implícita al dominio público.

3. A **nivel autonómico**:

    a) Aragón ha reconocido expresamente, como afectación implícita, el caso de la aprobación del proyecto de reparcelación respecto del suelo objeto de cesión obligatoria a la Comunidad Autónoma, supuesto este en el que podría incardinarse la cesión de suelo dotacional para vivienda social.

    b) Las restantes legislaciones patrimoniales de las CCAA también prevén la afectación implícita en sentido análogo al estatal, referente a la aprobación de planes y proyectos autonómicos. La vivienda social en suelo dotacional podría tener cabida en él si fuera de titularidad autonómica y se aprobase un plan sobre él o en última instancia con ocasión del proyecto constructivo.

    c) Sin embargo, el citado art. 124 RGU unido a la interpretación por parte de nuestra jurisprudencia, permitirían aplicar la afectación implícita en un momento anterior: cuando deviene firme el proyecto de reparcelación.

d) En este sentido, la gran mayoría de las legislaciones autonómicas atribuyen a la aprobación de la reparcelación el efecto de transmisión de los terrenos de cesión obligatoria para su incorporación al PPS o su afectación a los usos previstos en el planeamiento. Esto último vendría a constituir la afectación implícita a un uso o servicio público.

4. **La doctrina mayoritaria considera el suelo dotacional público un bien demanial**. Si bien reconocemos que así ha de ser en la mayoría de los casos y que, además, esta conclusión está alineada con la asimilación de las cesiones gratuitas a las expropiaciones que hace el TEDH y a la que nos hemos referido en el apartado 4.1 anterior, en la siguiente sección manifestamos nuestra postura crítica respecto a esta consideración aplicada a todas las dotaciones públicas.

5. TRES COMENTARIOS CRÍTICOS A LA AFECTACIÓN IMPLÍCITA DERIVADA DE LA APROBACIÓN DE LA REPARCELACIÓN Y PROPUESTAS *DE LEGE FERENDA*

5.1. La afectación cuando se entrega el inmueble pese a que en ese momento el suelo no está edificado ni por tanto puede destinarse al servicio público

La afectación implícita del suelo dotacional al dominio público ligada al acto administrativo de aprobación del proyecto de reparcelación merece tres comentarios críticos por nuestra parte.

El primero de ellos, **por el momento en el que se produce dicha afectación**. La aprobación del proyecto de reparcelación supone la entrega del suelo a la Administración pero este aún no está materialmente afecto a servicio alguno ni puede estarlo, pues aún queda pendiente la urbanización y, en todo caso, la edificación a través de la cual se preste el servicio correspondiente. Así, el bien debería "hallarse librado al uso público en forma efectiva y actual" para que la afectación surta sus efectos, pues de lo contrario, "someter al régimen del dominio público una cosa sobre la que el uso público aún no se efectúa", implicaría hacer que

el efecto procede a la causa, lo que es inconcebible"[854]. Este criterio se refiere a los bienes artificiales, como precisamente sería el caso de la vivienda social en suelo dotacional, no de los naturales declarados públicos pues para estos últimos la declaración legal bastaría para su afectación.

Este razonamiento, que nos parece muy acertado, no es el que se está aplicando en lo que respecta a la afectación del suelo proveniente de cesiones urbanísticas pues, según lo expuesto, el acto firme de aprobación del proyecto de reparcelación es el que determina la afectación al dominio público en el caso de las dotaciones, conforme al RGU, a la jurisprudencia que lo interpreta y a la legislación autonómica.

Por tanto, mientras no se construya sobre ese suelo y se destine el edificio al equipamiento correspondiente -a vivienda social, como es el caso objeto de estudio-, la aprobación del proyecto de reparcelación supondría preceder el efecto (el carácter demanial) a la causa (la afectación a un servicio público), lo cual carece de lógica.

5.2. La calificación de todo el suelo dotacional público como dominio público pese a no estar afecto a un uso general o servicio público

El segundo comentario crítico deriva de que **la afectación de las dotaciones públicas al dominio público de manera implícita, vinculada a la aprobación del proyecto de reparcelación, presupone que <u>todo</u> el suelo dotacional está afecto a un uso general o servicio público** y, consecuencia de ello, carece de aprovechamiento lucrativo en los terrenos destinados a tal fin, según la jurisprudencia y la doctrina mayoritaria a favor del carácter demanial de las dotaciones públicas.

[854] Cita de MARINHOFF por DE REINA TARTIÈRE,G ., en "Dominio público y posesión: hacia el cambio de paradigma", *Revista de Administración Pública*, n.º 181, enero-abril 2010, pág. 202.

Desde esta perspectiva, el suelo dotacional destinado a vivienda social -o a cualquier otro uso previsto en el planeamiento- será demanial[855]. En nuestra opinión, este entendimiento es coherente con la LPAP, que no olvidemos que asocia a cualquier tipo de fin público el carácter demanial de los bienes adquirido implícitamente por su expropiación.

Sin embargo, **ya hemos visto que <u>las definiciones legislativas del suelo dotacional no circunscriben ni limitan su destino a un uso general o servicio público</u>** (salvo los casos comentados de Andalucía, Castilla-La Mancha y Navarra) sino que el suelo dotacional está ligado a la idea de servicio a la población o a una parte de esta y, en varias CCAA, como decimos, a la noción de servicio público o a la de servicio de interés general (véase la sección 4.1 del capítulo I).

También hemos comprobado que, en la práctica, se han ubicado en el suelo dotacional público usos que claramente exceden la noción de uso general o servicio público (p. ej. un parador nacional; véase la sección 4.1 del capítulo I anterior).

Por tanto, desde la ortodoxia jurídica hemos de criticar el automatismo formal que supone considerar toda dotación pública como dominio público, pues ni legislativamente se ha declarado como tal en todas las CCAA, ni tampoco la definición conceptual de la dotación ni su destino se han restringido al uso general o servicio público en la mayoría de CCAA, ni en definitiva dicha práctica respeta la excepcionalidad de la categoría de los bienes sujetos al régimen exorbitante del dominio público[856].

---

[855] Como excepción a la regla general, el caso de la Comunidad de Madrid (VAQUER CABALLERÍA, M., *La eficacia y la efectividad del derecho a la vivienda en España*, Iustel, Madrid, 2011, pág. 141, nota a pie de página), con los matices introducidos por el Acuerdo de la Comisión de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad de Madrid.

[856] CHINCHILLA MARÍN, C., *Bienes patrimoniales del Estado*, Marcial Pons, Madrid, 2001, pág. 139. Con todo, la autora constata que el Inventario de Bienes de las provincias de Madrid y Albacete contiene una "abrumadora mayoría de bienes calificados como demaniales". Así, prácticamente todos los bienes inmuebles de la Administración del Estado son de dicha naturaleza según el referido inventario analizado por la autora en 1996 (págs. 169-170).

En este sentido, **tanto las declaraciones legales expresas del carácter demanial de la dotación pública, como su afectación implícita** a través del mecanismo formal de la aprobación del proyecto de reparcelación, en nuestra opinión **solo resultan válidas si el destino del bien se corresponde realmente con un uso general o servicio público**. Basamos esta afirmación en que, si bien la LPAP permite que sea una ley la que declare un bien como demanial, semejante declaración no puede desviarse del citado destino, que es el que caracteriza los bienes demaniales. **De lo contrario**, es decir, si bienes de uso patrimonial se declarasen demaniales con independencia del tipo de destino o finalidad, **se estaría desnaturalizando la categoría del dominio público**. Si ello no constituye un fraude de ley (aplicar la categoría del dominio público para que el bien goce de los privilegios de la imprescriptibilidad, inalienabilidad, etc., o simplemente para poder obtener mediante cesión el suelo dotacional con destino a vivienda social), sí sería como mínimo una incorrecta aplicación de la categoría por parte del legislador y una quiebra del principio de igualdad, pues bajo el paraguas demanial se cobijarían bienes *extra* e *intra commercium*.

¿**Por qué es posible la afectación implícita o tácita, puramente formal, de cualquier dotación pública al dominio público mediante la aprobación del proyecto de reparcelación**? Pensamos que por un motivo análogo al que justifica esa misma afectación implícita al dominio público de los bienes obtenidos mediante expropiación: por un concepto amplio del servicio público, que permite extender los bienes demaniales no solo a aquellos afectos a un servicio público técnico, en los que se ha reservado la responsabilidad y la titularidad del servicio a una concreta Administración, sino también a todos aquellos casos de afectación a un servicio público en sentido amplio, que comprende los casos de utilidad pública o social (caso de la expropiación)(véase la sección 8 de este capítulo).

5.3. La disfuncionalidad que el concepto amplio del servicio público genera en la dualidad de los bienes públicos

La conclusión anterior nos lleva al tercer comentario crítico pues evidencia la **disfuncionalidad que supone mantener una dualidad de bienes de la Administración** -demaniales y patrimoniales- **sobre la base de un concepto amplio del servicio público** ligado a actividades que promuevan fines públicos.

Así, una interpretación del servicio público vinculada al interés general apenas permite distinguir entre un bien demanial y patrimonial. Con esto no defendemos que estas dos categorías deban permanecer en nuestro ordenamiento sino lo contrario: dado que la UE se ha apartado del concepto de servicio público y nuestra legislación sectorial también como veremos en la sección 9 de este capítulo, sustituyendo tal término por el de servicios de interés general sujetos en su caso a obligaciones de servicio público o de servicios esenciales[857], nuestra legislación patrimonial debería adaptarse en consonancia con tal evolución normativa.

Ello partiendo de la base de que la dualidad de bienes públicos está un tanto difuminada o atemperada por dos realidades: (i) la existencia de bienes patrimoniales afectados a una utilidad pública[858] y (ii) la convergencia en el régimen jurídico de unos y otros tipos de bienes en lo que respecta a determinadas medidas de protección[859].

En este contexto, aunque esta categorización de los bienes públicos "ha sido totalmente asumida por nuestra doctrina y se encuentra consagrada en nuestra

---

[857] FERNÁNDEZ GARCÍA, Y., *Estatuto jurídico de los servicios esenciales económicos en red*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2003, págs. 501 y ss.

[858] Tal sería el caso de bienes patrimoniales o privados afectos a un servicio público (ROUX, C., *Propriété public et droit de l´Union Européenne,* LGDJ, Issy-Les-Moulineaux (Paris), 2015, pág. 197).

[859] ROUX, C., *op. cit.* nota a pie de página anterior, pág. 197. Por ejemplo, los bienes demaniales en Francia pueden ser objeto de servidumbre (pág. 200). En España, en cambio, la legislación suele optar por distinguir el dominio público de las servidumbres (véase por ejemplo la delimitación de zonas de dominio público y de servidumbre en relación con las carreteras o las líneas de ferrocarril).

normativa", de manera singular en nuestra CE[860], desde hace varias décadas no faltan voces que cuestionan la dualidad del régimen patrimonial de los bienes públicos[861] y, de manera particular, los criterios legales para su diferenciación[862]; o como mínimo reconocen que la distinción entre estos dos tipos de bienes enmascara que todos los bienes de la Administración "están sujetos a un régimen jurídico básico, pleno de exorbitancias y privilegios, derogatorio del sistema de acciones civiles y sin parangón en el Derecho comparado, en virtud del cual puede decirse que a los bienes de Dominio privado de la Administración se les aplica un régimen jurídico de Derecho público"[863].

En nuestra opinión, dentro del concepto integrador de la vivienda como bien público recobraría todo el sentido la función social de la propiedad pues el énfasis o acento se pondría en la funcionalidad del bien -para un destino de interés social en el caso de la vivienda dotacional- y no tanto en su titularidad ni en el tipo de derecho real ni

---

860 BERMEJO LATRE, J.L., "La necesaria homogeneización de la taxonomía de la propiedad pública", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 195, 2016, pág. 2 (versión electrónica consultada).

861 SERRANO LASA observa un "paulatino acercamiento" de los bienes patrimoniales al régimen jurídico de los demaniales, basándose para ello en los "bienes intermedios", que sin ser demaniales, gozan de la prerrogativa de inembargabilidad, por estar afectos a un uso o servicio público pero sin llegar a ser demaniales. Concluye este autor que "no hace falta demanialización para que los bienes públicos estén afectos a fin público y con carácter indisponible" (*La configuración jurídica de la ciudad compacta a través de las dotaciones urbanísticas*, tesis doctoral, Universidad del País Vasco, 2016, págs. 584-585). ROUX observa que la doctrina moderna propone romper la dicotomía demanial, por su abandono puro y simple o por una sustitución total del régimen de dominio privado o público. Comenta el autor francés que HAURIOU podría llevar a una concepción unitaria de la propiedad pues todos los bienes de las personas administrativas están siempre, en mayor o menor medida, afectos a una utilidad pública. De esta manera, la propiedad, en cualquier forma que sea, puede combinarse con la afectación a la utilidad pública (*Propriété public et droit de l´Union Européenne,* LGDJ, Issy-Les-Moulineaux (Paris), 2015, pág. 203). Se cita el ejemplo de los bienes de los operadores privados de servicios públicos

862 Para SANTAMARÍA PASTOR, el art. 132.2 de la CE "establece una reserva de ley para la regulación de los bienes de dominio público" y, en su opinión "la LPAP desconoce por completo (aunque sin duda de buena fe)" esta reserva legal, "en la medida en que, al establecer un criterio de atribución de la demanialidad absolutamente inasible, está entregando el poder de calificación de los bienes a la propia Administración y, en última instancia, a las decisiones judiciales", las cuales no deben sustituir la ley (citado y transcrito por FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, M.A., *La valorización del dominio público*, tesis doctoral, Universidad de Sevilla, 2014, pág. 53).

863 CHINCHILLA MARÍN, C., citando a R. PARADA, en *Bienes patrimoniales del Estado*, Marcial Pons, Madrid, 2001, pág. 44.

en su afectación únicamente a un uso general o a un servicio público sino a un concepto más amplio de función social[864] o de finalidad pública[865]. En este sentido, MOREU CARBONELL recomienda ampliar las obligaciones de dominio público a los bienes de quienes "realizan funciones públicas", sean sujetos de naturaleza pública o privada, poniendo el ejemplo de los bienes de los concesionarios afectos a un servicio público y estableciendo un paralelismo con el concepto amplio de poder adjudicador[866].

Ahora bien, mientras ello no ocurra, la consideración de un bien demanial por su afección al servicio público -junto con el requisito de la titularidad administrativa- constituye un criterio "inasible", tanto como no decir nada, y ello pese a las importantes restricciones al tráfico jurídico (imprescriptibilidad, inalienabilidad, etc.) que tal condición comporta.

En concreto en el caso de la vivienda social, que no es un servicio público como tal conforme a sus características ni conforme a las declaraciones legales -al menos, la mayoría de ellas si nos atenemos al ámbito territorial estatal y autonómico-, sin embargo termina siendo demanial por el mero hecho de ubicarse en suelo dotacional. En cambio, una actividad análoga en suelo residencial -igualmente sujeto a cesión obligatoria a favor de la Administración en caso de actuaciones de transformación

[864] Sobre la aplicación de la función social de la propiedad y de la soberanía en conexión con el patrimonio común de la humanidad, MOREU CARBONELL cita a J.M. PUREZA ("Desmitificación, privatización y globalización de los bienes públicos: del dominio público a las <<obligaciones de dominio público>>", *Revista de Administración Pública*, n.º 161, mayo-agosto 2003, pág. 475).

[865] MOREU CARBONELL propone revalorizar los patrimonios públicos en base a su afección a finalidades públicas, de manera desligada de su titularidad (*op. cit.* nota a pie de página anterior, pág. 477).

[866] MOREU CARBONELL, *op. cit.* nota a pie de página n.º 864, pág. 476. No obstante, el concepto de poder adjudicador se basa no solo en su actividad -de interés general- sino también en el control público a través de su financiación, o del nombramiento de sus órganos de administración, etc.

urbanística- supondría calificar este como patrimonial, por el hecho de gozar de aprovechamiento lucrativo[867].

Como decimos, nos parece una diferenciación no justificada desde la perspectiva del destino del bien al menos en aquellos casos en que el uso de vivienda esté desvinculado de la prestación de servicios sociales, es decir, de la asistencia a determinados colectivos a través de una solución temporal de alojamiento. Y pese a la ausencia de justificación material, tal distinción sin embargo genera importantes diferencias en su régimen jurídico[868] que lleva a cuestionar, en nuestra opinión, la legalidad de una afectación demanial cuando el uso del bien no se diferencia del de vivienda protegida en suelo lucrativo[869]. En este sentido se pronuncia también SORIA

[867] Nos referimos a una actividad análoga y no idéntica, por cuanto la Ley Estatal de Vivienda regula la vivienda protegida y, dentro de ella, la social. Su finalidad no coincide exactamente, razón por la que empleamos el citado término de actividad análoga. Sin embargo, en lo sustancial sí: se trata en definitiva de satisfacer la necesidad de vivienda (temporal o permanente) de determinadas personas u hogares con dificultades de acceso a este bien en el mercado.

[868] Las figuras jurídicas para su construcción y puesta a disposición, que son objeto de este estudio, o la limitación al embargo, entre otros. Aunque los bienes patrimoniales afectos al servicio público gocen de esta misma limitación (véase la STC n.º 166/1998 de 15 de julio, explicada en la nota a pie de página 926), no ocurre lo mismo con las figuras jurídicas, que difieren en el caso de bienes demaniales y patrimoniales (afectos o no a un servicio público).

[869] MOREU CARBONELL constata cómo la doctrina estaba propugnando "*la necesidad de depurar el dominio público y, en general, las tesis sobre los bienes públicos*", para lo cual propone dos ideas (o "pilares" sobre los que reconstruir dichos conceptos): (i) "la superación de confusas e injustificadas diferencias entre unos bienes de dominio público y otros patrimoniales, lo cual pasaría por unificar el régimen jurídico de los bienes de titularidad de la Administración", y (ii) que el nuevo concepto de cosa pública "pivote exclusivamente en torno a la afectación" a "un servicio de interés general o a una finalidad pública", dado que el destino público es lo que legitima el régimen exorbitante de protección; no la titularidad ("Desmitificación, privatización y globalización de los bienes públicos: del dominio público a las <<obligaciones de dominio público>>", *Revista de Administración Pública*, n.º 161, mayo-agosto 2003, pág. 448). A su vez, MOREU CARBONELL cita a MENÉNDEZ REXACH para reconocer que ya había puesto de manifiesto la quiebra del dualismo entre estos dos tipos de bienes, lo cual atribuía a la propia quiebra del dualismo entre la actividad administrativa sujeta a Derecho público y la actividad sujeta a Derecho privado desarrollada por "organizaciones administrativas" (pág. 450). En definitiva, MOREU CARBONELL plantea un nuevo concepto de bien público desvinculado de su titularidad y vinculado a su funcionalidad, en línea con la teoría alemana de la cosa pública basada en las tesis "funcionalistas" del dominio público (pág. 471).

Asimismo, para FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, , "el criterio clasificatorio que diferencia entre bienes demaniales y bienes patrimoniales no es más que un mito jurídico, inútil, por su imprecisión" (*La valorización del dominio público*, tesis doctoral, Universidad de Sevilla, 2014, pág. 46). Explica esta autora que "una de las causas principales de los problemas de la división entre bienes públicos

MARTÍNEZ al afirmar que la vivienda para alquiler de carácter rotatorio y con "*vocación de atender necesidades temporales de colectivos con especiales dificultades de acceso a la vivienda, parece más fácilmente asimilable a un servicio público*"[870].

5.4. Propuestas de *lege ferenda*

Lo anterior nos lleva a proponer, en primer lugar, una **solución monista, consistente en la unificación de los bienes públicos, como propuesta de *lege ferenda***. Así:

a) En primer lugar, **la unificación de las categorías demanial-patrimonial bajo la figura de los bienes públicos**[871]. Estos se definirían como aquellos propiedad del sector público, entendido este conforme al ámbito de aplicación subjetivo actual de la LCSP. Se trata de una medida más ambiciosa que la consistente en distinguir entre bienes de titularidad pública, siendo los sujetos titulares los

---

demaniales y patrimoniales radica en que la pertenencia a una u otra categoría termina dependiendo de la calificación formal que les atribuya el legislador, en el mejor de los casos, o el órgano administrativo que realiza el inventario de bienes, en el peor, y en ambos supuestos al margen que esa calificación tenga que obedecer a criterios legales objetivos o mínimamente coherentes, ya que es la propia LPAP la que ha renunciado a la coherencia. La indeterminación de los dos conceptos utilizados obliga a concluir su inutilidad como elemento legal definitorio" (*op. cit*. pág. 47). Esta autora se decanta por "no extender la categoría de bienes demaniales a supuestos que no precisan de tal calificación" en la tarea de adecuar el Derecho a la realidad, reconstruyendo este concepto sobre la base del interés general (*op. cit.* pág. 49).

870 SORIA MARTÍNEZ, G., "La crisis del estándar urbanístico. Del principio de no regresión a la construcción de viviendas sobre suelo dotacional público", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 368, marzo 2024, pág. 117.

871 Según constata ROUX, entre otros autores, la distinción de dominios no es operativa ni en el plano práctico ni en el teórico (ROUX, C., *Propriété public et droit de l´Union Européenne,* LGDJ, Issy-Les-Moulineaux (Paris), 2015, pág. 654). Además, una parte de los bienes privados goza de una protección análoga a la de los demaniales (pág. 655). P. ej., pensemos en la inembargabilidad de bienes de particulares afectos a un servicio público. Asimismo, BARCELONA LLOP cita la STC 227/1988, de 29 de noviembre, para concluir que el TC no necesita acudir a la noción de propiedad para explicar la dimensión constitucional del dominio público. Así, según el TC, "la incorporación de un bien al dominio público supone no tanto una forma específica de apropiación por parte de los poderes públicos, sino una técnica dirigida primordialmente a excluir el bien afectado del tráfico jurídico privado, protegiéndolo de esa exclusión mediante una serie de reglas exorbitantes de las que son comunes en dicho tráfico *iure privato"* (*La utilización del dominio público por la Administración: las reservas dominiales*, Aranzadi, Pamplona, 1996, pág. 134). Por tanto, unificar los bienes no alteraría la relación de propiedad de la Administración respecto de ellos, sino la forma de protegerlos y la intensidad respecto al servicio al interés general que dichos bienes presenten.

mismos que integran el ámbito subjetivo de la LPAP, y bienes de titularidad privada los restantes, manteniendo la dualidad entre bienes demaniales y patrimoniales dentro de los de titularidad pública [872]. Siguiendo nuestra propuesta, para aquellos bienes afectos a un uso general o a un servicio de utilidad pública [873], los mecanismos de protección contra su enajenación e inembargabilidad podrían articularse a través del correspondiente registro oficial (administrativo o de la Propiedad) y siempre y cuando fueran titularidad de una Administración en sentido estricto, es decir, aquellas entidades públicas que pueden ejercer potestades administrativas. Así, se trata de basar en el derecho de propiedad los instrumentos de protección del bien -de su titularidad pública-; no en su calificación como una tipología específica de bien. De la misma manera que determinados bienes intangibles, como los derechos de emisión de CO_2, una vez creados a través de la correspondiente asignación a cada Estado, se protegen esencialmente por medio del registro de la Unión y de los requisitos subjetivos y transaccionales para su válida transmisión o compensación, una protección análoga podría articularse respecto de bienes inmuebles, como la vivienda. Ahora bien, el uso de potestades administrativas estaría reservado a entes que puedan ejercerlas según el régimen jurídico conforme al cual actúan.

[872] Esta propuesta formulada por BERMEJO LATRE nos parece, en todo caso, muy interesante para al menos clarificar y homogeneizar las distintas normas que actualmente regulan los bienes de la Administración ("La necesaria homogeneización de la taxonomía de la propiedad pública", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 195, 2016, pág. 3 y ss. de la versión electrónica consultada). Aunque el autor depura la noción de la afectación al servicio público, sigue acudiendo a un concepto amplio para definir los bienes demaniales de las entidades locales: "destinados al cumplimiento de fines públicos de competencia de las entidades locales" (pág. 8 versión electrónica consultada).

[873] Sobre la propuesta de un régimen común a los bienes públicos que presenten una afectación a la utilidad pública, ROUX cita a Catherine Logéat (ROUX, C., *Propriété public et droit de l´Union Européenne,* LGDJ, Issy-Les-Moulineaux (Paris), 2015, pág. 660). El autor recoge también la propuesta de Sophie Nicinski de clasificar los bienes demaniales y patrimoniales entre "biens richesses" y "biens-supports". Los primeros serían las infraestructuras esenciales o los bienes culturales, mientras que los segundos comprenderían bienes soporte de una actividad de servicio público o del ejercicio de libertades públicas. Entre estos últimos, aquellos que presten soporte a una actividad concurrencial no merecerían protección cualificada alguna.

Se trataría de aplicar una "escala de demanialidad"[874] en el sentido de "escala de protección", según un criterio funcional del bien y un criterio orgánico de la entidad del sector público que sea su titular.

b) **Esta solución monista de los bienes públicos puede abocar, en la práctica, a una proliferación de tipos de bienes, cada uno con su propio nivel de protección, más o menos exorbitante en función de las limitaciones** (a la enajenación, a la prescripción, al embargo, etc.) que la ley establezca para cada tipología[875]. En realidad ya existe en nuestro ordenamiento esa dificultad pues dentro de un mismo grupo de bienes, la ley puede clasificar algunos como demaniales y otros como patrimoniales, lo cual obliga a analizar a cuál de las dos categorías pertenece[876]. Por tanto, se trata de revisar qué dispone la norma respecto a su régimen de protección para aplicarlo en consecuencia, de la misma manera que hemos de acudir a la norma para conocer qué bien tiene una u otra naturaleza.

c) Un segundo aspecto que puede constituir un inconveniente para la solución monista es la **dualidad de sometimiento de las controversias que se susciten en la gestión de los bienes a la jurisdicción contencioso-administrativa o civil**. Tratándose de contratos administrativos, sería pacífica la sumisión a la primera de ellas porque así viene sucediendo hasta ahora. Para otro tipo de actuaciones, como aquellas que otorguen meros derechos de uso del bien o que pretendan protegerlo de terceros, también podría reservarse a la jurisdicción administrativa el conocimiento de aquellas acciones ejercidas por la

[874] ROUX, C., *Propriété public et droit de l´Union Européenne,* LGDJ, Issy-Les-Moulineaux (Paris), 2015, pág. 655.

[875] Sobre las razones del fracaso de la "lógica monista", ligadas a la fragmentación de los bienes demaniales así como al dualismo jurisdiccional, ROUX, C., *Propriété public et droit de l´Union Européenne,* LGDJ, Issy-Les-Moulineaux (Paris), 2015, pág. 658.

[876] P. ej. una carretera o una línea ferroviaria tienen delimitadas zonas de dominio público, servidumbre y afección conforme a su ley reguladora. Asimismo, hay elementos como las estaciones ferroviarias que no son demaniales, mientras que las vías de acceso sí tienen esa calificación.

Administración o entidad pública titular de determinado tipo de bienes, del mismo modo que los contratos públicos son administrativos o privados y por tanto conoce una u otra jurisdicción, por un criterio orgánico -si lo celebra o no una Administración Pública-.

d) En el caso de la vivienda protegida -que incluye la social y la de precio limitado-, se definiría, por la legislación de vivienda (si no estatal, al menos autonómica), un **nivel de protección jurídico-patrimonial acorde a la intensidad del interés general o social perseguido, inscribible en el Registro de la Propiedad como un derecho real sobre el bien inmueble**: (i) un **nivel máximo** de protección (inalienable, imprescriptible, inembargable, sujeto a un título jurídico-público de ocupación, etc.) para la dotación urbanística demanial que, según proponemos en este trabajo, se destine a prestar el servicio social obligatorio de vivienda para personas sin hogar, según proponemos en este trabajo, (ii) un **nivel intermedio** de protección para la dotación urbanística pública que se destine a atender las necesidades temporales de vivienda de determinados colectivos especialmente vulnerables (la vivienda social en términos de la Ley Estatal de Vivienda), que impida la enajenación salvo declaración formal administrativa de la innecesariedad de la vivienda a tal fin (el acto de desafectación), así como a la imposibilidad de prescripción adquisitiva y de embargo por terceros, en la medida en que no obstaculice la financiación de la construcción y explotación de vivienda social; y (iii) un **nivel básico** de protección para el uso residencial, destinado a vivienda asequible (la vivienda protegida de precio tasado en términos de la Ley Estatal de Vivienda), en el que haya controles de enajenación que obliguen a justificar la sustitución del activo, evitándose así la despatrimonialización del parque público de bienes inmuebles destinados a vivienda o alojamiento.

Ahora bien, conscientes de la dificultad de encaje constitucional de dicha propuesta en el art. 132 CE y de lo ambicioso que resulta semejante planteamiento, por mucho que buena parte de la doctrina lo haya venido reclamando, cabe plantear, como

alternativa subsidiaria *de lege ferenda*, que **la dotación pública se califique expresamente como bien demanial vinculada al cumplimiento de unas características propias de la prestación de un servicio público en ellas, entendido este en sentido estricto** y sin perjuicio de que no se declare su *publicatio* o reserva respecto a una Administración, por concurrir entidades privadas en su prestación como ocurren en el ámbito asistencial, educativo o sanitario. Retomando las conclusiones de la sección 4.1 del capítulo I, el suelo dotacional demanial, como bien de esta naturaleza por carecer de aprovechamiento lucrativo y, por tanto, no ser susceptible de tráfico jurídico-privado, sería apto para para la prestación de un servicio asistencial de alojamiento a personas especialmente necesitadas, como son las personas sin hogar. Siguiendo la lógica de los edificios administrativos, cuya calificación como bien demanial en la LPAP no es de carácter general ni básico, y por tanto las CCAA pueden adoptar otras opciones[877], las CCAA podrían conferir esta naturaleza demanial a la vivienda social dotacional ubicada en su territorio.

Por el contrario, no lo sería para el alquiler social por mucho que la Administración disponga de un amplio margen de discrecionalidad para calificar el uso dotacional y por mucho que las leyes estatal y autonómicas hayan previsto el alquiler social en suelo dotacional público.

Así, **en caso de no cumplirse las condiciones de servicio público, la vivienda social podría ubicarse: (1) en suelo dotacional de titularidad pública, pero no demanial,** para **alojamiento temporal** a favor de colectivos especialmente necesitados pero sin limitarse a las personas sin hogar, a través de un alquiler social no sujeto a la LAU en razón del carácter temporal, o de otras fórmulas de puesta a disposición del inmueble, **(2) en suelo dotacional de titularidad privada**, justificado en la prestación de servicios de interés para la comunidad -de un interés social-, limitada también a un uso temporal que lo diferencia del uso residencial como ha ocurrido en el caso de las viviendas turísticas del País Vasco y/o a la prestación de

[877] FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, M.A., "Algunos posibles cambios en la gestión de los edificios administrativos. Especial referencia a las operaciones de *lease-back*", *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 38, 2015, pág. 17.

servicios comunes a sus ocupantes bajo esquemas de *coliving* o de asistencia sanitaria o social, **(3) en suelo de uso residencial (patrimonial)**, en consonancia con otros ordenamientos, como el de Francia o el de Portugal, en suelo obtenidos igualmente por cesión "gratuita", es decir, cesión derivada de la transformación urbanística del suelo, como suelo patrimonial con destino a vivienda protegida.

En las siguientes secciones detallaremos las características de este servicio, tomando como referencia las viviendas tuteladas.

Somos conscientes de que la propuesta anterior choca con la opinión doctrinal mayoritaria de que los equipamientos públicos son dominio público por estar afectos a servicios públicos[878]. Sin embargo, nos parece que quizás no se haya ahondado lo suficiente en la particularidad del uso de vivienda -probablemente porque es

[878] Siguiendo a MENÉNDEZ REXACH, "el uso característico de los suelos y edificaciones destinados a equipamientos comunitarios ha de ser el de servicios al público y ello es propio tanto del régimen de los servicios públicos como del régimen de servicios de particulares destinados al público" (el autor se remite a A.GARCÍA FERNÁNDEZ, "Los equipamientos comunitarios", RDU 76 (1982), págs. 97 y ss. transcribiendo este párrafo). Ahora bien, según MENÉNDEZ REXACH, "Sin embargo, no tiene razón, a mi juicio, cuando, aplicando las modalidades típicas de utilización del dominio, afirma que el uso privativo, en virtud de concesión demanial, "es totalmente contrario a la esencia del equipamiento comunitario" (pg. 102). Esto es cierto si la concesión se destina al uso particular, pero una concesión demanial puede ser soporte de la prestación de servicios al público y, por tanto, no es incompatible con el equipamiento comunitario. Sea dicho esto sin entrar aquí en la cuestión de si la figura de la concesión demanial es la más adecuada en estos casos o si debería utilizarse la concesión de servicio público. Por lo demás, el autor no se pronuncia sobre la naturaleza jurídica de los terrenos destinados a equipamiento, aunque está implícito en su exposición que pueden ser de dominio público, si son soporte de servicios públicos, o privado, en el caso de los servicios al público. Como se explica después en el texto, tras la Ley 8/1990 y el TRLS de 1992, la clave está en la titularidad (pública) del equipamiento, porque las de titularidad privada se consideran lucrativas y computan para el cálculo del aprovechamiento tipo. Sólo las públicas tienen aprovechamiento cero, sin perjuicio de la rentabilidad que puedan producir en virtud de derechos de utilización o aprovechamiento que se otorguen a particulares o de su propia gestión directa. Pero los equipamientos de titularidad pública son soporte de servicios públicos y, por tanto, se deben considerar afectados al dominio público" ("Contra la privatización del dominio público. La naturaleza demanial de los sistemas generales. Comentario a la STSJ de Madrid de 6 octubre 2004 (Ciudad del Fútbol de Las Rozas)" *Revista Aranzadi de Derecho de Deporte y Entretenimiento*, n.º 13, 2005 (BIB 2005\419), pág. 8).

relativamente reciente- cuyo mero alquiler dista de la noción de servicio público y lo aproxima al uso lucrativo residencial[879].

6. CONDICIÓN DEL SUELO DOTACIONAL ATENDIENDO A SU USO PRIVATIVO

Abordamos en este apartado la alternativa contemplada en la LPAP para que un bien goce de carácter demanial y que proviene de la tipología de uso o destino. Como premisa para poder entablar este debate, debemos considerar que el bien en cuestión es público, es decir, que se trata de una dotación de titularidad pública, que es la de obligatoria cesión para los propietarios de suelo objeto de actuaciones de urbanización, de acuerdo con el TRLS[880].

---

[879] Algunas leyes urbanísticas acogen esta posibilidad de suelos dotacionales no demaniales, al permitir constituir en ellos derechos de superficie. Así, en el caso de Islas Baleares, la disposición adicional segunda del Decreto-ley 3/2020: establecimiento del derecho de superficie a favor de personas físicas o jurídicas para la construcción y gestión de viviendas protegidas en régimen de alquiler con fijación de precios máximos y para la construcción y gestión de alojamientos dotacionales. Apartado 3: "La administración o el ente público titular del suelo podrá construir y gestionar directamente los alojamientos dotacionales públicos o podrá otorgar un derecho de superficie o una concesión administrativa a terceros para que los construyan y gestionen. El derecho de superficie a favor de particulares solo se podrá conceder mediante concurso público, cuyas bases establecerán los mismos aspectos señalados en el apartado 2, a excepción de los previstos en las letras d) y f), debiendo indicar además el número mínimo de alojamientos que se construirán, sus características y la renta o canon máximo que deberán abonar los usuarios". El plazo máximo incluidas las prórrogas es de 75 años según la modificación de dicha norma aprobada mediante Decreto-ley 6/2023. En el caso de la Comunidad de Madrid, el art. 179 de la LSCM contempla el derecho de superficie en terrenos dotacionales, según lo siguiente: "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 de suelo con destino a cualquiera de los usos permitidos por la ordenación urbanística o fines de los patrimonios públicos de suelo, , cuyo derecho corresponderá al superficiario".

[880] Recordemos que el art. 18.1.a) del TRLS se refiere a la "*dotación pública de vivienda*". Sin embargo, tradicionalmente la jurisprudencia ha admitido la titularidad pública o privada de las dotaciones destinadas a equipamiento. Así, la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 16 julio 1982, RJ 1982\5445, transcribe el siguiente considerando de la sentencia de la Sala 1ª de Barcelona, de 25 de octubre de 1979 apelada que se acepta (numeral primero), en el que se consta que la expropiación tiende a "satisfacer una exigencia del interés público que se puede atender a través de un equipamiento comunitario que sea de titularidad pública o privada con el único condicionamiento de que no se trate de servicios privados con fines lucrativos".

Por su parte, la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 13 de octubre de 1986, RJ 1986\6423, razona que "es posible en nuestro Derecho la compatibilidad de la titularidad privada con el destino a sistemas generales de adscripción, hasta el punto de que la titularidad podrá ser

Así, la afectación al "uso general" de un bien público determina su condición demanial. En este punto, el planeamiento urbanístico es el instrumento que determina el uso de los suelos, tanto públicos como privados. Sobre esta cuestión, encontramos alguna referencia del TS en el sentido de que "*el plan, al definir los tipos de equipamientos, determina la afectación del uso del suelo, pero no el carácter de dominio público o no del mismo, que estará en función de la naturaleza del servicio*"[881].

MORENO LÓPEZ comenta con ocasión de esta sentencia que la jurisprudencia ya venía reconociendo desde hacía "bastantes años" "la instrumentalización de la

pública o privada en razón de las exigencias que surjan del propio plan especial de equipamientos en base tipo al concreto escogido. Por otra parte la función pública en materia de Urbanismo no supone inexcusablemente que nos encontremos ante una manifestación del servicio público como única función administrativa utilizable para realizar los fines asumidos por la Administración pública en este campo (a veces lo adecuado será actividad de policía o fomento), ni que la actividad privada deba ser olvidada (art. 4.º y concordantes de la ley), sino que, por el contrario, debe ser impulsada para que realice actividad urbanística (en materia de planeamiento y su ejecución, etc.) y sin perjuicio de su sustitución por la pública cuando los particulares que asumieran una gestión urbanística no cumplan los objetivos previstos y previo cumplimiento de los requisitos exigidos (objetivos necesarios, abono de compensaciones en su caso, etc.)*"* (fundamento de derecho cuarto).

En el caso de la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 24 octubre de 1985, RJ 1985\5320, esta confirma la sentencia recurrida que, a su vez, había declarado la nulidad de pleno derecho de la exigencia de titularidad pública del suelo destinado a equipamientos de nueva creación, como también de la preferencia de dicha titularidad, contenida en la "Revisión y Adaptación del Plan General de Ordenación de Blanes". Ello por considerar que remitir la decisión acerca de la titularidad pública o privada a la ejecución del planeamiento es una solución apropiada, dado que se impide una limitación exorbitante al contenido normal de la propiedad. Sin embargo, recordemos que la obligación de vivienda dotacional que venimos comentando, se basa en el deber de cesión para dotación pública, por lo que así debería materializarse en los instrumentos urbanísticos correspondientes.

[881] STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 14 de junio de 1983 (RJ 1983\3506). Dicha transcripción proviene del considerando último de la sentencia apelada, dictada por la Sala Primera de la Audiencia Provincial de Barcelona el 7 de mayo de 1982.

A su vez, cualquier mutación demanial deberá respetar los usos del plan como nos recuerda la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Sexta), de 24 de julio de 1990, RJ 1990\6677, en la que se cuestiona la mutación demanial de un terreno calificado de zona verde y destinado a jardín, para integrarlo dentro del cementerio general de Valencia colindante y, en concreto, a horno crematorio. En este caso, el Tribunal concluye que "lo que nunca es posible es que esta mutación demanial automática produzca una alteración de un Plan General de Ordenación Urbana, toda vez que los proyectos de obras y servicios deben acomodarse en todo momento al planeamiento, que es la obligatorio para los particulares como para la Administración" (FD primero).

concesión de los equipamientos al margen de su carácter demanial a través de los instrumentos de planeamiento"[882].

Pues bien, **en nuestra opinión, el uso de vivienda social no puede considerarse como "uso general" ni común; al contrario, se trata de un uso privativo**[883]. Además, solo determinados colectivos podrán acceder a ella; de hecho, una vez cumplidos los requisitos, solo determinadas personas o unidades familiares podrán ocupar de forma privativa -es decir, con exclusión de las demás- cada una de las viviendas construidas sobre este suelo, y mediante un negocio jurídico privado -el alquiler, citado textualmente en el art. 18 del TRLS-[884].

---

[882] Asimismo, el autor cita la STS (Sala nº. 4), de 13 de octubre de 1986 (La Ley 1987-1, 172-RAJ, 1986, 6423) de cuyo extracto destacamos el siguiente contenido: "la afectación a un uso de equipamiento no requiere per se el carácter demanial del suelo (…) lo esencial es la disponibilidad de un suelo cuyo uso y destino sea el de contener un equipamiento comunitario de forma estable y adecuado" (MORENO LÓPEZ, J.L., *Dotaciones, equipamientos urbanísticos. El sustrato de la urbanística social,* Montecorvo, Madrid, 1999, págs. 362-363).

[883] En este sentido, CHINCHILLA PEINADO, J.A. y JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F.J., "Parques públicos de vivienda, planeamiento urbanístico y colaboración público-privada", en CHINCHILLA PEINADO, J.A. y LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L. (coords.), *Estudios sobre el derecho a la vivienda*, RDU Editores, Madrid, 2024, pág. 272.

[884] CASABONA BERBERANA analiza la afectación al uso general de la vivienda social pública de acuerdo con las cuatro características siguientes: la concurrencia, la generalidad, la igualdad y la gratuidad, para concluir que ninguna de ellas se daría en el caso de la vivienda (*op. cit.* en la nota a pie de página n.º 14, pág. 27). En particular, el hecho de que la Administración no pueda hacer discriminaciones entre todos los que reúnan las condiciones de acceso, resulta insuficiente para sostener el carácter demanial de este tipo de bien, conclusión que compartimos. Por otro lado, si atendemos al listado de bienes que integran el dominio público según el art. 132.2 de la Constitución Española (la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental), observamos que comparten causas comunes de protección y que están vinculadas al medio ambiente y a la preservación de estos espacios, de forma que la regulación de su uso privativo tenderá primordialmente a su protección y no tanto a los distintos servicios que la Administración puede prestar a los ciudadanos a través del uso privativo concedido a un particular. Sin embargo, estos bienes presentan características muy diferentes de los terrenos destinados a vivienda social.

El mismo PONCE SOLÉ que, como veremos, se pronuncia a favor de la vivienda social en suelo dotacional como bien demanial, cuestiona que este destino constituya un uso general y, por el contrario, se decanta por el servicio público al que dicho suelo sirve ("La provisión de viviendas destinadas a políticas sociales como servicio de interés general. Servicio público y viviendas dotacionales", en PONCE SOLÉ, J. y SIBINA TOMÀS, D., *El derecho de la vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo*, Marcial Pons, Madrid, 2008, pág. 210).

El propio origen de la técnica jurídica demanial parece confirmar esta interpretación, si nos atenemos, en época romana, al *ager publicus* -terrenos adquiridos por conquista, cuya titularidad correspondía al *populus romanus*- formando parte de las *res publicae in pecunia populi*[885] o ya en el siglo XIX la propia definición de nuestro CC, aún vigente, que liga los bienes de dominio público a "*los destinados al uso público*" o al servicio público[886].

En este sentido, el caso de las minas estudiado por BARCELONA LLOP nos parece ilustrativo de otro uso privativo, al que sin embargo la legislación decimonónica calificó de dominio público antes de que el CC incorporase a su definición los bienes destinados a la riqueza nacional[887].

7. CONDICIÓN DEL SUELO DOTACIONAL PÚBLICO ATENDIENDO A SU AFECTACIÓN EXPRESA A UN SERVICIO PÚBLICO FORMALMENTE DECLARADO

7.1. Sinopsis normativa

Otra posibilidad es que la vivienda dotacional pública se haya declarado expresamente como servicio público pues en tal caso al menos se cumpliría

[885] Cfr. FERNÁNDEZ ACEVEDO, R., *Las concesiones administrativas de dominio público*, Civitas, Madrid, 2007, capítulo I. También VILLAR EZCURRA comenta que el Código Civil incluyó en el dominio público los elementos "de rancio abolengo romano" basados en la "titularidad popular del dominio público como cosa de todos", así como "todas aquellas cosas destinadas al servicio público de donde surgirá la idea de afectación" (*Servicio público y claves de conexión*, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Derecho, Madrid, 1976, pág. 107). En opinión de este último autor, la afectación es más propia del dominio que del servicio, que admite por ejemplo su embargo siempre y cuando se garantice la continuidad de la prestación (pág. 108).

[886] Art. 339 del Código Civil. Entre ellos, esta norma cita "los caminos, canales, ríos, torrentes, puertos y puentes construidos por el Estado, las riberas, playas, radas y otros análogos".

[887] BARCELONA LLOP, J., *La utilización del dominio público por la Administración: las reservas dominiales*, Aranzadi, Pamplona, 1996,págs. 48-49. Salvando las distancias, en la explotación minera y en el uso de inmuebles como vivienda o alojamiento puede verse el uso privativo, diferente del uso común. En cualquier caso, el propio autor también aborda el caso de las reservas de suelo para constituir los patrimonios municipales del suelo, para concluir que dichas reservas no conllevan una referencia prioritaria al uso del dominio público y que dichos patrimonios no tienen naturaleza de dominio público (pág. 99).

formalmente el requisito de la LPAP relativo a la afectación del bien a un servicio público.

Incluimos en la **Tabla 5** del **ANEXO** la **sinopsis normativa de las CCAA**.

7.2. Reflexiones sobre la declaración formal de la vivienda dotacional como servicio público atendiendo a la normativa de vivienda

De lo anteriormente expuesto podemos extraer las siguientes conclusiones de interés para nuestro trabajo:

1. Solo tres CCAA contienen dicha declaración formal: Asturias, donde los alojamientos dotacionales son aquellos "*afectos al servicio público*"; Murcia, respecto al uso dotacional de vivienda pública, que se entiende como "bien de servicio público" y País Vasco, donde el alojamiento dotacional se ubicará en "bienes demaniales afectos a un servicio público".

2. Por tanto, **la legislación autonómica no declara formalmente la titularidad del servicio público de vivienda. Ello a su vez determina la ausencia del requisito de la *publicatio* o reserva del servicio**.

3. De manera más acorde con el derecho de la UE, recordemos que en cinco CCAA la provisión de viviendas destinadas a políticas sociales se declara servicio de interés general (Cataluña, Islas Baleares, Murcia, País Vasco, Valencia) y en otra de ellas, como servicio social de interés general (Navarra)[888].

4. Destacamos en particular los casos de:

   (i) Navarra, donde la calificación de "servicio social de interés general" comprende cualquier actividad para satisfacer y proteger el derecho a una vivienda digna y adecuada. Además, en la Comunidad Foral la LDVN declara el derecho a una vivienda digna y adecuada como "directamente

[888] Véase la sección 4.3.1.2 del capítulo II.

exigible ante la Administración de la Comunidad Foral". Y en este ámbito territorial se prevé también expresamente la obligación de que, en los sectores de suelo urbanizable de uso predominante residencial, el planeamiento defina una reserva de suelo, con el carácter de dotación supramunicipal, que se calificará para la construcción de viviendas protegidas en régimen de arrendamiento[889].

(ii) País Vasco, donde las actividades para la provisión de viviendas y alojamientos para asegurar una vivienda digna y adecuada a toda la ciudadanía se configura como un servicio de interés general. Además, las viviendas sociales "a efectos de la homologación con la normativa europea en materia de vivienda" -y por tanto de poder recibir ayudas públicas sin necesidad de autorización por parte de las autoridades europeas- son tanto las de protección pública como los alojamientos dotacionales[890]. En esta Comunidad Autónoma también se reconoce el derecho de las personas que cumplan los requisitos de ausencia de vivienda, de ingresos dentro de los límites y de antigüedad mínima en la inscripción en el registro correspondiente, a reclamar a la Administración el cumplimiento

[889] Los terrenos así obtenidos se integrarán en el Banco Foral de Suelo. Legalmente se permite específicamente que la gestión de estos terrenos se realice mediante enajenación; cesión a otras Administraciones; o constitución de derecho de superficie (arts. 237.1 y 239 TRLFOTUN). Por tanto, entendemos que estos bienes podrían no tener naturaleza demanial. En el caso del suelo dotacional municipal destinado a la construcción de vivienda protegida en régimen de alquiler o vivienda protegida, en régimen de cesión de uso a través de la cesión del derecho de superficie u otra fórmula, dado que las dotaciones locales se califican como bienes de dominio público, entendemos que los negocios jurídicos para su gestión habrán de respetar tal condición y que por tanto el derecho de superficie en principio no aplicaría, según explicaremos en el capítulo III de esta obra. En cualquier caso, no hemos identificado referencia expresa alguna a actuaciones en dotaciones supramunicipales destinadas a viviendas protegidas en régimen de arrendamiento ni en el Plan de Vivienda de Navarra 2018-2028 ni en el plan *Navarra Social Housing* promovido por NASUVINSA (sociedad pública autonómica), consultables en https://www.navarra.es/NR/rdonlyres/8A60B982-65C9-41D4-9B32-83D00DB6EE80/449532/PLANDEVIVIENDADENAVARRA20182028versi%C3%B3nfinal.pdf. Y en https://www.navarra.es/NR/rdonlyres/8A60B982-65C9-41D4-9B32-83D00DB6EE80/449532/PLANDEVIVIENDADENAVARRA20182028versi%C3%B3nfinal.pdf y https://www.sociedadespublicasdenavarra.es/es/proyectos/vivienda-y-urbanismo/navarra-social-housing-plan-de-vivienda-de-alquiler (última visita: 6 junio 2025).

[890] Art. 5.2 de la LVPV.

de su derecho a acceder a la ocupación legal de una vivienda o alojamiento protegido[891]. Por tanto, desde la LVPV, el derecho a una vivienda digna ha quedado consagrado en esta Comunidad Autónoma como un derecho subjetivo[892].

8. LA PUGNA ENTRE EL CONCEPTO AMPLIO O EL CONCEPTO TÉCNICO DE SERVICIO PÚBLICO

8.1. La interpretación de este concepto en la LPAP

Llegados a este punto, debemos aclarar que, no existiendo una definición universal para el concepto de servicio público, hemos de acudir a su interpretación en cada norma que lo emplea; en nuestro caso, en la LPAP. Por ilustrar esta afirmación, es bien conocida la diferencia entre el servicio esencial cuya titularidad se reserva al Estado en aplicación del art. 128.2 de la CE y a la que nos hemos referido en el capítulo anterior [893] ; y la responsabilidad patrimonial de la Administración como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos *ex* art. 106.2 de la CE. En el primer caso, el servicio público se ciñe a los servicios esenciales y que se hayan reservado por ley a la Administración, mientras que en el segundo se trata de una noción amplia, vinculada a la actividad de aquella[894].

Además, hemos de mencionar el caso del Real Decreto 2512/1977, de 17 de junio, por el que se aprueban las tarifas de honorarios de los Arquitectos en trabajos de su

[891] Art. 6 de la LVPV.

[892] GARCÍA-ASTRAIN, P., "Más allá de la polémica: el Proyecto de Decreto de Habitabilidad y normas de diseño de viviendas y alojamientos dotacionales en la Comunidad Autónoma del País Vasco", *Ciudad y territorio. Estudios territoriales*, n.º 203, primavera 2020, pág. 148.

[893] Ello sin perjuicio de que hay autores que interpreten la reserva en un sentido de técnica que permite garantizar la prestación y no únicamente en términos de titularidad (CARLÓN RUIZ, M., "La constitucionalización del servicio público y su evolución en clave europea: entre mutación y reforma", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 177, 2016, pág. 9 (versión electrónica) (BIB\2016\4663).

[894] FERNÁNDEZ GARCÍA, Y., en *Estatuto jurídico de los servicios esenciales económicos en red*, Instituto Nacional de Administración Pública, Buenos Aires: Ciudad Argentina, 2003, pág. 114.

profesión (BOE 30 septiembre 1977), cuya tarifa X se refiere a los trabajos de los Arquitectos que se refieran a obras proyectos y obras calificados como de dominio público. Pues bien, el TS entendió que la construcción de un bloque de viviendas sociales de promoción directa por parte del Instituto Nacional de la Vivienda está afectado a un servicio público, encuadrable en la citada tarifa X[895]. Dicha afectación "permite acercar su régimen jurídico al propio del dominio público caracterizado por su variedad -escala de la demanialidad-", reconociéndose por nuestro TS la existencia de dicha escala[896].

Pues bien, en el entendimiento del servicio público como criterio definidor de los bienes de dominio público -junto con el criterio alternativo del uso general-, encontramos **interpretaciones en un sentido amplio** o, en realidad, "**amplísimo**", que incluyen no solo el concepto estricto o técnico sino también "la actuación propia de la Administración (…), el cumplimiento de sus funciones y responsabilidades características" o el destino del bien a una "función pública, como determinante de la

[895] COLOM PIAZUELO, E., "La gestión de los servicios públicos por las Administraciones locales y el dominio público: posibilidades de articulación", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 101, 1999, pág. 2 (versión electrónica) (BIB\1999\450). STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 27 de noviembre de 1985 (RJ 1985\6505), FJ quinto.

[896] FJ segundo de la STS (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera), de 23 de junio de 1989, RJ 1989\4877.

demanialidad"[897], es decir, un concepto "sinónimo de actuación administrativa"[898]. En otro caso, se trataría de bienes afectos a un uso público -común o privativo-.

En nuestra opinión, **se trata de un entendimiento coherente con tres situaciones en las que la propia LPAP atribuye a los bienes la condición de demaniales sin estar afectos a un servicio público en sentido técnico**: (i) los edificios administrativos -afectos a las funciones de los órganos que los ocupan-; (ii) los bienes expropiados, que se consideran implícitamente demaniales pese a estar únicamente afectos a un fin de utilidad pública o interés social (no a un uso o servicio público); y (iii) los bienes y derechos patrimoniales de la Administración General del Estado que pasarán a integrarse en el dominio público por el mero hecho de adscribirse a sus organismos públicos "para su vinculación directa a un servicio de su competencia, o para el cumplimiento de sus fines propios"[899].

---

[897] FERNÁNDEZ ACEVEDO, R., *Las concesiones administrativas de dominio público*, Civitas, Madrid, 2007, págs. 184-185, nota a pie de página n.º 100 de esta obra. A su vez este autor basa las citadas afirmaciones en maestros como GARCÍA DE ENTERRÍA, Tomás-Ramón FERNÁNDEZ y SÁNCHEZ BLANCO. Asimismo, FERNÁNDEZ GARCÍA entiende igualmente que "a pesar de la escasa virtualidad de una noción de servicio público tan amplia, nuestro ordenamiento positivo se hecho eco de ella, en concreto, vinculándola a la totalidad de la actividad administrativa", citando expresamente los arts. 339 y 341 del Código Civil, referentes a los bienes de dominio público, así como el art. 1.1 de la Ley de Patrimonio del Estado (actualmente, el art. 5.1 de la LPAP) y el art. 4 del Reglamento de bienes de las Corporaciones Locales (FERNÁNDEZ GARCÍA, Y., en *Estatuto jurídico de los servicios esenciales económicos en red*, Instituto Nacional de Administración Pública, Buenos Aires: Ciudad Argentina, 2003, págs. 114-115). Asimismo, CHINCHILLA MARÍN explica la universalización del dominio público en el ámbito estatal debido precisamente a la amplitud con la que se interpreta el concepto de afectación al servicio público, de modo que se supone que toda la actuación del Estado tiene tal naturaleza (cita de FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, M. A., en *La valorización del dominio público*, tesis doctoral, Universidad de Sevilla, 2014, nota a pie de página n.º 47, pág. 55).

[898] LAGUNA DE PAZ, J.C., "Los contratos administrativos de concesión de servicios y de servicios a los ciudadanos", *Revista de Administración Pública*, n.º 204, 2017, pág. 58. CHINCHILLA MARÍN, C., "Servicio público: crisis o renovación", en MALARET GARCÍA, E., *Régimen jurídico de los servicios públicos*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1997, págs. 83-84.

[899] Art. 73.1 LPAP. A propósito de la expropiación, VILLAR PALASÍ constata cómo se ha ampliado el título expropiatorio, pasando de la necesidad pública a la utilidad pública (VILLAR PALASÍ, J.L., "La actividad industrial del Estado en el derecho administrativo", *Revista de Administración Pública,* n.º 3, 1950, pág. 67). Por otro lado, no ha de confundirse este concepto de servicio público en sentido *lato*, con el interés público que preside la concesión demanial. En palabras de FERNÁNDEZ ACEVEDO, "siendo cierto que el dominio público constituye una función pública que delimita el derecho del concesionario y que el interés público alcanza una importancia de primer orden en las

SAINZ MORENO nos recuerda la necesidad de ley que declare la demanialidad o afectación del bien, entendida esta última como "acto (expreso, tácito o presunto) de Derecho público por virtud del cual una cosa queda destinada a un fin de interés público (uso o servicio público) y adquiere la condición jurídica peculiar de bien de dominio público" [900]. Ante esta tesitura, reconoce el autor que el abanico de posibilidades es amplísimo. En concreto, en lo que se refiere a la afectación al servicio público, "podría ser objeto de una calificación de este tipo cualquier clase de bienes que tengan relación con una función pública", citando de nuevo como ejemplo los destinados directamente al ejercicio de funciones del municipio o de la provincia. El autor considera que en nuestro Derecho la teoría del dominio público se ha basado en múltiples normas especiales reguladoras de tipologías concretas de bienes, a partir de las cuales se puede extraer "al menos, un núcleo que permite su caracterización como bienes demaniales (titularidad de una Administración pública, destino a un fin público y un régimen jurídico especial)"[901]. De nuevo vemos cómo la cualidad demanial se asocia al concepto amplio de servicio público -destino a un fin público-.

Sin embargo, **esta interpretación no está exenta de dificultades**. Así, **una definición amplia del servicio público** a efectos de la clasificación de los bienes de la Administración en demaniales o patrimoniales, **puede devenir inútil**. Según SANTAMARÍA PASTOR (negrita propia): "(…) si servicio público se entiende como una expresión equivalente a la de función pública o actividad pública general, **su utilidad como criterio distintivo del demanio frente a bienes patrimoniales**

concesiones demaniales, nada de ello autoriza a concluir que el sujeto titular de la concesión ejerce o gestiona, como delegado de la Administración, una verdadera función pública (…)" (*op. cit*. nota a pie de página n.º 897, págs. 216-217).

[900] Como ejemplo de afectación tácita o implícita, el autor señala aquella derivada de la expropiación, con base en la LPAP que así lo indica según acabamos de decir ("El dominio público: una reflexión sobre su concepto y naturaleza, cincuenta años después de la fundación de la <<Revista de Administración Pública>>", *Revista de Administración Pública,* n.º 150, septiembre-diciembre 1999, págs. 491-492).

[901] *Op. cit.* nota a pie de página anterior, págs. 494-495.

desaparece por completo, dado que todos los bienes incluso los patrimoniales, servirían "de modo directo o indirecto de soporte o apoyo a algún tipo de actividad pública y serían por tanto demaniales"[902].

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER critica que precisamente el concepto amplio de servicio público lleva a expandir el dominio público, dando cobijo en esta categoría a todo bien público relacionado con cualquier actividad administrativa[903].

ARANA GARCÍA opina que concebir la vivienda como un servicio público, con un concepto tan amplio, supone que "jurídicamente tiene poca o ninguna trascendencia"[904].

Desde la perspectiva francesa, ROUX constata que la búsqueda de un criterio reductor no ha funcionado nunca verdaderamente en lo que respecta a los bienes afectos a un servicio público. Así, el juez administrativo oscila entre su extensión por el objeto y en su delimitación en sus efectos[905].

---

[902] El texto transcrito proviene de CEBRIÁN HERRANZ, L., "La red supramunicipal de viviendas de la Comunidad de Madrid: naturaleza y posibles fórmulas de construcción y explotación", *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, n.º 25, 2007, pág. 147. Concluye esta autora que, según la doctrina, lo ideal sería que la ley especificara la naturaleza demanial del bien. Se trata de una solución plausible pero sin olvidarnos de que la ley no debería calificar como tal bienes no destinados a un uso general o a un servicio público, es decir, bienes que no encajen en la definición -por objeto- del bien demanial. Por otro lado, MARTÍNEZ GARCÍA comparte lo sostenido por SANTAMARÍA PASTOR, "en cuanto a la necesidad de conjugar los elementos formales y los materiales para poder alcanzar una acertada noción de servicio público, pues no sólo debe restringirse este concepto a «aquellas actividades cuya finalidad es prestar una utilidad necesaria para el normal desenvolvimiento de la vida social», sino que además es imprescindible el dato formal de la asunción del «deber y de la responsabilidad de garantizar su prestación regular y correcta a los ciudadanos» *(publicatio)*, sin que ello implique la directa prestación por dicho Ente" ("Perspectivas de futuro en la regulación de los servicios públicos locales", *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, vol. 15, septiembre-noviembre 2006, pág. 241).

[903] Citado por FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, M.A., *La valorización del dominio público*, tesis doctoral, Universidad de Sevilla, 2014, nota a pie de página n.º 107, pág. 81.

[904] ARANA GARCÍA, E., "Cesión Gratuita de suelo público a las sociedades municipales de gestión urbanística y el derecho a la libre competencia", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 116, 2002págs. 2-3 versión electrónica consultada.

[905] ROUX, C., *Propriété public et droit de l´Union Européenne,* LGDJ, Issy-Les-Moulineaux (Paris), 2015, pág. 654.

Desde el punto de vista de la **sostenibilidad**, debería darse preferencia al régimen jurídico que entrañe una menor publificación de los bienes, y siempre y cuando se preserven los intereses generales[906].

8.2. La aplicación a la vivienda dotacional

Comenzando por la **perspectiva histórica**, recordemos que no encontramos anclaje alguno de la vivienda social como uso demanial. Así, coincidimos con TEJEDOR BIELSA en que la aplicación de la institución del servicio público para dar respuesta a las necesidades de alojamiento de los ciudadanos encuentra una dificultad evidente en no tratarse históricamente de un ámbito típico de la acción pública, como en cambio sí lo han sido los servicios sanitarios y educativos por ejemplo[907].

Asimismo, las infraestructuras y equipamientos que integran las dotaciones públicas se conciben para satisfacer las necesidades de la población -el término "servicio" aparece vinculado a las dotaciones públicas de una u otra forma en la legislación autonómica según veíamos en la sección 4.1 del capítulo I. Este tipo de bienes se ubican dentro o se adscriben a sectores o áreas que tienen otros usos principales, como puede ser el residencial, el industrial o el terciario. Originariamente y hasta hace relativamente poco tiempo, las dotaciones se componen de infraestructuras y

[906] LÓPEZ RAMÓN, F., "La escala de la sostenibilidad de las cosas públicas en derecho español", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 228, 2023, pág. 10 (versión electrónica) (BIB\2023\2138). El autor opina que los procesos de "demanialización" parecen excesivos y apunta como causa precisamente al concepto amplio del servicio público, "que permite dar cobijo en la categoría demanial a todo bien público relacionado con cualquier actividad administrativa". Por tanto, si la función social de la propiedad permite satisfacer la necesidad pública, no debería constituirse un nuevo bien de interés público, o de hacerse y ser adecuada esta categoría, no sería precisa la "demanialización". El autor pone la vivienda precisamente como ejemplo de función social de la propiedad urbanística (pág. 11). Por tanto, la propia función social del inmueble vinculada a la satisfacción de la necesidad de vivienda debería permitir articular regímenes jurídicos desde la propiedad privada del bien o, en su caso, desde la propiedad pública pero no con naturaleza de bien demanial. Estando de acuerdo con esta posición, precisamente en este trabajo estamos analizando bienes públicos y proponiendo limitar el carácter demanial de las dotaciones destinadas a vivienda, a los casos en que esta pretenda satisfacer necesidades sociales de primer orden, como es el caso de las personas sin hogar.

[907] TEJEDOR BIELSA, J., *Derecho a la vivienda y burbuja inmobiliaria. De la propiedad al alquiler y la rehabilitación*, La Ley, Las Rozas (Madrid), 2012, pág. 37.

espacios de uso general, como las carreteras o los parques, y por equipamientos de servicio público, como los hospitales, los centros educativos o la propia asistencia social residencial para determinados colectivos. En cambio, el uso residencial desvinculado de la asistencia social no estaba presente en el origen de las dotaciones ni lo ha estado después a lo largo de prácticamente toda su historia[908].

Por tanto, asumir el silogismo siguiente: si el suelo dotacional es demanial y la vivienda social se ubica en suelo dotacional entonces la vivienda social es demanial, como si fuera un axioma, supone ignorar la ausencia de tradición histórica de vivienda social en el origen y en la implantación de las dotaciones públicas. De hecho, podría afirmarse que, si la dotación se concibe para prestar un servicio al uso residencial, no cabe ubicar este en el suelo dotacional, por mucho que esté destinado a colectivos con dificultades de acceso a una vivienda.

En efecto, desde el punto de vista jurídico, venimos asistiendo a un debate sobre la legalidad de ubicar vivienda en suelo dotacional, especialmente cuando este tiene otros usos asignados y dicha implantación residencial no se acompaña de medidas compensatorias de incremento de dotaciones en otras parcelas del área afectada[909].

Algunos autores han considerado como error incluso aquellos casos en que la legislación autonómica ha previsto la posibilidad de construir viviendas protegidas en terrenos dotacionales públicos, por entender que tal uso no responde al de

[908] Ya vimos en la sección 1 del capítulo III que el destino del suelo dotacional a vivienda social en el caso de actuaciones de urbanización para uso predominantemente residencial se introdujo hace poco más de diez años en la ley estatal de suelo. Asimismo, cabe citar la STSJ de Cataluña (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección3ª), n.º 114/2013 de 14 febrero (JUR 2013\348309) comenta que la "administración urbanística planificadora goza de discrecionalidad para emplazar" la reserva para vivienda dotacional pública, prevista en el caso de autos en su totalidad en un determinado sector del municipio, pero ello "a salvo, entre otros, el criterio de evitar la concentración excesiva de viviendas de este tipo".

[909] SORIA MARTÍNEZ, G., "La crisis del estándar urbanístico. Del principio de no regresión a la construcción de viviendas sobre suelo dotacional público", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 368, marzo 2024, pág. 108.

dotación urbanística en sentido estricto, sino a un uso residencial que debería llevar aparejado un aprovechamiento privativo[910].

Además, destinar el suelo demanial a contratos de arrendamiento para uso de vivienda choca con nuestra jurisprudencia, que impide estos negocios jurídicos[911].

Sin embargo, desde una perspectiva **evolutiva de nuestro derecho**, parte de la doctrina no duda en calificar la vivienda social dotacional como demanial por estar afecta a un servicio público, entendido este en sentido amplio en atención a la evolución en el derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada, desde una declaración de principio a un derecho-prestación y, por tanto, a una obligación para las Administraciones de hacerlo posible.

En efecto, partiendo del citado derecho constitucional a una vivienda digna, PONCE SOLÉ cita a BASSOLS como autor que representa la "temprana consideración" "en relación con la conexión entre el derecho a la vivienda del art. 47 y servicio público". Esta conexión se vincula por parte de BASSOLS a "la facultad de ordenar e intervenir en todo el sector de producción y uso de la vivienda"[912].

---

[910] SERRANO LASA, I., *La configuración jurídica de la ciudad compacta a través de las dotaciones urbanísticas*, tesis doctoral, Universidad del País Vasco, 2016, nota a pie de página n.º 1150, pág. 570. Matizaríamos, en nuestra opinión, la afirmación del autor relativa a que este tipo de dotaciones "son integrantes por norma del patrimonio público del suelo para así constituir derechos de superficies sobre los mismos" por dos motivos: el primero, porque las dotaciones públicas -y entre ellas la destinada a vivienda- no suelen integrar los PPS, según se analiza en este trabajo (véase la sección 3 de este capítulo 2). El segundo, porque las dotaciones públicas suelen considerarse bienes demaniales, por lo que incluso en el caso de estar afectas al uso de vivienda, no se ha acudido inexorablemente al derecho de superficie. Sirvan como ejemplo ilustrativo las concesiones demaniales de la Licitación Plan Vive Madrid que analizamos en la sección 8 del capítulo V.

[911] Así, p. ej., según la STS de 25 de junio de 1982, la concesionaria no es la propietaria de los locales que pretendía alquilar y "la naturaleza jurídica de los bienes como dominio público excluye toda posibilidad de un arrendamiento sometido a la L.A.U." (citada en CEBRIÁN HERRANZ, L., "La red supramunicipal de viviendas de la Comunidad de Madrid: naturaleza y posibles fórmulas de construcción y explotación", *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, n.º 25, enero 2007, pág. 160).

[912] Transcribimos a continuación la cita literal a BASSOLS: "la orientación social que impone el art. 47 de la Constitución del disfrute del bien vivienda transforma en dicho sector en un auténtico servicio

Asimismo, según dicho autor, entre las consecuencias jurídicas de la declaración legal de la vivienda asequible como servicio de interés general, sin monopolio, cabe extraer que "específicamente, ofrece una explicación para la existencia del sistema de viviendas públicas dotacionales"[913].

En sentido análogo a BASSOLS, para DÍAZ LEMA "malamente se podría afirmar hoy, con base en el Derecho positivo español, que el derecho a la vivienda del art. 47 de la Constitución es un simple principio". Por el contrario, "se ha convertido en un auténtico mandato constitucional en toda regla" que "por su carácter prestacional, forzosamente está sometido a una articulación compleja que debe arrancar de la legislación estatal y autonómica"[914].

PONCE SOLÉ, al comentar la legislación catalana de vivienda, afirma que "las VDP son de titularidad pública (municipal o autonómica, a través del Instituto Catalán del Suelo) para la prestación de un servicio de interés general: es decir, se trata de

público, que, si bien no se presta en régimen de monopolio, atribuye a los poderes públicos la facultad de ordenar e intervenir en todo el sector de producción y uso de la vivienda", recogida por PONCE SOLÉ en "La provisión de viviendas destinadas a políticas sociales como servicio de interés general. Servicio público y viviendas dotacionales", en PONCE SOLÉ, J. y SIBINA TOMÀS, D., *El derecho de la vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo*, Marcial Pons, Madrid, 2008, pág. 199. A su vez, la cita de BASSOLS se extrae de "*BASSOLS COMA, M. (1983): "Consideraciones sobre el derecho a la vivienda en la Constitución española de 1978", RDU, 85, p.32*" (nota a pie de página 75, en la misma pág. 199). Esta misma cita la encontramos en PACHECO JIMÉNEZ, M.N., y SALES, L., "El derecho a la vivienda: del reconocimiento constitucional a la realización efectiva. Los cambios del siglo XXI", *Derecho Privado y Constitución*, n.º 25, enero-diciembre 2011, pág. 357.

[913] PONCE SOLÉ realiza estas reflexiones con ocasión de la introducción en la LVGENCAT de la declaración del servicio de interés general respecto del "*conjunto de actividades vinculadas con la provisión de viviendas destinadas a políticas sociales*", en "La provisión de viviendas destinadas a políticas sociales como servicio de interés general. Servicio público y viviendas dotacionales", en PONCE SOLÉ, J. y SIBINA TOMÀS, D., *El derecho de la vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo*, Marcial Pons, Madrid, 2008, en especial en el apartado 6 del capítulo, págs. 200 y siguientes. En concreto, el texto transcrito se extrae de la pág. 203.

[914] DÍAZ LEMA, J.M., "El derecho urbanístico en el epicentro del Estado constitucional español: entre la regulación de la propiedad y la satisfacción del derecho a la vivienda", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 311, 2017, pág. 97.

dominio público (…) afectado a un servicio público (art. 5.1 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre)"[915].

Para SORIA MARTÍNEZ, "las viviendas de protección pública rotatorias, cuya finalidad es atender necesidades temporales de colectivos con especiales dificultades de acceso a la vivienda" pueden considerarse un servicio público en el que la selección y asignación deberán estar controladas por los servicios sociales[916]. En cambio, la promoción de viviendas de protección para su explotación mediante alquiler no parece una dotación urbanística al servicio de la colectividad[917].

Asimismo, FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ entiende "la vivienda como un servicio público" y este entendimiento junto con el derecho constitucional a la vivienda "obliga a adoptar su consideración como un tipo singular de Dotación social que debe integrarse en los usos Dotacionales previstos por el planeamiento urbanístico". Así, además de la vivienda de protección oficial ubicada en suelo público patrimonial, "procede identificar un **nuevo tipo de «vivienda social» que podemos denominar «Vivienda-Alojamiento Dotacional» a implantar en suelo de uso y dominio públicos como corresponde a los suelos Dotacionales al uso**, con destino obvio y

---

915 "La provisión de viviendas destinadas a políticas sociales como servicio de interés general. Servicio público y viviendas dotacionales", en PONCE SOLÉ, J. y SIBINA TOMÀS, D., *El derecho de la vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo*, Marcial Pons, Madrid, 2008, pág. 209. CEBRIÁN HERRANZ, en el caso de la legislación madrileña de suelo, concluye que la red de viviendas públicas o de integración social es demanial por estar afecta a servicios públicos según la propia clasificación de redes de la LSCM ("equipamiento, infraestructura y servicios públicos"), su titularidad pública, la afectación expresa o tácita a un uso general o a la prestación de un servicio público como posibilidades para adquirir la condición de bien demanial (art. 21 de la LSCM) y una obligación de cesión de suelo para este tipo de redes, derogada en la actualidad. La conclusión es que estos bienes carecen de aprovechamiento lucrativo (CEBRIÁN HERRANZ, L., "La red supramunicipal de viviendas de la Comunidad de Madrid: naturaleza posibles fórmulas de construcción y explotación", *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, n.º 25, 2007, pág. 148). Ahora bien, estas conclusiones se refieren a un momento anterior a la declaración de las redes supramunicipales como bienes patrimoniales según una versión modificada del art. 91.3 de la LSCM.

916 "La crisis del estándar urbanístico. Del principio de no regresión a la construcción de viviendas sobre suelo dotacional público", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 368, marzo 2024, pág. 119.

917 *Op. cit.* nota a pie de página anterior, pág. 121.

exclusivo al arrendamiento social para colectivos sensibles y vulnerables, cuyas características de demanda no sólo se limiten al umbral económico familiar como se establece para las VPO" (negrita del propio autor)[918]. Las viviendas dotacionales presentan características diferentes de las ubicadas en suelo residencial: solo pueden ser usadas a tiempo parcial bajo un régimen de arrendamiento; destinarse a determinados colectivos sociales; y como consecuencia, no se encuentran sometidas al cumplimiento de los estándares de reservas de dotaciones que sí afectan a los uso privativos del suelo con aprovechamiento lucrativo[919].

En sentido análogo, CHINCHILLA PEINADO y JIMÉNEZ DE CISNEROS CID citan a ese autor también con ocasión de las viviendas sociales en suelo dotacional, aclarando que "se configura funcionalmente como una vivienda residencial, pero desde la perspectiva jurídica, deben calificarse también (junto con el suelo dotacional) como bienes demaniales (de servicio público, que no de uso público)"[920]. En concreto, su demanialidad "deriva de la adscripción a un servicio público social" [921].

VAQUER CABALLERÍA considera la habitación, el alojamiento o la residencia de las personas en situación de necesidad como un servicio público de carácter social, por lo que el inmueble utilizado para este fin "*debe poder ser considerado –con independencia de su tipología edificatoria– como un equipamiento público de carácter social*"[922].

---

[918] FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, G.R., "Vivienda pública en alquiler, ya!!", *Práctica Urbanística*, n.º 173, noviembre-diciembre 2021, pág. 7 (versión electrónica).

[919] FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, G.R., "*op. cit.* nota a pie de página anterior, pág. 6 (versión electrónica).

[920] CHINCHILLA PEINADO, J.A. y JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F.J., "Parques públicos de vivienda, planeamiento urbanístico y colaboración público-privada", en CHINCHILLA PEINADO, J.A. y LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L. (coords.), *Estudios sobre el derecho a la vivienda*, RDU Editores, Madrid, 2024, pág. 269.

[921] CHINCHILLA PEINADO, J.A. y JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F.J., *op. cit.* nota a pie de página anterior, pág. 272.

[922] VAQUER CABALLERÍA, M., "Planes urbanísticos y planes de vivienda: la extraña pareja", *REALA. Nueva Época*, n.º 7, 2017, pág. 75.

Además, este autor aborda la actividad prestacional en materia de vivienda distinguiendo entre aquellas que constituyen la gestión de servicio público en sentido estricto, es decir, como un servicio de titularidad pública en condiciones exorbitantes de libre mercado, de aquellas en las que la Administración realiza una actividad económica de interés general en el mercado para la promoción o gestión de vivienda. En este segundo caso, la actividad está sujeta a las reglas del Derecho privado, incluidas las de defensa de la competencia. En cambio, "cuando se regula, organiza y/o financia un servicio de vivienda social (asistencial o protegida) con reglas exorbitantes de la libre competencia en el mercado (…) nos encontramos propiamente ante un servicio público, que se encuentra en la frontera de los tradicionalmente denominados sociales" y que comparten buena parte de las características de los servicios a la persona: actividad interpersonal; *publicatio* que no constituye una reserva en régimen monopolístico sino que convive con la prestación privada para garantizar unas prestaciones mínimas; y colaboración público-privada y público-comunitaria con el sector no lucrativo o tercer sector[923]. Esta segunda tipología es por la que nos decantamos para su ubicación en suelo dotacional.

BURÓN CUADRADO y GONZÁLEZ DE MOLINA abogan por "armar un auténtico servicio público de vivienda basado en el principio del universalismo proporcional", en virtud del cual se articularían en la práctica tres tipologías de vivienda: la social, para hogares vulnerables, la asequible, para colectivos que no pueden alcanzar los precios de mercado y la libre -cabe entender que esta última no integraría la prestación de servicio público- [924] .Tampoco han faltado voces a favor de la

[923] VAQUER CABALLERÍA, M., *La eficacia y la efectividad del derecho a la vivienda en España*, Iustel, Madrid, 2011, págs. 115-118.

[924] BURÓN CUADRADO, J. y GONZÁLEZ DE MOLINA, E., "Colaboración público-comunitaria: una nueva solución para generar más vivienda asequible", *Documentación Social*, n.º 7, 2001, pág. 4 (versión electrónica).

aproximación de la utilización del dominio público para usos de interés social, independientemente de que forme parte o no de los PPS[925].

En el ámbito local, nuestros tribunales nos recuerdan que la vivienda protegida constituye una competencia municipal y por tanto un servicio público con base en los arts. 25 y 85 de la LBRL[926].

---

[925] GUTIÉRREZ COLOMINA, V., "La evolución legislativa y jurisprudencial del patrimonio municipal del suelo en el derecho español. Las prospectivas de su utilización en el siglo XXI", *Revista de derecho Urbanístico y Medio Ambiente,* n.º 311, enero-febrero 2017, pág. 214).

[926] Así por ejemplo, la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta), de 29 de septiembre de 1992, RJ 1992\6988, afirma, con base en el art. 25.2.a) de la LBRL, que dicho precepto "considera, en todo caso, competencia municipal «la promoción y gestión de viviendas» y sabido es que los servicios públicos locales, que son todos aquellos que tienden a la consecución de los fines señalados como de la competencia de las Entidades Locales, pueden gestionarse de forma directa" (fundamento de derecho quinto). Sin embargo, en este pronunciamiento el Alto Tribunal termina considerando legal la cesión gratuita de terrenos a la Sociedad Municipal de la Vivienda, S.L., con base en el art. 166 del Texto Refundido de la Ley del Suelo entonces vigente (Real Decreto legislativo 1346/1976, de 9 de abril). Este precepto, en efecto, contemplaba la posibilidad de cesión de terrenos gratuita o por precio inferior al de coste, exigiendo que su destino fuera el de "atender necesidades de viviendas de carácter social". Asimismo, se justifica la cesión a pesar de que el bien no estaba sujeto al régimen especial de viviendas de protección oficial, debido a que su construcción sí obedece a un "posterior ofrecimiento a personas de bajos niveles de renta". Dicha sentencia se cita expresamente diez años después en la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Cuarta), de 26 de febrero de 2002, RJ 2002\2625 (fundamento de derecho tercero), en un caso análogo de cesión gratuita de terrenos a una sociedad municipal. Según esta sentencia, "la promoción y gestión de viviendas, que envuelve una finalidad de carácter social, constituye un servicio público local que puede gestionarse de manera directa acogiéndose a esta modalidad".

A ARANA no le "parece acertada la calificación de la actividad de promoción y gestión de viviendas como servicio público (…) ya que se parte de un concepto de servicio público excesivamente amplio que jurídicamente tiene poca o ninguna trascendencia" ("Cesión Gratuita de suelo público a las sociedades municipales de gestión urbanística y el derecho a la libre competencia", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 116, 2002, págs. 2-3 versión electrónica consultada).

Asimismo, PONCE SOLÉ cita estos dos pronunciamientos y la STC (Pleno) 166/1998 de 15 de julio (RTC 1998\166) (*El servicio de interés general de la vivienda. Las consecuencias derivadas de esta calificación para la gestión pública y la actividad privada*, Grupo de Estudios EKITEN - Thinking Ikasketga Taldea – UPV/EHU, Leioa (Bizkaia), 2011 (pág. 42, nota a pie de página n.º 71 y pág. 23). Esta última, extiende a los patrimonios municipales de suelo la cualidad de inembargabilidad, por estar "materialmente afectados a un servicio público" y ser la vivienda protegida una de las actividades a las que se destinan (pág. 23). Ciertamente, esta sentencia en su FJ 12 contiene la siguiente afirmación: "cuando un bien se halla materialmente afectado a un servicio público o a una función pública específica, constituye el «soporte material» de dicha actividad (STC 227/1988, fundamento jurídico 14) y, por tanto, es un medio material necesario para la realización efectiva de los intereses generales a los que sirve la Administración. De suerte que su inembargabilidad

Desde el punto de vista de los órganos consultivos administrativos, cabe citar la postura de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid manifestada dentro del debate acerca del instrumento jurídico idóneo para la construcción y explotación de vivienda en redes supramunicipales. Dicho órgano se manifestó a favor de la vivienda social como servicio público[927].

Por su parte el TC ha llegado a asociar el dominio público a una "finalidad pública" o "fines públicos" y, sobre la base de este entendimiento amplísimo, permitir que "los alojamientos transitorios de promoción pública, independientemente de que se califiquen de uso residencial o asistencial, están al servicio de una de esas finalidades públicas a que atienden esos terrenos de dominio público, en la medida que son

está justificada en atención a la eficacia de la actuación de la Administración Pública y la continuidad en la prestación de los servicios públicos. Mientras que no cabe estimar otro tanto respecto a los bienes patrimoniales de una Entidad local no afectados materialmente a un servicio público o una función pública, pues el interés general sólo está presente en atención a su titular, un ente público, pero no en cuanto a la actuación que a aquélla corresponde llevar a cabo ni al ejercicio de concretas potestades administrativas". Sin embargo, esta sentencia únicamente menciona dicho patrimonio y la legislación sobre la que se sustenta (el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales y el Real Decreto Legislativo 1/1992), como ejemplo de legislación específica reguladora de determinados bienes, que los diferencian de los patrimoniales (fundamento jurídico 14).

Sobre dicha STC véase también FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, M.A., "algunos posibles cambios en la gestión de los edificios administrativos. Especial referencia a las operaciones de *lease-back*", *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 38, 2015, págs. 3-11 (versión electrónica).

A nivel de tribunales superiores de justicia, cabe citar la STSJ de País Vasco (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda), n.º 276/2010 de 20 de abril, JUR 2010\414281, según la cual "a diferencia de las viviendas sometidas a algún régimen de protección pública, la dotación de alojamientos rotacionales o temporales, constituye un servicio público, de titularidad de la Administraciones autonómica o locales, y reviste por ello el carácter de dotación pública, lo que impide confundir la superficie que a ella corresponde con la que se habilita como uso residencial sea de vivienda libre o protegida" (fundamento jurídico primero). Ello lleva al tribunal a concluir que la superficie de techo para este tipo de alojamientos no computa como edificabilidad residencial (fundamento jurídico segundo).

927 Dictamen n.º 278/20, de 7 de julio, citado en la nota al pie de página n.º 167 y sección 8 del capítulo V donde desarrollamos esta información. En él la Comisión Asesora concluye que la red supramunicipal con este destino y las futuras viviendas construidas en ella tienen carácter demanial porque necesariamente deben ser de titularidad pública y porque están destinadas a "la prestación de un servicio público".

instrumentos de la actividad pública de protección social en materia de vivienda"[928]. Discrepamos de esta interpretación tan amplia, porque formulada en estos términos impide distinguir entre el uso dotacional y el residencial. De hecho, la norma sujeta a examen de inconstitucionalidad restringe la ubicación en equipamientos públicos de vivienda, a casos de alojamientos transitorios para personas con riesgo o en situación de exclusión social cuya necesidad habitacional haya sido acreditada por los servicios sociales, y que incluyan "servicios comunes que faciliten la plena realización de su finalidad social" [929]. Se trata, por tanto, de una regulación en buena parte coincidente con la que proponemos en este trabajo, como veremos.

Retomando la perspectiva doctrinal, otros autores, como CASABONA BERBERANA, matizan que la obligación para las Administraciones de promover las condiciones para hacer efectivo el derecho a una vivienda digna y adecuada recogida en el art. 47 CE, no constituye un servicio público de su titularidad y que, por tanto, deban prestar. Según esta autora, ciertamente la vivienda social presenta "razones de interés general y social (…) y en esto, coincidirían, en su fundamento, con las razones que motivan la propia existencia de bienes demaniales". Esta cualidad, junto con la posibilidad de expropiar en favor de las viviendas públicas y de sus objetivos sociales, le lleva a apreciar la proximidad de este tipo de bienes con los de naturaleza demanial. Sin embargo, "salvo por lo que respecta a aquellas expropiadas o construidas en terrenos adquiridos por expropiación, no es posible afirmar con

[928] ATC (Pleno) n.º 247/2012, de 18 de diciembre, BOE 22 enero 2013, FJ quinto, pág. 188. En este caso inadmitió un recurso de inconstitucionalidad contra el precepto de la LVA que permite ubicar alojamientos transitorios de promoción pública en suelos de equipamientos públicos, cuestionado por el juez de instancia al revisar la legalidad de unos pliegos y de un anuncio de licitación para la adjudicación de una concesión administrativa para el uso privativo con trasformación o modificación del dominio público de dos parcelas destinadas a equipamiento público para la construcción y explotación de alojamientos transitorios para jóvenes con determinada renta máxima. Es un caso muy interesante porque los recurrentes alegaron motivos análogos a los que venimos poniendo de manifiesto en este trabajo sobre el difícil encaje de la vivienda en suelo dotacional: el uso privativo y residencial, aunque este tipo de vivienda esté destinado a un sector de la población en situación de necesidad (antecedente de hecho 2.b), pág. 183).

[929] Art. 20, apartados 1 y 3 LVA.

rotundidad la naturaleza demanial de las viviendas sociales públicas" [930]. En definitiva, la vivienda social comparte con los bienes demaniales las razones de interés público o general que justifican su pertenencia a la Administración pero **su uso es el de los bienes patrimoniales**, **dado que se basa en negocios jurídicos privados** (el arrendamiento principalmente)[931]. Además, este entendimiento de los bienes demaniales está más próximo al concepto amplio que al técnico[932].

Precisamente PONCE SOLÉ reconoce que "la existencia de este tipo de alojamiento implica una contradicción con un uso general del dominio público", por suponer un aprovechamiento privativo consistente en el domicilio y, a su vez, en el derecho constitucional a la intimidad. La conclusión es que "la peculiaridad de la prestación a la que se hallan vinculados estos alojamientos hace razonable pensar que aquí la perspectiva dominante no es tanto el dominio público como el servicio público", de forma que "será más útil y flexible acudir a las categorías propias del servicio público para articular la disposición sobre estos alojamientos que hacer uso de las propias del dominio público"[933].

Si acudimos a la definición de servicios esenciales -susceptibles por tanto de ser asumidos como servicio público mediante la *publicatio*-, la vivienda tiene un fácil encaje en ella: "actividades prestaciones de bienes y servicios a los ciudadanos de carácter vital o básico para la satisfacción o el ejercicio de los derechos fundamentales y el consiguiente desarrollo de una vida digna, mínimamente acorde

---

[930] CASABONA BERBERANA, M.A., *op. cit.* nota a pie de página n.º 14, págs. 281-284. Ello, además, plantearía el interrogante acerca de qué Administración (estatal, autonómica o local) ha asumido tal titularidad y consiguiente obligación con base en el art. 47 de la CE.

[931] CASABONA BERBERANA, M.A., *op. cit.* nota a pie de página n.º 14, pág. 285.

[932] Recordemos que, según VILLAR EZCURRA, asimilar el servicio público con la utilidad pública, el interés público o el interés general supone renunciar "*de antemano a caracterizar y a formular como una categoría jurídica el servicio público*" (*Servicio público y claves de conexión*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Derecho, Madrid, 1976, pág. 35).

[933] PONCE SOLÉ, J., "La provisión de viviendas destinadas a políticas sociales como servicio de interés general. Servicio público y viviendas dotacionales", en PONCE SOLÉ, J. y SIBINA TOMÀS, D., *El derecho de la vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo*, Marcial Pons, Madrid, 2008, pág. 210.

con las condiciones espacio-temporales del desarrollo o del progreso social, y que, por ello, no pueden dejar de tener un destino universal y ser efectivamente accesibles a todos en condiciones básicas de igualdad, asegurándose su suficiente regularidad y continuidad, bajo unos patrones de calidad determinados, con adaptación progresiva a la evolución técnica y a los cambios sociales"[934]. Ya hemos visto anteriormente cómo la vivienda se considera la piedra angular sobre la que cimentar el ejercicio de otros derechos fundamentales (salud, trabajo, etc.). Pero la legislación estatal no ha dictado ley alguna por el momento que declare tal esencialidad.

En definitiva, **desde un concepto amplio u objetivo del servicio público, resulta claro que la vivienda social pública persigue una finalidad de interés general y social, que la situaría dentro de dicho concepto**.

Sin embargo, **cuando aplicamos el concepto técnico o subjetivo**, vinculado a la "*actividad cuya titularidad ha sido reservada en virtud de una Ley a la Administración*"[935], **ninguna ley estatal ni autonómica realiza tal reserva**, excepto la competencia local en materia de vivienda y la calificación de cualquier competencia en este ámbito como servicio público según la LBRL. A lo sumo, han llegado a declarar la naturaleza de servicio público respecto del alojamiento dotacional en sí mismo o donde deben ubicarse -véanse los casos de Asturias, Murcia y País Vasco-, o determinadas soluciones de vivienda o de alojamiento para colectivos específicos se han incluido dentro del catálogo de los servicios sociales, que a su vez en algunos casos se han declarado servicio público (Andalucía, Aragón, Madrid, Murcia y Valencia) pero sin asumirse la responsabilidad de prestarlo.

---

[934] Definición del profesor Martínez López-Muñiz recogida por FERNÁNDEZ GARCÍA, Y., en *Estatuto jurídico de los servicios esenciales económicos en red*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2003, págs. 208-209.

[935] CANDELA TALAVERO, "La gestión directa de los servicios públicos y la huida del derecho administrativo: especial referencia en la Administración local", *Revista de Estudios Locales*, n.º 137, febrero 2011, pág. 35.

Por último, cabe apartar el dominio público de una "lógica mercantil dominante", de forma que solo los bienes patrimoniales sean soporte y objeto de explotación económica[936]. Ello conllevaría limitar el servicio público a actividades sin ánimo de lucro pero sin impedir la obtención de un beneficio razonable en caso de gestión indirecta del servicio. Ciertamente se trata de un planteamiento contrario a las políticas de valorización del patrimonio, que han conllevado la realización de actividades económicas en bienes que están fuera del mercado, como la costa o el patrimonio cultural, pero tratándose de un patrimonio -el suelo dotacional para vivienda- necesario para prestar un servicio público y que además estamos proponiendo su destino a personas sin hogar, como colectivo al que prioritariamente ha de atender el servicio de vivienda, la ausencia de lucro por parte de la Administración -no así del privado en caso de gestión indirecta, insistimos- parece un requisito obvio.

Ya por último, desde una perspectiva práctica, basada en la realidad de los precedentes, resulta clara la inercia de las CCAA a legislar como regla general siguiendo la estela de la regulación estatal. Un buen ejemplo lo constituyen los edificios administrativos, declarados bienes de dominio público en la legislación estatal sin carácter vinculante para las CCAA. Pues bien, la mayoría de ellas ha mantenido dicha declaración pese a las ventajas que supondrían en términos de flexibilidad y de valorización haber optado por la naturaleza patrimonial de dichos edificios en sus respectivas legislaciones[937]. Por tanto, declarar la condición demanial del suelo dotacional, reconocida expresamente por nuestra jurisprudencia e implícitamente en las legislaciones autonómicas, supondría una decisión continuista, innovadora solo en lo que respecta al uso de vivienda ubicado en dicho suelo.

---

936 ROUX, C., *Propriété public et droit de l´Union Européenne,* LGDJ, Issy-Les-Moulineaux (Paris), 2015, pág. 690.

937 FERNÁNDEZ SCAGLIUSI constata que las soluciones innovadoras en esta materia son prácticamente inexistentes pese a las posibilidades del legislador autonómico ("Algunos posibles cambios en la gestión de los edificios administrativos. Especial referencia a las operaciones de *lease-back*", *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 38, 2015, pág. 26, versión electrónica).

Desde una perspectiva práctica, también conviene apuntar las ventajas del dominio público en lo que respecta a su **protección**. Así, la Administración goza de la potestad administrativa de desahucio, con carácter básico[938], para cuando se extinga el título de ocupación y el inquilino no desaloje el bien[939].

8.3. Conclusiones sobre la vivienda dotacional como servicio público y por tanto bien demanial

De lo anteriormente expuesto podemos extraer las siguientes conclusiones de interés para nuestro trabajo:

1. Partiendo de que el suelo dotacional objeto de cesión a la Administración como consecuencia de la transformación urbanística, (i) no tiene aprovechamiento lucrativo por tratarse de un bien demanial y (ii) queda afectado implícitamente a un uso general o servicio público a través del acto de aprobación del proyecto de reparcelación, este suelo puede destinarse a vivienda en la medida en que esta consista en un servicio público o, al menos, en un uso no afecto al tráfico jurídico-privado.

2. Tal entendimiento de la vivienda como servicio público **solo puede basarse en un concepto amplio** -no técnico- fundamentado en la evolución de nuestro derecho hacia la consideración de la vivienda como un derecho-prestación y en la existencia de otros servicios públicos no reservados a la Administración, como los asistenciales, educativos o sanitarios.

3. Considerando que **una definición amplia del servicio público** a efectos de la clasificación de los bienes de la Administración en demaniales o patrimoniales, **puede devenir inútil;** que razones de **sostenibilidad** aconsejan limitar la esfera de bienes públicos y en especial de bienes demaniales;, y que el suelo patrimonial

[938] Arts. 58 y ss. LPAP.

[939] En cambio, la recuperación posesoria es aplicable también a os bienes patrimoniales cuando ocurre una usurpación (LÓPEZ RAMÓN, F., *Sistema jurídico de los bienes públicos*, CIVITAS, Cizur Menor, 2012, págs. 89 y 91).

lucrativo también se destina a vivienda protegida, calificándose para uso residencial, **no cabe en nuestra opinión ubicar cualquier vivienda en el suelo dotacional, sino solo aquellas que realmente constituyan un servicio responsabilidad de la Administración**, c**onfigurado como una (i) prestación social, (ii) universal** respecto a cualquier persona en situación de necesidad, esto es, de accesible y de calidad, en especial en lo que respecta al precio, **(iii) articulada mediante negocios jurídico-públicos y sin ánimo de lucro por parte de la Administración** (no así del privado en caso de gestión indirecta). Se trata del servicio social obligatorio a favor de las personas sin hogar propuesto como medida en el capítulo II.

4. Los **casos restantes de vivienda protegida** podrían ubicarse en suelos **con aprovechamiento lucrativo y uso residencial.** Nos referimos a los alquileres sociales o sostenibles en los que la Administración no asume la responsabilidad de su prestación a favor de todas las personas que cumplan los requisitos de acceso; cuyo uso se basa en negocios jurídicos privados; y que en función del mecanismo de obtención y del uso del suelo podrían incluso generar rentabilidad por la actividad de alquiler. Ello aplica tanto a la vivienda protegida de precio limitado como a la vivienda social según las define la Ley Estatal de Vivienda. En el caso de tratarse de **alojamientos temporales** destinados a colectivos especialmente vulnerables, **podrían ubicarse en dotaciones urbanísticas según hemos propuesto definirlas en este trabajo**, es decir, en suelo de titularidad pública o privada, afecto a servicios de interés general o social que diferencien el uso del meramente residencial.

Esta última idea nos lleva a terminar este capítulo con el análisis comparado de la evolución regulatoria del servicio público en otros sectores, que ha pasado a configurarse como servicio de interés general. A ello nos referimos seguidamente.

9. ESTUDIO COMPARADO EN OTROS SECTORES Y SERVICIOS

9.1. Evolución regulatoria del SP al SIG en los servicios prestados a través de infraestructuras de red

Llegados a este punto, merece la pena examinar cómo ha evolucionado la regulación de otros sectores cuya actividad se realice mediante el uso de bienes de dominio público y que esté sujeta a obligaciones de servicio público. Ello con el fin de enriquecer la reflexión y las conclusiones.

En el **ámbito estatal**, observamos cómo la regulación sectorial de actividades realizadas o servicios prestados a través de infraestructuras de red (públicas o privadas) **ha evolucionado desde la declaración de servicio público a la de actividad de interés general** que, en su caso, puede llevar aparejada la imposición de determinadas obligaciones de servicio público. A su vez, **no todos los bienes sobre los que la actividad se sustenta son de dominio público**. Tal es el caso del:

(i) Sector **eléctrico**, en el que el suministro de energía se califica de servicio de interés económico general pero solo el bono social se considera obligación de servicio público; a efectos expropiatorios, se declaran de utilidad pública todas las instalaciones de generación, transporte y distribución[940].

[940] "El suministro de energía eléctrica constituye un servicio de interés económico general" (art. 2.2 LSE); "El bono social será considerado obligación de servicio público" (art. 45.4 LSE); "Se declaran de utilidad pública las instalaciones de generación, transporte y distribución de energía eléctrica" (art. 54.1 LSE); "las infraestructuras propias de las actividades del suministro eléctrico, reconocidas de utilidad pública por la presente ley, tendrán la condición de sistemas generales" (art. 5.4 LSE).

Según la exposición de motivos de la LSE, "a diferencia de regulaciones anteriores, la presente Ley se asienta en el convencimiento de que garantizar el suministro eléctrico, su calidad y su coste no requiere de más intervención estatal que la que la propia regulación específica supone. No se considera necesario que el Estado se reserve para sí el ejercicio de ninguna de las actividades que integran el suministro eléctrico. Así, se abandona la noción de servicio público, tradicional en nuestro ordenamiento pese a su progresiva pérdida de trascendencia en la práctica, sustituyéndola por la expresa garantía del suministro a todos los consumidores demandantes del servicio dentro del territorio nacional. La explotación unificada del sistema eléctrico nacional deja de ser un servicio público de titularidad estatal desarrollado por el Estado mediante una sociedad de

(ii) Sector de **hidrocarburos**, en el que se declaran como actividades de interés económico general las que permiten la comercialización de productos derivados del petróleo y de combustibles gaseosos (refino o fabricación; almacenamiento; transporte; distribución; etc.) y como dominio público los yacimientos y almacenamientos subterráneos[941].

(iii) Las **telecomunicaciones**, que son servicios de interés general respecto de los cuales solo tienen la consideración de servicio público o están sujetos a obligaciones de servicio público determinados de ellos. En este ámbito, el espectro radioeléctrico tiene la consideración de bien de dominio público; en cambio, las redes públicas de comunicaciones electrónicas y recursos asociados constituyen obras de interés general pero sin calificarse, en sí mismas, como dominio público[942].

---

mayoría pública y sus funciones son asumidas por dos sociedades mercantiles y privadas, responsables respectivamente, de la gestión económica y técnica del sistema".

[941] Las actividades de (a) refino de crudo de petróleo, el transporte, almacenamiento, distribución y venta de productos derivados del petróleo, incluidos los gases licuados del petróleo, y (b) fabricación, regasificación, almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de combustibles gaseosos, "tendrán la consideración de actividades de interés económico general" (art. 2.2 LSH). En particular, la ley aprobada en 1998 supuso que "se suprime en el sector del gas la consideración de servicio público. Se estima que el conjunto de las actividades reguladas en esta Ley no requieren de la presencia y responsabilidad del Estado para su desarrollo. No obstante, se ha mantenido para todas ellas la consideración de actividades de interés general" (exposición de motivos). Tienen la consideración de bienes de dominio público estatal, "los yacimientos de hidrocarburos y almacenamientos subterráneos existentes en el territorio del Estado y en el subsuelo del mar territorial y de los fondos marinos que estén bajo la soberanía del Reino de España" (art. 2.1 LSH). Se declaran de utilidad pública a efectos de expropiación forzosa y de imposición de servidumbres las instalaciones de investigación y explotación de yacimientos y de almacenamientos subterráneos de hidrocarburos; las de refino, de transporte por oleoducto y de almacenamiento de productos petrolíferos, así como la construcción de otros medios fijos de transporte de hidrocarburos líquidos y sus instalaciones de almacenamiento; las instalaciones de fabricación, regasificación, almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de combustibles gaseosos; en concreto, las plantas de regasificación y sus líneas de conducción asociadas (art. 103.1 LSH).

[942] Las telecomunicaciones "son servicios de interés general que se prestan en régimen de libre competencia" (art. 2.1 LGT); "Sólo tienen la consideración de servicio público o están sometidos a obligaciones de servicio público" determinados servicios (art. 2.2 LGT); "El espectro radioeléctrico es un bien de dominio público, cuya titularidad y administración corresponden al Estado" (art. 60.1 LGT); se prevén las concesiones de uso privativo del dominio público radioeléctrico para obtener el derecho al uso privativo de este tipo de bienes (art. 62.5 LGT). "Las redes públicas de

(iv) Sector **ferroviario**, en el que el transporte tanto de pasajeros como de mercancías constituye un servicio de interés general y esencial para la comunidad pero solo aquellos declarados por el Consejo de Ministros están sujetos a obligaciones de servicio público. Las líneas ferroviarias son de dominio público pero no otros elementos de las infraestructuras, como las estaciones[943].

(v) Las **carreteras**, donde el servicio público viario en las estatales se atribuye al Ministerio competente, quien lo prestará directamente como regla general aunque dichas carreteras también podrán ser explotadas mediante cualquiera de los sistemas gestión indirecta de los servicios públicos. Esto tanto en lo que respecta a la infraestructura viaria como a las áreas de servicio. A su vez, el

---

comunicaciones electrónicas y recursos asociados coadyuvan a la consecución de un fin de interés general, constituyen equipamiento de carácter básico y su previsión en los instrumentos de planificación urbanística tiene el carácter de determinaciones estructurantes. Su instalación y despliegue constituyen obras de interés general" (art. 49.2 LGT).

Hasta la Ley 11/1998, de 24 de abril (BOE 25 abril 1998), la Ley 31/1987, de 18 de diciembre, General de Telecomunicaciones (BOE 19 diciembre 1987), declaraba las telecomunicaciones como "servicios esenciales de titularidad estatal reservados al sector público" conforme al art. 128.2 de la CE (art. 2.1).

943 "El transporte ferroviario es un servicio de interés general y esencial para la comunidad y puede ser de viajeros y de mercancías" (art. 47.2 LSF); "Son de dominio público todas las líneas ferroviarias, los terrenos por ellas ocupados y las instalaciones que se encuentren situadas íntegramente en la zona de dominio público" (pero no el resto de elementos, como las estaciones por ejemplo, o las instalaciones de servicio) y "los administradores generales de infraestructuras ferroviarias podrán desafectar los bienes de dominio público de su titularidad de que resulten innecesarios para la prestación de los servicios de interés general y esenciales para la comunidad" (art. 27.3 LSF); la "prestación de determinados servicios de transporte ferroviario de competencia estatal sobre las líneas o los tramos que integran la Red Ferroviaria de Interés General" puede quedar "sujeta a obligaciones de servicio público" si así lo declara el Consejo de Ministros (art. 59.1 LSF); "Para la prestación de servicios ferroviarios sujetos a obligaciones de servicio público, las empresas ferroviarias deberán disponer de una autorización" (art. 59.2 LSF).

Hasta la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario (BOE 18 noviembre 2003), que introdujo la calificación del transporte ferroviario como servicio de interés general, "los ferrocarriles de transporte público (…) tienen el carácter de servicio público de titularidad de la Administración" (art. 150.2 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, BOE de 31 de julio de 1987).

dominio público está constituido por el viario, sus elementos funcionales y sus zonas contiguas[944],

(vi) En los **puertos** de interés general -que son de competencia estatal- determinados servicios se califican de interés general y se reserva su prestación a la Autoridad Portuaria (ordenación del tráfico portuario, señalización, alumbrado, limpieza, policía en zonas comunes, etc.), mientras que el resto puede prestarse mediante licencia. Los servicios esenciales se definen a efectos de ser mantenidos en caso de huelga, con independencia de que sean prestados por la Autoridad Portuaria o por empresas titulares de las correspondientes licencias. El dominio público se predica respecto del puerto[945].

---

[944] "Compete al Ministerio de Fomento la explotación de las carreteras del Estado. Dicha explotación, como regla general, se realizará directamente" (art. 22.1 Ley Carreteras). "Las carreteras también podrán ser explotadas por cualquiera de los sistemas de gestión indirecta de los servicios públicos" (art. 22.3 Ley Carreteras). "Las áreas de servicio podrán ser construidas y explotadas directamente por la administración, o por cualquier otro sistema de gestión indirecta de servicios públicos de los que establece la Ley de Contratos del Sector Público" (art. 26.4 Ley Carreteras). El dominio público está constituido por "La Red de Carreteras del Estado, su Viario Anexo y los terrenos ocupados por ambos"; "Sus elementos funcionales, así como las construcciones e instalaciones en ellos existentes"; y "La zona contigua a las carreteras del Estado y a sus elementos funcionales definida como zona de dominio público en esta ley, así como cualquier otra zona de titularidad del Estado afecta a dichas carreteras" (art. 1.3 Ley Carreteras).

La Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras (BOE 30 julio 1988) también atribuía al Estado la explotación directa de las carreteras a su cargo, como regla general (art. 16.1) y preveía la posibilidad de explotación de las carreteras por cualquiera de los sistemas de gestión indirecta de los servicios públicos (art. 16.2).

[945] Los puertos de interés general se enumeran en un anexo a la ley y se clasifican por concurrir alguna de las circunstancias en ella previstas (realización de actividades marítimas internacionales, afección relevante a más de una CCAA en lo que respecta a su zona de influencia comercial; por el volumen anual y las características de sus actividades comerciales, etc.) (art. 4.1 Ley Puertos). "Los puertos de interés general forman parte del dominio público marítimo-terrestre e integran el dominio público portuario estatal" (art. 67.1 Ley Puertos). Se distingue entre la ocupación privativa del dominio público mediante instalaciones fijas, sujeta a concesión administrativa (art. 81.3 Ley Puertos) y los servicios que pueden prestarse en los puertos que, salvo los de interés general reservados a la Autoridad Portuaria, pueden prestarse mediante licencia (arts. 104 y 105 Ley Puertos). "Los servicios esenciales definidos en el Real Decreto 58/1994, de 21 de enero, deberán ser mantenidos con independencia de que sean prestados por la Autoridad Portuaria o por empresas titulares de las correspondientes licencias" (art. 105 Ley Puertos).

Esta breve descripción nos permite distinguir **tres notas comunes en la regulación de estos sectores**:

(i) La primera consiste, como anunciábamos, en la **evolución desde la reserva legal de la actividad al Estado como un servicio esencial, a la declaración de la actividad o del servicio como de interés general, de forma que solo determinadas prestaciones van a estar sujetas a obligaciones esta naturaleza**. Ello no implica necesariamente que este tipo de obligaciones generen prestaciones residuales en comparación con toda la actividad del sector. Así, por ejemplo, en el ferroviario, en la práctica el número de viajeros transportados en cumplimiento de obligaciones de servicio público es muy superior a aquellos cuyo servicio se presta bajo un régimen "liberalizado", esto es, no sujeto garantía de prestación ni por tanto a exclusividad ni a compensación económica [946]. Sin embargo, la declaración general para la actividad no es la de servicio público sino la de interés general, como decimos [947]. En el caso de la vivienda social, históricamente no ha sido un servicio esencial reservado al Estado y solo recientemente la legislación está empezando a declarar esta actividad como servicio de interés general o incluso como servicio público, según lo expuesto en secciones precedentes.

[946] En 2020, 11,9 millones de pasajeros utilizaron los servicios ferroviarios comerciales (34,5 millones en 2019) mientras que los servicios sujetos a obligaciones de servicio público desplazaron 253,5 millones de viajeros (476,3 millones en 2019), según el informe anual del sector ferroviario (2020), elaborado por la CNMC y que puede consultarse en https://www.cnmc.es/sites/default/files/3980698.pdf (última visita: 6 junio 2025).

[947] FERNÁNDEZ GARCÍA explica esta evolución normativa en los servicios de red según lo siguiente: "La diferencia más importante que presentan estos gravámenes con respecto a los que se enmarcaban en el régimen anterior a la liberalización es que inciden sobre ámbitos reconocidos como propios de la libertad y, por ende, no sustraídos jurídicamente a ella mediante publicatio. No son condiciones impuestas por la Administración a quien asume la gestión indirecta de una actividad que es de la Administración misma y que no corresponde al ámbito de la libertad del gestor. Deben justificarse, pues, en razones proporcionadas e interpretarse y aplicarse restrictivamente de acuerdo con una serie de principios destinados a permitir y garantizar el máximo despliegue posible de la libertad y de sus condicionamientos intrínsecos en el contexto de los servicios esenciales: la competencia y el mercado" (*Estatuto jurídico de los servicios esenciales económicos en red*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2003, pág. 502).

(ii) La segunda nota común consiste en que **una parte de las infraestructuras necesarias para la actividad, pero no todos sus elementos, tienen la condición de dominio público** (con la excepción de la definición amplia en el caso de los puertos y de las carreteras). No obstante, dicha definición restrictiva del dominio público se ve contrarrestada con la declaración amplia de los bienes o instalaciones de utilidad pública a efectos expropiatorios.

(iii) La tercera nota común se basa en la **existencia de infraestructuras de** red (con la excepción de los puertos), **cuya explotación constituía un monopolio que la Unión Europea ha tratado de abrir a la competencia**, como de hecho ha ocurrido. Dado que una de las finalidades de la regulación europea de estos sectores consistía en poner fin al régimen de monopolio, las obligaciones de servicio público o servicio universal constituyen solo una parte de la explotación de la red y su regulación pretende garantizar el acceso a toda la población, al tiempo que evitar la distorsión competitiva entre los servicios liberalizados [948] . En el caso de la vivienda social, en cambio, no hay infraestructura de red y además la situación de partida es la contraria: existe un mercado de arrendamiento liberalizado en el cual la Administración debe actuar para proporcionar el acceso a una vivienda digna.

En los sectores anteriormente citados, en definitiva, la noción del dominio público no se asocia a la prestación de servicios públicos sino a la existencia de recursos naturales (hidrocarburos) o de bienes inmateriales (espectro radioeléctrico) cuya titularidad se reserva al Estado y cuyo aprovechamiento especial por los particulares se sujeta a concesión demanial; o a la realización de obras de interés general y de utilidad pública (carreteras, líneas de ferrocarril, puertos) que tampoco gozan de la condición de demanial en razón de la prestación de un servicio público a través de

[948] SEGURA SERRANO comenta cómo la regulación europea de las industrias de red en la década de los noventa primaba la defensa de la competencia, mientras que una vez producida la apertura de estos mercados, *"*lo que se demanda es una mayor garantía en el funcionamiento de los SIEG, cuya función social y de cohesión territorial no debe subestimarse" (SEGURA SERRANO, A., "Los "servicios de interés económico general" tras el Tratado de Lisboa: de la acepción a la regulación positiva", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 38, enero-abril 2011, pág. 93).

ellas (con excepción del transporte de viajeros), sino en virtud de una declaración legal expresa de las zonas o tipologías de bienes que lo son.

9.2. Los aparcamientos públicos: su mantenimiento como SP

En el **ámbito local**, resulta de interés comparar la vivienda social con los aparcamientos públicos pues comparten ciertas similitudes. Así, aunque la necesidad que pretenden satisfacer es muy diferente, coinciden: (i) desde una perspectiva **regulatoria** en tratarse de competencias propias de las entidades locales, que tienen legalmente atribuidas[949]; y (ii) desde una perspectiva **material**, en el hecho de poner a disposición temporalmente un bien inmueble a favor de sujetos que acceden individual y exclusivamente a su uso, con una actividad prestacional consistente en la vigilancia y custodia del vehículo, así como en el mantenimiento y limpieza de las instalaciones en el caso del aparcamiento, o solo en el mantenimiento, vigilancia y limpieza de las zonas comunes en el caso de la vivienda[950].

---

[949] El art. 25.2 de la LBRL atribuye a las entidades locales, como competencias propias, tanto la "Promoción y gestión de la vivienda de protección pública" como el "estacionamiento" de vehículos (letras a) y g) respectivamente). Su importancia radica en que la propia LBRL dispone que "son servicios públicos locales los que prestan las entidades locales en el ámbito de sus competencias" (art. 85.1). Según TORNOS MAS, existe una línea de interpretación amplia del concepto de servicios públicos, que incluye no solo el elemento subjetivo ligado a la publicatio sino también el objetivo. Su conclusión consiste en "que en nuestro derecho el concepto de servicio público se identifica mayoritariamente con aquellas actividades prestacionales de interés general cuya titularidad ha sido asumida por la Administración (publicatio), (…). Junto a estos servicios públicos se pueden reconocer los servicios públicos locales que no son objeto de publicatio, sino ejercicio de una competencia local consistente en la prestación de un servicio de interés general". En este caso el autor se refería a los servicios de aparcamientos subterráneos ("El concepto de servicio público a la luz del derecho comunitario", *Revista de Administración Pública*, n.º 200, mayo-agosto 2016, págs. 199-200).

[950] El contrato de aparcamiento se define legalmente como aquel en el que se cede, como actividad mercantil, un espacio en un local o recinto "para el estacionamiento de vehículos de motor, con los deberes de vigilancia y custodia durante el tiempo de ocupación, a cambio de un precio determinado en función del tiempo real de prestación del servicio" (art. 1.1 de La Ley 40/2002, de 14 de noviembre, reguladora del contrato de aparcamiento de vehículos). Antes de esta definición legal, constituía "un contrato atípico, al carecer de regulación propia en nuestro ordenamiento y, además, de naturaleza mixta, esto es, su configuración, y por añadidura su regulación, compartía elementos tanto con el contrato de arrendamiento (en cuanto a la existencia de una parcela expedita en la que estacionar), como con el contrato de depósito (en cuanto a la obligación de guarda y custodia)" (AYLLÓN SANTIAGO, H., "Problemas actuales del contrato de aparcamiento", *Actualidad Civil*, n.º 8, abril de 2011, pág. 3). Según la doctrina civilista, las características

Nuestra jurisprudencia se ha venido manifestando a favor de considerar esta puesta a disposición de un bien inmueble como un servicio público antes incluso de que el estacionamiento figurase expresamente en el listado de competencias propias municipales de la LBRL[951]. Y lo cierto es que en principio las entidades locales han venido considerando de forma mayoritaria esta actividad como un servicio público y no como una actividad económica privada sobre un bien demanial, si atendemos al negocio jurídico escogido para la construcción y explotación de aparcamientos en inmuebles de dominio público[952]. Ahora bien, no faltan voces en la doctrina que critican esta postura jurisprudencial[953].

---

principales de este contrato consisten en su naturaleza mercantil y en la vigilancia y custodia del vehículo, que "resulta consustancial por ser finalidad propia" de este negocio jurídico (AYLLÓN SANTIAGO, H., en la misma obra, pág. 4, con cita de VILLALTA, A.E. y MÉNDEZ, M.R. en nota a pie de página n.º 7).

951 La STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 6 de mayo de 1999, RJ 1999\4300, reconoce que la actividad de aparcamiento público prestada por particulares en régimen de concesión sobre terrenos de dominio público es un «servicio público municipal», conectado con la competencia sobre la ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas —art. 25.2.b) LBRL—. Más recientemente, en la Sentencia n.º 25/20, de 10 de marzo de 2020, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo (recurso n.º 50/2018, F.J. 7º), el demandante cuestiona que la atribución competencial del art. 25.2.g) de la LBRL suponga que el aparcamiento sea un servicio público, pero el órgano judicial considera que "la actividad de gestión del servicio de estacionamiento se configura como un servicio público local, una competencia propia de los municipios en materia de "estacionamiento de vehículos y movilidad"".-

952 Hemos investigado la información publicada en la Plataforma de Contratación del Sector Público, así como en las plataformas electrónicas de contratación de Andalucía, Cataluña, Navarra y Madrid, hasta el 1 de enero de 2023. La mayoría de los negocios jurídicos para la gestión de aparcamientos públicos se articulan a través de contratos de concesión de servicios (al menos ocho adjudicados en 2022) y de concesión de obras en el caso de incluir su construcción. Así, en el último año objeto de estudio (2022), al menos ocho contratos localizados en estos medios eran de concesión de servicios y al menos cinco eran de concesión de obras. Llama la atención que se hayan adjudicado al menos tres concesiones o autorizaciones demaniales para el uso privativo de dominio público para la explotación de aparcamientos públicos, en atención a la jurisprudencia anteriormente comentada. Sin embargo, del literal de sus términos y condiciones se desprende que en realidad las correspondientes entidades locales estaban contratando el servicio de aparcamiento. Puede ampliarse la información sobre estos casos y las posibles alternativas jurídicas que planteo en "Modelos de construcción y explotación de aparcamientos públicos: experiencias recientes", en RECUERDA GIRELA, M.A. (coord.), *Anuario de Derecho Administrativo 2023,* Civitas, Cizur-Menor, 2023, págs. 303-325.

953 VILLAR ROJAS llega a afirmar que "no hay ninguna prestación en favor de los usuarios" de un aparcamiento público ("La concesión como modalidad de colaboración privada en los servicios sanitarios y sociales", *Revista de Administración Pública*, n.º 172, 2007, pág. 180). El autor maneja

9.3. Las viviendas tuteladas: su ubicación en suelo dotacional

Las viviendas tuteladas constituyen una tipología de alojamiento análoga a la que estamos proponiendo en este trabajo. Así, partiendo de que las personas sin hogar no solo necesitan un alojamiento sino también asistencia social, la vivienda tutelada permite cubrir ambas necesidades, proporcionando autonomía en el uso residencial a la vez que atención y seguimiento de la persona que habita en ella.

Partiendo de que la normativa estatal no regula esta figura más allá de incluirla en el Catálogo de Referencia de Servicios Sociales como servicio de atención residencial para personas sin hogar, entre otros colectivos[954], y que las autonómicas son escasas y de contenido diverso[955], hemos optado por analizar seis municipios para poder revisar lo que prevé el planeamiento respecto a los suelos en los que se ubican.

Hemos seleccionado los tres municipios con mayor número de población de España (Madrid, Barcelona y Valencia) y, dentro de las tres CCAA que encabezan el número de personas sin hogar por cada 100.000 habitantes (Cantabria, Navarra y País Vasco) [956], hemos seleccionado municipios bien que son su capital (Santander, Pamplona), bien la ciudad más cara para adquirir una vivienda en España (San Sebastián), bien ciudades adicionales con pisos tutelados (Laredo y Torrelavega)[957].

---

una noción de servicio público vinculada al elemento prestacional, es decir, a una prestación de dar o hacer que "no se limita a permitir el uso por un tercero, incluso aunque sea preciso mantener el bien en condiciones de ser utilizado (pág. 180 también).

[954] Apartado 1.5.B del Catálogo de Referencia de Servicios Sociales (*op. cit.* nota a pie de página n.º 597).

[955] Véase el estudio sobre esta materia de NÚÑEZ MUÑIZ, M. C., "Los pisos tutelados como alternativa de alojamiento a los establecimientos residenciales de personas mayores: cuestiones sobre su régimen y naturaleza jurídica", *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, n.º 721, 2010. En concreto, sobre el concepto de piso tutelado, págs. 2178-2180.

[956] Instituto Nacional de Estadística, "Encuesta a las personas sin hogar", 2012 disponible en https://www.ine.es/prensa/np761.pdf (última visita: 6 junio 2025).

[957] Según BANKINTER, "Precio de la vivienda en 2023: ¿Cómo evoluciona el precio de las casas en las ciudades?", 5 de abril de 2023, consultable en https://www.bankinter.com/blog/finanzas-personales/precio-vivienda-ciudades (última visita: 6 junio 2025) y según IDEALISTA, "Las 10

El resultado se muestra en la siguiente tabla resumen:

VIVIENDAS TUTELADAS: TIPO DE USO, NATURALEZA JURÍDICA DEL SUELO Y CALIFICACIÓN DEL SERVICIO			
NOMBRE / TITULARIDAD	**SUELO DOTACIONAL**	**DOMINIO PÚBLICO**	**SERVICIO PÚBLICO**
BARCELONA			
Habitatges amb Serveis per a Gent Gran Marina / **Pública**	SÍ Viviendas dotacionales para la gente mayor (HD/7-g)	SÍ	NO expresamente Alojamiento personas mayores: servicio social especializado
MADRID			
Pisos tutelados Baltasar Santos / **Pública**	Sí Equipamiento básico. Sistema local	No expresamente	SÍ Servicio Público de Atención a Personas Mayores en Pisos Tutelados
Centro de día y pisos tutelados María Orué / **Pública**	Sí Equipamiento básico. Sistema local	No expresamente	SÍ Servicio Público de Atención a Personas Mayores en Pisos Tutelados
Apartamentos municipales para mayores Retiro / **Pública**	Sí Equipamiento básico. Sistema local	No expresamente	SÍ Servicio Público de Atención a Personas Mayores en Pisos Tutelados
PAMPLONA			
Apartamentos Milagrosa Alojamientos personas mayores / **Pública**	Sí Dotacional público	SÍ	NO en la ordenanza Sí según la LBRL[958]
Apartamentos Txoko Berri Alojamientos personas mayores / **Pública**	Sí Dotacional público		
Apartamentos tutelados Leyre / **Privada**	Sí Dotacional privado	N.A.	NO

ciudades más caras de España para vivir, ¿cuáles son?", 26 de enero de 2024, consultable en https://www.idealista.com/news/inmobiliario/vivienda/2024/01/26/810108-las-10-ciudades-mas-caras-de-espana-para-vivir-cuales-son (última visita: 6 junio 2025).

[958] Todos los servicios que prestan las EELL en el ámbito de sus competencias son servicios públicos locales (art. 85 LBRL).

SAN SEBASTIÁN			
Intxaurrondo, apartamentos dotacionales para mayores en alquiler / **Pública**	Sí Equipamientos. VPP: apartamentos dotacionales	SÍ	SÍ Servicios en edificios de alojamientos dotacionales
SANTANDER / LAREDO / TORRELAVEGA			
Piso Red Enlace proyecto vida independiente discapacitados Francisco Iturrino 2 Santander / **Pública**	NO Residencial en vivienda colectiva	NO expresamente	NO en ordenanzas municipales Sí según la LBRL
Casa Coll Pablo Garnica 81, Torrelavega / **Privada**	NO Residencial en vivienda no colectiva	NA	
ASCASAM-San Román Corceño 42 Santander / **Privada**	NO Residencial en vivienda no colectiva	NA	
Puebla Vieja Ruayusera 13 Laredo / **Privada**	NO Residencial en vivienda colectiva	NA	
VALENCIA			
Vivienda tutelada enfermos mentales "Velluters" mujeres / **Pública**	SÍ SQS-AS: equipamiento sanitario-asistencial Incluida en la red del Sistema Público Valenciano de Servicios Sociales para personas con enfermedad mental	NO expresamente	SÍ Sistemas generales y locales de servicio público
Vivienda tutelada enfermos mentales "Velluters" hombres / **Pública**			
Parcela para servicio público sanitario-asistencial en calle Arboleda 9 / **Pública**	SÍ Sistema Local Servicios Públicos	NO expresamente	SÍ

Fuente de elaboración propia a partir de las normas y planes vigentes, así como de información institucional y de las asociaciones sin ánimo de lucro implicadas[959]

En la **Tabla 6** del **ANEXO** incluimos las referencias normativas y otras referencias consultadas en red que soportan la información anterior.

[959] Véase la Tabla 6 del ANEXO.

De la tabla anterior se deduce que:

(i) Prácticamente todas las viviendas tuteladas o parcelas para servicio asistencial se ubican en suelo calificado como **dotacional**; no como residencial.

(ii) En la mitad de los municipios o grupos de municipios (Santander, Laredo y Torrelavega) analizados la prestación se califica como **servicio público**.

(iii) Esto pese a consistir el servicio fundamentalmente en la puesta a disposición del inmueble para personas mayores y discapacitados que pueden habitar en ellos de manera autónoma.

(iv) Con ocasión de la búsqueda de pisos tutelados en estos municipios, no hemos localizado ninguno de titularidad pública destinado a personas sin hogar.

Por otro lado, podemos sintetizar sus **rasgos comunes** según lo siguiente: (i) servicio no garantizado para todos los demandantes, (ii) selección conforme al cumplimiento de determinados requisitos, puntuaciones y orden cronológico de una lista de espera[960], (iii) destino a colectivos especialmente vulnerables, como las personas mayores o con alguna discapacidad, pero que pueden habitar en el inmueble de manera autónoma, (iv) que resultan adjudicatarios de una plaza que les confiere el derecho a ocuparla, así como a recibir el resto de prestaciones propias de este servicio[961], (v) con carácter temporal o permanente, (vi) a quienes se asigna un

[960] P. ej. arts. 8 y 9 Orden 368/2003 de la Comunidad de Madrid.

[961] P. ej. art. 11.3 Orden 368/2003 de la Comunidad de Madrid. Asimismo, según el art. 11.5 de esta norma, el usuario debe suscribir "un documento de incorporación al centro en el que figurará la aceptación expresa de las normas reguladoras de la organización y del funcionamiento del mismo y de sus derechos y obligaciones, así como el compromiso de aceptar ser derivado a un centro residencial, público o privado, cuando sus condiciones físicas o psíquicas, acreditadas por los servicios médicos de la Consejería de Servicios Sociales, le impidan valerse por sí mismo". NÚÑEZ MUÑIZ califica la firma de este documento como la firma de un contrato de adhesión, inclinándose por el reconocimiento de un derecho de uso y disfrute de la vivienda adjudicada; no de la plaza ("Los pisos tutelados como alternativa de alojamiento a los establecimientos residenciales de personas mayores: cuestiones sobre su régimen y naturaleza jurídica", *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, n.º 721, 2010, págs. 2185 y 2187). La autora reflexiona acerca de su calificación como

trabajador social y otros servicios (p. ej. teleasistencia, limpieza), y (vii) cuyo coste es muy inferior al de un alquiler, incluido un alquiler asequible[962].

9.4. Extrapolación a la vivienda social en suelo dotacional público

La casuística de las **infraestructuras de red** nos permite, partiendo de la noción de la afectación de un bien a un servicio público concreto[963], diferenciar entre dos niveles o grupos prestacionales del servicio de vivienda: el primero comprendería todas las actuaciones públicas -directas o indirectas mediante participación privada- dirigidas a satisfacer el derecho a la vivienda a través parques públicos y privados de vivienda protegida: siguiendo la clasificación de LLAMBEA LLOP, se trataría de la gestión técnica, vinculada al mantenimiento de los inmuebles; la gestión social, consistente en la selección, adjudicación, seguimiento, contacto y extinción de la

derecho de usufructo o de habitación; como derecho real o personal. Sin embargo, en nuestra opinión, el carácter demanial de la dotación y la consiguiente atribución del derecho a través de un acto administrativo, llevarían a plantear el análisis con arreglo a figuras propias del derecho administrativo; no del derecho privado. En otras CCAA, en cambio, la normativa prevé la firma de un contrato de hospedaje con carácter general "para adquirir la condición de residente en un establecimiento residencial dependiente de la Administración del Principado de Asturias o en plaza concertada" (art. 24 del Decreto 10/1998, de 19 de febrero, por el que se regula el acceso y estancia en residencias de ancianos del Principado de Asturias, BOPA 7 marzo 1998).

962 P.ej. en Cataluña, el servicio de vivienda tutelada para gente mayor, de carácter temporal o permanente, tiene un coste de referencia de 283,71 €/mes y un copago de 224,31 €/mes (Departamento de Derechos Sociales e Inclusión de la Generalidad de Cataluña, datos de la prestación publicados en https://dps.gencat.cat/ccs/prestacio.do?Prestacio=1401, última visita: 6 junio 2025). En la Comunidad de Madrid, los usuarios de los pisos tutelados deben hacerse cargo de los suministros y consumos necesarios para su permanencia en el piso (art. 14 Orden 368/2003 referenciada en la tabla adjunta anterior). Por su parte, el Ayuntamiento de Madrid establece que los aporten un 20% o 25% de los ingresos que perciben si viven en un apartamento individual, y entre un 15% o 20% si el apartamento es compartido, con un máximo de 330,67€/mes o de 264,13e/mes respectivamente (sede electrónica del Ayuntamiento de Madrid, información consultable en https://sede.madrid.es/portal/site/tramites/menuitem.62876cb64654a55e2dbd7003a8a409a0/?vgnextoid=60309374bcaed010VgnVCM1000000b205a0aRCRD&vgnextchannel=7c052820f8aa8210VgnVCM1000000b205a0aRCRD&vgnextfmt=pd y aportaciones máximas según el Decreto, de 15 de diciembre de 2023, del Delegado del Área de Gobierno de Políticas Sociales, Familia e Igualdad, por el que se aprueba la tabla de rentas, baremos y aportaciones a aplicar en los servicios de atención a personas mayores, para el año 2024 (consultable en https://sede.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/Mayores/Tr%C3%A1mites%20y%20gestiones/ficheros/Decreto%20Baremo%20Aportaciones%202024.pdf, últimas visitas 6 junio 2025).

963 ARIÑO ORTIZ, G., *La afectación de bienes al servicio público*, Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid, 1973, págs. 43-44.

relación con sus ocupantes; la gestión financiera; y la gestión de la propiedad[964]. Estos servicios pueden considerarse servicios de interés general (o SIEG en la terminología europea) pero no necesariamente servicios públicos *strictu sensu.*

El segundo nivel o grupo se referiría al destino concreto dado a un determinado bien público, que podría estar afecto a un servicio público en términos de la LPAP o a obligaciones de servicio público según el derecho de la UE.

Así, del mismo modo que las infraestructuras pueden servir al interés general (carreteras, ferrocarriles, puertos, redes de transporte y distribución de energía eléctrica o de telecomunicaciones, etc.) pero sin que todos los elementos sean de dominio público y, desde luego, sin que todas ellas se destinen exclusivamente a la prestación de un servicio público o, en terminología europea, estén afectas a obligaciones de servicio público, el servicio de vivienda puede incluir prestación o actividades de interés general y, en lo que respecta a su provisión para personas sin hogar, convertirse en un servicio público social, responsabilidad de la Administración, quien puede atender esta necesidad a través del suelo dotacional público del que sea titular o incluso a través de OSPs acordadas con entidades públicas o privadas propietarias de inmuebles aptos para la prestación del servicio.

En concreto, **proponemos sustituir la referencia al servicio público en las leyes autonómicas de vivienda por la de imposición de obligaciones de servicio público conforme al derecho de la UE** pues la declaración como servicio público resulta, en cierto modo, una medida:

(i) **imposible** si se entiende este en sentido estricto, pues la provisión del servicio de vivienda nunca va a poder reservarse exclusivamente al Estado o a las CCAA. Ahora bien, esta imposibilidad no constituye un obstáculo insalvable pues venimos comentando en este trabajo la realidad histórica de los servicios públicos educativos, sanitarios y asistenciales, cuya prestación

[964] LAMBEA LLOP, N., "Propuesta de un modelo de provisión y gestión de vivienda social en clave europea", tesis doctoral, *Universitat Rovira i Virgili,* Tarragona, 2019, págs. 89-90.

no está reservada a la Administración. Precisamente esta perspectiva asistencial es la que permitiría considerar determinados servicios de alojamiento como servicio público; **o cuando menos**,

(ii) **anacrónica**, de "vuelta atrás", pues la noción de servicio de interés general (SSIG, SIEG o SIGNE), vinculada al derecho de la UE, es la que ha venido imperando en las últimas décadas de ruptura de monopolios y apertura a la competencia en la prestación de servicios a través de infraestructuras de red.

El caso de los **aparcamientos** proporciona un ejemplo de bien inmueble de tipología edificatoria, en el que su mera ocupación constituye la parte esencial del servicio y este **se califica como servicio público en el ámbito de la legislación de régimen local pese a no haberse reservado su titularidad a la Administración ni haberse hecho esta responsable de garantizarlo para todos los residentes**.

Además, es un ejemplo de caso "extremo" acerca de cómo el concepto de servicio público depende ya no solo de lo que disponga cada norma o grupo de normas por razón de la materia, sino del entrecruzamiento de normas. Así, en el ámbito de la legislación de régimen local, los aparcamientos ubicados en bienes públicos, destinados a un uso general, se consideran servicio público. En cambio, ese mismo supuesto no merece tal consideración pese a aplicarse el mismo precepto de la LBRL pero a efectos de una exención fiscal prevista en la ley reguladora del impuesto de sociedades [965]. La disección y particularización del concepto en función de la casuística impositiva es máxima si consideramos que en el caso del impuesto sobre

[965] Con razón afirma VILLAR EZCURRA que, en el derecho fiscal, la mayoría de las alusiones al servicio público se refieren a la disposiciones reguladoras de las exenciones fiscales y que, en general, "implica un concepto muy estricto, en contraste, incluso, con la propia normativa administrativa general" (VILLAR EZCURRA, .J.L., *Servicio público y claves de conexión*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Derecho, Madrid, 1976, pág. 62).

bienes inmuebles se recupera la noción del servicio público para los aparcamientos[966].

En cualquier caso, aplicado a la vivienda dotacional pública, encajaría también en el concepto de servicio público local, tanto en su vertiente residencial como asistencial de las competencias locales.

Las **viviendas tuteladas** analizadas se destinan a personas mayores y a personas con alguna discapacidad pero que en ambos casos gozan de autonomía suficiente para habitarlas de manera autónoma. Como puede apreciarse, constituyen un caso análogo a la vivienda dotacional que estamos proponiendo para su ocupación por personas sin hogar.

Prácticamente todos los casos analizados coinciden en ubicarse en suelo dotacional cuando este es de titularidad pública -no en suelo residencial- y además en la mitad de los municipios o grupos de municipios (seis en total), se declara como bien de dominio público y como servicio público. Además, todos ellos se enmarcan en el ámbito de los servicios sociales. Tampoco este servicio se ha reservado a la Administración autonómica ni local; de hecho, incluimos en el análisis algunas

[966] En el impuesto de sociedades, nuestros tribunales entendieron que el art. 25.2.b) de la LBRL no incluía el aparcamiento a efectos de aplicar la bonificación por servicios públicos contemplada en la ley de este impuesto. Merece la pena transcribir el razonamiento jurídico: "Del contenido del art. 25.2 b) de la Ley 7/1985, LBRL , no puede entenderse que se extienda a otros servicios que, desarrollándose fuera de la vía urbana, puedan estar más o menos relacionados con los mismos. En efecto, en el concepto de "ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías públicas" no puede incluirse el conjunto de operaciones realizadas en general con la construcción y explotación de un aparcamiento para vehículos, sino que el servicio público de gestión municipal que se bonifica se refiere a una nueva actividad de ordenación del tráfico en la vía pública, sin perjuicio de que el municipio pueda desarrollar esa labor al amparo de lo dispuesto en al apartado 1 del art. 25 del TRLBRL" (STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo), n.º 1199/2016 de 25 de mayo, RJ 2016\2657).

En cambio, a efectos del impuesto sobre bienes inmuebles, el TS afirma que "los aparcamientos subterráneos en régimen de concesión administrativa sobre terrenos demaniales municipales constituyen un servicio público". Dicha afección a este servicio público supone que estén exentos de este impuesto (STS (Sala de lo Contencioso Administrativo), de 22 de enero de 2002, RJ 2002\5599).

En la actualidad, la versión vigente del art. 25.2 de la LBRL contempla en su apartado g) el estacionamiento como una de las competencias que el municipio ejercerá como propia.

viviendas tuteladas propiedad o gestionadas por entidades sin ánimo de lucro (p. ej. AMBROS o AMICA en Puebla Vieja y Casa Coll respectivamente).

Extrapolando este tratamiento jurídico y los rasgos comunes de las viviendas tuteladas a la vivienda en suelo dotacional público, entendemos que esta se configuraría conforme a los siguientes rasgos:

(i) **Subjetivo:** su **destino a colectivos especialmente vulnerables**, que tienen necesidad de **asistencia social** aunque sea en un grado mínimo, como es el caso de las personas sin hogar a las que nos venimos refiriendo en este trabajo.

(ii) **Valorativo:** otorgamiento del derecho conforme a la puntuación obtenida por el solicitante, partiendo del cumplimiento de unos requisitos mínimos.

(iii) **Objetivo:** su **acceso** mediante la **obtención del derecho a ocupar una plaza** -no un inmueble- otorgado mediante un acto administrativo. Por tanto, la relación es jurídico-administrativa; no jurídico-privada (alquiler).

(iv) **Temporal:** permanente o transitorio.

(v) **Contenido prestacional:** incluye la **provisión de algún servicio social**, como el seguimiento por un trabajador social o la teleasistencia.

(vi) **Precio:** copago por **importe inferior a un alquiler social o gratuidad.**

(vii) Sin asunción de la titularidad del servicio ni reserva a la Administración pero **con responsabilidad en su prestación universal a dicho colectivo de personas sin hogar**.

10. CONCLUSIONES DE ESTE CAPÍTULO

Podemos sintetizar las conclusiones de lo anteriormente expuesto en este capítulo, de acuerdo con lo siguiente:

1. La vivienda dotacional pública en España **es un bien de dominio público** con base en los siguientes fundamentos jurídicos alternativos o acumulativos:

   a) Por declararse expresamente el alojamiento dotacional a través de una norma con rango de ley como bien de dominio público: en Islas Baleares, a través de un decreto-ley de medidas urgentes en materia de vivienda; en Cataluña y País Vasco, a través de sus respectivas leyes de vivienda.

   b) Alternativamente, aplicando un silogismo, por declarar una ley la dotación pública como bien demanial y contemplarse la vivienda o alojamiento expresamente como uso posible en la propia legislación autonómica (Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura y Murcia) o acudiendo a la Ley Estatal de Vivienda, que sí permite tal uso como compatible en caso de que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística así lo establezcan (Galicia).

   c) En todo caso -argumento acumulativo respecto a las CCAA carentes de declaración legal expresa o haciéndose dicha declaración a través de un reglamento como ocurre en Asturias-, por considerarse la dotación pública como bien demanial por la afectación implícita o tácita a un servicio público derivada formalmente de la aprobación del proyecto de reparcelación. En este sentido, la gran mayoría de las legislaciones autonómicas atribuyen a la aprobación de la reparcelación el efecto de transmisión de los terrenos de cesión obligatoria para su incorporación al PPS o su afectación a los usos previstos en el planeamiento. Esto último vendría a constituir la afectación implícita a un uso o servicio público.

   d) Ello salvo posibles excepciones en el caso de Navarra, donde solo las dotaciones locales se califican como bienes de dominio público mientras que los terrenos cedidos como dotación supramunicipal para la construcción de viviendas protegidas en régimen de arrendamiento se integrarán en el Banco Foral del Suelo y se podrán enajenar, ceder a otras Administraciones o

constituirse derechos de superficie. Y el caso de Aragón, donde se permite que el suelo destinado a vivienda dotacional pública mediante declaración de compatibilidad pase a tener condición de patrimonial durante el plazo en que dure la compatibilidad.

Tres comentarios críticos a la afectación implícita derivada de la aprobación de la reparcelación y propuestas *de lege ferenda*

2. El **primero** de ellos, **por el momento en el que se produce dicha afectación.** Mientras no se construya sobre ese suelo y se destine el edificio al equipamiento correspondiente -a vivienda social, como es el caso objeto de estudio-, la aprobación del proyecto de reparcelación supondría preceder el efecto (el carácter demanial) a la causa (la afectación a un servicio público), lo cual carece de lógica.

3. El segundo, porque **la afectación de las dotaciones públicas al dominio público de manera implícita, vinculada a la aprobación del proyecto de reparcelación, presupone que <u>todo</u> el suelo dotacional está afecto a un uso general o servicio público.** Desde la ortodoxia jurídica y en línea con el argumento jurisprudencial relativo a que el dominio público está en función de la titularidad y del tipo de uso, razón por la que no corresponde al planeamiento determinarlo, hemos de criticar el automatismo formal que supone considerar toda dotación pública como implícitamente afecta al dominio público, pues ni legislativamente se ha declarado como tal en todas las CCAA, ni tampoco la definición conceptual de la dotación ni su destino se han restringido al uso general o servicio público en la mayoría de CCAA.

   Ante la disyuntiva de carecer la dotación pública de calificación legal como bien demanial o de poseer tal calificación con carácter general para todas las dotaciones, en línea con las conclusiones del capítulo I hemos de **recomendar que "las dotaciones urbanísticas demaniales"** término propuesto en este trabajo, **se declaren legalmente** con esta naturaleza, **a través de las**

correspondientes leyes autonómicas urbanísticas o de ordenación del territorio. A su vez, recomendamos definir las "dotaciones urbanísticas demaniales" vinculadas a los conceptos de uso general y servicio de interés general sujeto a obligaciones de servicio público, de acuerdo con las conclusiones del capítulo I. Ello mientras se mantenga en España la dualidad de bienes públicos. A su vez, considerando que las dotaciones suelen definirse normativamente a través de conceptos más amplios que el de servicio público**, recomendamos también incorporar la definición de dotación urbanística** por referencia a su titularidad pública o privada y a su afectación a servicios de interés general o social, según las conclusiones del capítulo I.

4. El tercer comentario crítico lo basamos en la **disfuncionalidad que supone mantener una dualidad de bienes de la Administración** -demaniales y patrimoniales- **sobre la base de un concepto amplio del servicio público** ligado a actividades que promuevan fines públicos.

La vivienda dotacional como servicio público que justifique materialmente la naturaleza del suelo como bien demanial

5. La legislación autonómica no declara formalmente la titularidad del servicio público de vivienda. Ello a su vez determina la ausencia del requisito de la *publicatio* o reserva del servicio.

6. Solo tres CCAA contienen la declaración formal de la vivienda dotacional como servicio público: Asturias, donde los alojamientos dotacionales son aquellos "afectos al servicio público"; Murcia, respecto al uso dotacional de vivienda pública, que se entiende como "bien de servicio público" y País Vasco, donde el alojamiento dotacional se ubicará en "bienes demaniales afectos a un servicio público".

7. De manera más acorde con el derecho de la UE, en cinco CCAA la provisión de viviendas destinadas a políticas sociales se declara como servicio de interés

general (Cataluña, Islas Baleares, Murcia, País Vasco y Valencia) y en otra de ellas, como servicio social de interés general (Navarra).

8. Tal entendimiento de la vivienda como servicio público **solo puede basarse en un concepto amplio** -no técnico- fundamentado en la evolución de nuestro derecho hacia la consideración de la vivienda como un derecho-prestación y en la existencia de otros servicios públicos no reservados a la Administración, como los asistenciales, educativos o sanitarios.

9. Considerando que **una definición amplia del servicio público** a efectos de la clasificación de los bienes de la Administración en demaniales o patrimoniales, **puede devenir inútil**, y que el suelo patrimonial lucrativo también se destina a vivienda protegida, **no cabe en nuestra opinión ubicar cualquier vivienda en el suelo dotacional, sino solo aquellas que realmente constituyan un servicio responsabilidad de la Administración**, **configurado como una prestación (i) asistencial, (ii) universal** respecto a cualquier persona en situación de necesidad, esto es, de accesible y de calidad, en especial en lo que respecta al precio, **(iii) articulada mediante negocios jurídico-públicos y sin ánimo de lucro por parte de la Administración** (no así del privado en caso de gestión indirecta). Se trata del servicio social obligatorio a favor del colectivo de personas sin hogar definido, responsabilidad de la Administración -autonómica en primer término- , sin reserva ni monopolio alguno, consistente en una prestación continuada y exigible a esta, tal y como lo habíamos propuesto en las conclusiones del capítulo II.

10. Los **casos restantes de vivienda protegida** podrían ubicarse en suelos **con aprovechamiento lucrativo y uso residencial**, como ya ocurren en la actualidad. Nos referimos a los alquileres sociales o sostenibles en los que la Administración no asume la responsabilidad de su prestación a favor de todas las personas que cumplan los requisitos de acceso; cuyo uso se basa en negocios jurídicos privados; para los que proponemos incorporar servicios de gestión del alquiler y de seguimiento y apoyo a los inquilinos y a la comunidad de

propietarios para facilitar la integración social y una convivencia óptima, según lo expuesto en el capítulo II, con base en las experiencias internacionales abordadas en el capítulo I, sección 5; y que en función del mecanismo de obtención y del uso del suelo podrían incluso generar rentabilidad por la actividad de alquiler. Ello aplica tanto a la vivienda protegida de precio limitado como a la vivienda social según las define la Ley Estatal de Vivienda. En el caso de tratarse de **alojamientos temporales** destinados a colectivos especialmente vulnerables, **podrían ubicarse en dotaciones urbanísticas según hemos propuesto definirlas en este trabajo**, es decir, en suelo de titularidad pública o privada, afecto a servicios de interés general o social que los diferencien de un uso meramente residencial.

Aplicación de la evolución propia de los servicios prestados a través de infraestructuras de red

11. Partiendo de la noción de la afectación de un bien a un servicio público concreto[967] podríamos diferenciar entre dos niveles o grupos prestacionales del servicio de vivienda: el primero comprendería todas las actuaciones públicas -directas o indirectas mediante participación privada- dirigidas a satisfacer el derecho a la vivienda a través parques públicos y privados de vivienda protegida: siguiendo la clasificación de LLAMBEA LLOP, se trataría de la gestión técnica, vinculada al mantenimiento de los inmuebles; la gestión social, consistente en la selección, adjudicación, seguimiento, contacto y extinción de la relación con sus ocupantes; la gestión financiera; y la gestión de la propiedad[968]. Estos servicios pueden considerarse servicios de interés general (o SIEG en la terminología europea) pero no necesariamente servicios públicos *strictu sensu.* El segundo nivel o grupo se referiría al destino concreto dado a un determinado bien público,

[967] ARIÑO ORTIZ, *La afectación de bienes al servicio público*, Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid, 1973, págs. 43-44.]

[968] LAMBEA LLOP, N., "Propuesta de un modelo de provisión y gestión de vivienda social en clave europea", tesis doctoral, *Universitat Rovira i Virgili,* Tarragona, 2019, págs. 89-90.

que podría estar afecto a un servicio público en términos de la LPAP o a obligaciones de servicio público según el derecho de la UE.

12. **Proponemos sustituir la referencia al servicio público en las leyes autonómicas de vivienda, por la de imposición de obligaciones de servicio público conforme al derecho de la UE** pues la declaración como servicio público resulta, en cierto modo, una medida imposible o, al menos, anacrónica.

Propuestas *de lege ferenda* sobre la naturaleza jurídica del suelo de titularidad pública y sobre el servicio de vivienda al que se afecte la dotación urbanística

13. **Sobre la naturaleza jurídica del suelo, proponemos en primer lugar una solución monista basada en la unificación de los bienes públicos en una única categoría,** definiéndose en la LPAP como aquellos propiedad del sector público, entendido este conforme al ámbito de aplicación subjetivo actual de la LCSP, si bien la prerrogativas administrativas tendrían que reservarse a las entidades sujetas a derecho público. En el caso de la vivienda protegida -que incluye la social y la de precio limitado-, se definiría, por parte de la legislación de vivienda (si no estatal, al menos autonómica), un **nivel de protección jurídico-patrimonial acorde a la intensidad del interés general o social perseguido, inscribible en el Registro de la Propiedad como un derecho real sobre el bien inmueble**: (i) un **nivel máximo** de protección (inalienable, imprescriptible, inembargable, sujeto a un título jurídico-público de ocupación, etc.) para la dotación urbanística demanial que, según proponemos en este trabajo, se destine a prestar el servicio social obligatorio de vivienda para personas sin hogar, (ii) un **nivel intermedio** de protección para la dotación urbanística pública que se destine a atender las necesidades temporales de vivienda de determinados colectivos especialmente vulnerables (la vivienda social en términos de la Ley Estatal de Vivienda), que impida la enajenación salvo declaración formal administrativa de la innecesariedad de la vivienda a tal fin (el acto de desafectación), así como a la imposibilidad de prescripción adquisitiva y de embargo por terceros, en la medida en que no obstaculice la financiación de la

construcción y explotación de vivienda social; y (iii) un **nivel básico** de protección para el uso residencial, destinado a vivienda asequible (la vivienda protegida de precio tasado en términos de la Ley Estatal de Vivienda), en el que haya controles de enajenación que obliguen a justificar la sustitución del activo, evitándose así la despatrimonialización del parque público de bienes inmuebles destinados a vivienda o alojamiento.

14. **Subsidiariamente, en el régimen dualista, la dotación urbanística sería demanial.**

15. **Ahora bien, tanto en el régimen monista como en el dualista, la dotación urbanística destinada a vivienda tendría que adoptar la definición propuesta en este trabajo:**

    a) Como dotación urbanística demanial, destinada a alojamiento temporal y sujeta a las siguientes características de servicio social obligatorio, tomando con precedente la vivienda pública tutelada, que se ubica en suelo dotacional:

    (i) **Subjetivo:** su **destino a colectivos especialmente vulnerables**, que tienen necesidad de **asistencia social** aunque sea en un grado mínimo, como es el caso de las personas sin hogar a las que nos venimos refiriendo en este trabajo.

    (ii) **Cualitativo:** otorgamiento del derecho conforme a la puntuación obtenida por el solicitante, partiendo del cumplimiento de unos requisitos mínimos. En concreto, se trataría de requisitos de ingresos máximos (no mínimos); de estancia temporal durante un periodo mínimo en la Comunidad Autónoma o municipio, que justifique la intervención por parte de la Administración territorial correspondiente (p. ej. seis meses o un año), pero sin llegar a exigirse su empadronamiento; de ausencia de patrimonio que permita el acceso

a una vivienda; y de carencias o necesidades de salud, físicas, psicológicas, sociales o análogas que requieran asistencia social.

(iii) **Objetivo:** su **acceso** mediante la **obtención del derecho a ocupar una plaza** -no un inmueble- otorgado mediante un acto administrativo. Por tanto, la relación es jurídico-administrativa; no jurídico-privada (alquiler).

(iv) **Temporal:** permanente o transitorio. Pensamos que el contenido prestacional distingue este uso del meramente residencial y que por ello puede desarrollarse en suelo dotacional.

(v) **Contenido prestacional:** incluye la **provisión de algún servicio social**; como mínimo, el seguimiento por un trabajador social.

(vi) **Precio:** copago por **importe inferior a un alquiler social o gratuidad.**

(vii) Sin asunción de la titularidad del servicio ni reserva a la Administración pero **con responsabilidad en su prestación universal y continuada a dicho colectivo de personas sin hogar**.

Un servicio así definido se aproximaría a los no económicos o de pura solidaridad (SIGNE), que pueden ser libremente regulados, organizados y financiados por la Administración -principalmente, por las CCAA-[969], sin sujetarse al régimen de ayudas de Estado, ni a las directivas de contratación pública, según concluíamos en el capítulo II.

b) Como dotación urbanística -suelo de titularidad pública o privada- para **alojamiento temporal** a favor de colectivos especialmente necesitados pero sin

[969] DOMÍNGUEZ MARTÍN, M., "Actuaciones en materia de vivienda y servicio de interés general", en CHINCHILLA PEINADO, J.A. y LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L. (coords.), *Estudios sobre el derecho a la vivienda*, RDU Editores, Madrid, 2024, pág. 141.

limitarse a las personas sin hogar, a través de un alquiler social no sujeto a la LAU en razón del carácter temporal, o de otras fórmulas de puesta a disposición del inmueble. Este tipo de servicio se aproximaría a los SIEG, sujetos en lo que respecta a su organización y régimen económico, a las reglas del mercado interior (control de ayudas de Estado, de contratación pública y de libre prestación de servicios).

c) Proponemos que ambos tipos de dotaciones para este destino **se ubiquen en zonas, sectores o áreas predominantemente residenciales**, que son las idóneas para facilitar el desarrollo personal y familiar, así como la convivencia social**.** Asimismo, proponemos que una parte del suelo dotacional demanial (por porcentaje o superficie) ubicado en sectores, zonas o áreas predominantemente residenciales, deba ubicarse dentro de edificios de uso residencial, a fin de permitir la mixtura social y facilitar la integración en la sociedad de las personas sin hogar. Ello sería posible a través de la figura de los complejos inmobiliarios urbanísticos[970].

d) Lo anterior conllevaría la **adaptación de la Ley Estatal de Vivienda**, principalmente su art. 3 para introducir las siguientes modificaciones:

[970] Art. 26.5 TRLS. FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ propone esta alternativa del complejo inmobiliario urbanístico conformado por viviendas dotacionales como uso de dominio público junto a, por ejemplo, la disposición de un uso terciario-comercial de dominio privado, localizados ambos en la misma edificación. Para ello se basa en el precedente del Plan Especial de Protección del Barrio del Cabanyal de Valencia (FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, G.R., "Viviendas dotacionales: un nuevo modelo de alojamiento residencial en alquiler social", *Práctica Urbanística,* n.º 164, mayo-junio 2020, pág. 8 versión electrónica). Según este autor, *"La público-privada concertada, que para estas Viviendas de uso y dominio públicos se* posibilita la constitución de un Complejo Inmobiliario de carácter urbanístico (en régimen de Actuación de Dotación)atribuyendo a la parcela Dotacional una edificabilidad lucrativa privada (uso privado), por ejemplo un uso Terciario-Comercial a implantar en la planta Sótano (Aparcamiento), planta Baja y Primera, destinando el resto de plantas Altas a la disposición de las Viviendas-Alojamientos Dotacionales (uso demanial) gestionadas en régimen de propiedad horizontal. La adjudicación de la construcción del Complejo en proceso concurrencial comportará que el adjudicatario del uso privativo, el Terciario, financiará una parte de la construcción del uso Demanial, las Viviendas Dotacionales, lo que coadyuvará sustancialmente a la financiación de la promoción de este tipo de viviendas" (FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, G.R., "Vivienda pública en alquiler, ya!!", *Práctica Urbanística*, n.º 173, noviembre-diciembre 2021, pág. 11).

(i) En la **definición de vivienda social en suelo dotacional público**, introducir las siguientes precisiones (texto subrayado y negrita): "*La vivienda social podrá desarrollarse sobre terrenos calificados urbanísticamente como dotacionales públicos,* ***siempre y cuando constituya un servicio social obligatorio destinado a terminar con la circunstancia de sinhogarismo, al que se accede mediante el derecho a ocupar una plaza de alojamiento****, o estar comprendida en edificaciones o locales destinados a equipamientos de titularidad pública y afectos al servicio público.* ***Asimismo, la vivienda social podrá desarrollarse sobre terrenos calificados urbanísticamente como dotacionales, cuando no reúnan las condiciones para su desarrollo en suelo dotacional público. En atención al carácter temporal, su acceso se articulará a través de un alquiler social no sujeto a la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, o de otras fórmulas de puesta a disposición del inmueble****".*

(ii) En la definición de **sinhogarismo**, añadir las siguientes circunstancias: "*circunstancia vital que afecta a una persona, familia o unidad de convivencia,* ***identificada por los servicios sociales por referencia a una ausencia de red familiar y a unas condiciones económicas, psico-sociales y laborales que sitúen a dicha persona, familia o unidad de convivencia en la imposibilidad de*** *acceder de manera sostenida a una vivienda digna y adecuada en un entorno comunitario…*".

e) Asimismo, en el caso de mantenerse la dualidad de bienes públicos, proponemos al menos **modificar el art. 5.1 de la LPAP** para que los demaniales se definan como aquellos "*afectados al uso general o a* ***servicios de interés general sujeto a obligaciones de servicio público***".

f) Por su parte, el **TRLS** tendría que incorporar en su art. 18.1.a): (i) las dos definiciones de dotaciones (dotación urbanística demanial y dotación urbanística); (ii) la obligación de que aquellas destinadas a uso de vivienda

social o alojamiento temporal deban ubicarse en suelo predominantemente residencial; y (iii) la obligación de que una parte del suelo dotacional demanial (por porcentaje o superficie) ubicado en sectores, zonas o áreas predominantemente residenciales, deba ubicarse dentro de edificios de uso residencial, a fin de permitir la mixtura social y facilitar la integración en la sociedad de las personas sin hogar.

CAPÍTULO V. LOS INSTRUMENTOS PARA LA CONSTRUCCIÓN Y EXPLOTACIÓN

1. GESTIÓN DIRECTA Y COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

La apertura de servicios basados en la solidaridad, que hacen efectivos derechos constitucionales, al mercado, plantea no pocos retos para que se presten en condiciones de igualdad, continuidad, universalidad y calidad[971]. A pesar de ello, desde hace tiempo se ha venido augurando la necesidad de acudir a la CPP para afrontar el reto de la prestación de servicios de interés general no económicos, basados en la solidaridad, que tendrán cada vez más demanda debido al envejecimiento de la población europea[972].

La Ley Estatal de Vivienda permite que los servicios de interés general de vivienda definidos en ella, es decir, los de ámbito estatal, se presten directamente por las Administraciones públicas o sus entes instrumentales o dependientes, así como su realización a través de acuerdos con los propietarios, con las entidades legalmente

[971] FONT I LLOVET, T., "Organización y gestión de servicios de salud: el impacto del Derecho de la Unión Europea", en (coord.) PARISIO, V., AGUADO I CUDOLÀ, V., NOGUERA DE LA MUELA, B., *Servicios de interés general, colaboración público-privada y sectores específicos*, Tirant lo Blanch, Valencia, y Giappichelli Editori, Torino, 2016, pág. 217.

[972] AGUADO I CUDOLÀ, V. y NOGUERA DE LA MUELA, B., "Servicios de interés general, colaboración público-privada y sectores específicos: una aproximación general", en (coord.) PARISIO, V., AGUADO I CUDOLÀ, V., NOGUERA DE LA MUELA, B., *Servicios de interés general, colaboración público-privada y sectores específicos*, Tirant lo Blanch, Valencia, y Giappichelli Editori, Torino, 2016, pág. 14. A su vez, el mayor uso de las colaboraciones público-privadas para la prestación de servicios sociales de interés general se reconoce en la propia Comunicación de la Comisión, de 26 de abril de 2006, COM (2006) 177 final, según apuntan estos autores (pág. 9).

constituidas del tercer sector y de la economía social, o a través de fórmulas de CPP[973].

Recordemos que los SIG posicionan a las Administraciones territoriales integrantes de los Estados miembros, conforme a sus respectivos repartos competenciales, como "reguladores de los mercados donde operan los SIG, más o menos abiertos a la competencia". A su vez, estas pueden prestar tales servicios con carácter exclusivo o en concurrencia con la iniciativa privada[974].

Los modelos de gestión de vivienda social existentes en España comprenden desde la gestión directa, centralizada o descentralizada en entidades o empresas públicas, a nivel autonómico y local, a la gestión mixta y privada, a través de entidades con ánimo de lucro o sin él, o de cooperativas[975]. En este trabajo nos centramos en aquellos que incluyen la participación del sector privado, con o sin ánimo de lucro, para construir y gestionar vivienda social en suelo público dotacional a través del mismo negocio jurídico[976]; de ahí el empleo del término "colaboración público-

[973] Art. 4.2.

[974] DOMÍNGUEZ MARTÍN, M., "Actuaciones en materia de vivienda y servicio de interés general", en CHINCHILLA PEINADO, J.A. y LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L. (coords.), *Estudios sobre el derecho a la vivienda*, RDU Editores, Madrid, 2024, pág. 136.

[975] Esta clasificación y su detalle con ejemplos, en LAMBEA LLOP, N., "Propuesta de un modelo de provisión y gestión de vivienda social en clave europea", tesis doctoral, *Universitat Rovira i Virgili,* Tarragona, 2019, pág. 290. En cambio, la autora no analiza en su obra los modelos contractuales y autorizantes de la ocupación y uso de suelo público, a lo cual dedicamos este trabajo, abarcando además la construcción y no solo la gestión de la vivienda social.

[976] Por tanto, no son objeto de estudio los modelos públicos, centralizados ni descentralizados, cualquiera que sea su ámbito territorial. Tampoco abordaremos los negocios jurídicos de tipo asociativo (p. ej., las sociedades de economía mixta), por la necesidad de limitar el alcance. Sobre los distintos mecanismos de ejecución del planeamiento, incluidas las sociedades reguladas en el Real Decreto 1169/1978, de 2 de mayo, sobre creación de Sociedades Urbanísticas por el Estado, los Organismos autónomos y las Corporaciones Locales, de acuerdo con el art. 115 de la Ley del Suelo (BOE 5 junio 1978), véase GÓMEZ-FERRER MORANT, R., "Gestión del planeamiento y contratos administrativos", *Documentación Administrativa,* n.º 261-262, 2002 (en especial, pág. 47).

privada"[977]. Ello porque, siguiendo a GIMENO FELIÚ, "los modelos colaborativos son una importante herramienta para el mejor cumplimiento del interés público" y "el carácter complementario de la colaboración público-privada y de las fórmulas contractuales públicas ha permitido con mucha frecuencia preservar los estándares de calidad y equidad social en numerosos servicios de interés público relevante"[978]. Asimismo, la gestión o ejecución privada pueden resultar más eficaces al no aplicarse el procedimiento administrativo y pueden reducir costes[979].

GUTIÉRREZ COLOMINA también se pronuncia a favor de lo que denomina la "simbiosis con la iniciativa privada", consistente en "utilizar la concesión demanial o la concesión de obra pública para robustecer la red de servicios y equipamientos públicos y privados o para ayudar a hacer efectivo el derecho constitucional a la vivienda"[980].

---

[977] Compartimos la afirmación de SÁNCHEZ RODRÍGUEZ según la cual "Siempre que un particular coadyuve con la Administración en la construcción de obras e infraestructuras públicas o en la prestación de servicios públicos habrá *colaboración* en sentido amplio" (SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, A.J., ""Project finance" en financiación de infraestructuras mediante colaboración pública-privada", Revista Española de Derecho Administrativo, n.º 165, 2014, págs. 2-3, versión electrónica consultada). Según este autor, aunque no hay una definición como tal en el ámbito comunitario, según el Libro Verde sobre la colaboración público-privada y el Derecho Comunitario en materia de contratación pública y concesiones, el término "se refiere a las diferentes formas de cooperación entre las autoridades públicas y el mundo empresarial, cuyo objetivo es garantizar la financiación, construcción, renovación, gestión o el mantenimiento de una infraestructura o la prestación de un servicio" (pág. 4).

[978] GIMENO FELIÚ, J.M., **"**Modelos colaborativos en obras públicas y su viabilidad jurídica en España con el marco normativo vigente", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º 60, 2023, pág. 25. Este mismo autor explica que con la entrada en vigor de la CE el principio de subsidiariedad de la iniciativa pública se sustituyó por el citado principio de complementariedad (GIMENO FELIÚ, J.M, "La colaboración público-privada en un contexto de moderna gobernanza económica al servicio de la ciudanía", *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 65, 2024, pág. 6 versión electrónica).

[979] ESTEVE PARDO, J., "Los servicios de interés general en el tránsito del Estado prestacional al Estado garante", en (coord.) PARISIO, V., AGUADO I CUDOLÀ, V., NOGUERA DE LA MUELA, B., *Servicios de interés general, colaboración público-privada y sectores específicos*, Tirant lo Blanch, Valencia, y Giappichelli Editori, Torino, 2016, pág. 43.

[980] "La evolución legislativa y jurisprudencial del patrimonio municipal del suelo en el derecho español. Las prospectivas de su utilización en el siglo XXI", *Revista de derecho Urbanístico y Medio Ambiente,* n.º 311, enero-febrero 2017, pág. 214.

El Banco Mundial propone una definición de CPP en el ámbito de la vivienda ceñida a una relación contractual para que el sector privado proporcione la financiación, el diseño, la construcción, la comercialización, el mantenimiento y la gestión operativa para la entrega de vivienda asequible. El sector público aportaría una contribución económica o bienes equivalentes, como terreno, derechos de desarrollo, ingresos (rentas o tarifas) generados por la explotación del suelo, infraestructura y edificios, bonificaciones fiscales y/o participación en el capital durante un periodo fijo. La remuneración del privado estaría vinculada de manera significativa a su desempeño[981]. Se trata de una definición interesante por cuanto vemos cómo ciñe el término a modelos contractuales, no puramente autorizantes, como sería el caso de la concesión demanial.

Ante la complejidad identificada por distintas instituciones y autores respecto a la erradicación del sinhogarismo[982], el sector privado, con o sin ánimo de lucro, podría aportar:

(i) **agilidad y flexibilidad** propias del derecho privado;

(ii) **financiación** con recursos privados;

(iii) **soluciones multidisciplinares** para los distintos servicios y actuaciones que materializan la construcción y gestión de vivienda social (el diseño, la ejecución de las obras, la gestión de las zonas comunales, el seguimiento y apoyo a los inquilinos más allá del alquiler de la vivienda, etc.);

[981] "Public-Private Partnerships for Investment and Delivery of Affordable Housing in Emerging Market Economies", Banco Mundial, Washington, 2020, pág. 8. Esta vinculación coincide con la planteada en el estudio de SÁNCHEZ SOLIÑO, al que nos referimos en la sección 5.1.1.3 del capítulo VI.

[982] *Vid.* sección 2.2 del Capítulo I.

(iv) la **eficacia** en la resolución de las incidencias y conflictos durante la ejecución de las obras (sobrecostes, retrasos, etc.) y ocupación de las viviendas (impagos, vandalismo, mal uso, etc.)[983].

A pesar de la complejidad de aplicar modelos CPP a la construcción y explotación de vivienda asequible que anunciábamos en este trabajo[984], en los últimos años la doctrina ha augurado su desarrollo[985] y la realidad está secundando este vaticinio[986]. La ventaja de estos modelos frente a los tradicionales en economías desarrolladas como la nuestra consiste en que pueden integrar la política gubernamental en momentos de recesión, para combatirla. Así, algunos países del entorno OCDE han conseguido mantener o incluso incrementar el número de CPP en tiempos de crisis, manteniendo o disminuyendo ligeramente el volumen económico[987], lo cual es muy interesante cuando se trata de dar soluciones de vivienda pues la situación de sinhogarismo se agudiza precisamente en periodos de recesión.

Desde un punto de vista ideológico, resulta interesante igualmente apuntar a que, en principio, con carácter general la intensidad con la que los proyectos de CPP se han utilizado en los últimos 40 años es similar entre gobiernos de distinta ideología, excepto precisamente en el ámbito de la edificación, donde los gobiernos de centro

---

983 LAMBEA LLOP pone como ejemplo que casi el 40% de las entidades públicas que gestionan alquileres sociales en España esperan entre 8 y 12 meses de impago para iniciar un proceso de desahucio, con la quiebra del principio de igualdad que ello causa pues personas necesitadas de viviendas y que estarían en disposición de cumplir con el pago de la renta reducida y con el adecuado uso de este bien, se verían impedidos de acceder a él por el incumplimiento de sus ocupantes que la entidad pública arrendadora no remedia (LAMBEA LLOP, N., "Propuesta de un modelo de provisión y gestión de vivienda social en clave europea", tesis doctoral, *Universitat Rovira i Virgili,* Tarragona, 2019, pág. 300).

984 *Vid.* la sección 2.2 del capítulo I.

985 SÁNCHEZ SOLIÑO, A., *Las colaboraciones público-privadas. Fundamentos económicos*, UPM Press, Madrid, 2023, pág. 47. El autor se refiere en concreto a la construcción, mantenimiento y gestión de vivienda pública en alquiler.

986 *Vid.* los casos objeto de estudio en la sección 8 de este capítulo.

987 ALCARAZ CARRILLO DE ALBORNOZ, V., KE, Yongjian, MOLINA MILLÁN, J., "Public-private partnerships: pro-cyclical or counter-cyclical? an empirical study", *International Journal of Construction Management*, v. 24 (n.º 1), agosto 2023, págs. 23-24.

son cuatro veces más activos de los de izquierdas y dos veces más activos que los de derechas [988]. Considerando que la mayoría de las CCAA están actualmente gobernadas por un partido político de centroderecha[989], quizás sea un momento óptimo para generalizar la aplicación de la CPP en el ámbito de la vivienda.

En las siguientes secciones abordaremos los tipos de negocios jurídicos que cabría utilizar para la construcción y puesta a disposición de vivienda social en terrenos dotacionales públicos a través de un único negocio jurídico bilateral entre la entidad pública titular del suelo y el privado.

Partimos de una definición de negocio jurídico como "declaración o acuerdo de voluntades, con que los particulares se proponen conseguir un resultado, que el Derecho estima digno de su especial tutela, sea en base sólo a dicha declaración o acuerdo, sea completado con otros hechos o actos"[990]. Ello nos permitirá abordar por supuesto los de carácter contractual y también los patrimoniales.

No incluiremos en el estudio sistemas urbanísticos de ejecución, pese a su conexión con las figuras contractuales y patrimoniales [991], dado que partimos de suelos dotacionales ya urbanizados y cedidos a la Administración.

---

[988] ALCARAZ CARRILLO DE ALBORNOZ, V., LARA GALERA, A., MOLINA MILLÁN, J. y MUÑOZ MEDINA, B., "Public–Private Partnerships: Left or Right Government Economic Policy?", Public Organization Review, n.º 23, 2023, pág. 1538.

[989] Sobre el dato de las últimas elecciones autonómicas, véase la información publicada por el Partido Popular, consultable en https://www.pp.es/historia/ (última visita: 6 junio 2025). En cuanto al carácter de centroderecha, puede consultarse la declaración al respecto del presidente del Partido Popular recogida por la Agencia EFE en https://efe.com/espana/2023-07-20/feijoo-creo-que-el-pp-tiene-que-volver-a-ser-el-partido-amplio-de-centro-derecha/ (última visita: 6 junio 2025).

[990] DE CASTRO Y BRAVO, F., *El negocio jurídico*, CIVITAS, Madrid, 2016, pág. 34.

[991] De hecho, según nuestra doctrina, el agente empresarial urbanizador "recuerda a los viejos concesionarios de obras públicas de urbanización" (VILLAR ROJAS, F.J., "La concesión administrativa de obra pública como nueva fórmula de gestión de servicios sanitarios", *DS: Derecho y salud*, vol. 14, n.º extraordinario 1, 2006, pág. 4).

2. FIGURAS CONTRACTUALES DE DERECHO ADMINISTRATIVO

2.1. El servicio público en clave de contratación pública

Antes de abordar los distintos tipos de contratos previstos en nuestra legislación, conviene introducir la materia con una reflexión acerca de cuál es el tratamiento que la normativa de contratación pública da al servicio público, partiendo de la histórica vinculación estrecha entre ambos. Así, recordemos cómo el concepto de servicio público nació en España de la mano del dominio público y de los contratos públicos.

En la versión vigente de la LCSP, los servicios públicos pueden prestarse bajo la modalidad del contrato de concesión de servicios o del contrato de servicios pues el criterio determinante para distinguir entre uno y otro tipo contractual ha dejado de su objeto -si es o no servicio público- y ha pasado a residir en el riesgo operacional[992].

En ambas tipologías, si se trata de un servicio público, la norma exige que antes de contratarse -la concesión o el servicio- se haya procedido a su *publicatio*, estableciéndose "su régimen jurídico, que declare expresamente que la actividad de que se trata queda asumida por la Administración respectiva como propia de la misma, determine el alcance de las prestaciones en favor de los administrados, y

[992] Resulta bastante didáctica la explicación dada por el Consejo de Estado con ocasión de su análisis sobre el Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público, acerca del cambio conceptual que esta norma finalmente introdujo. Según este órgano consultivo, "es relevante constatar que la diferencia entre el contrato de servicios y el contrato de gestión de servicios públicos ha pivotado tradicionalmente sobre la naturaleza de la prestación que constituye el objeto convencional. Así, la calificación del contrato de gestión estaba condicionada por la configuración como servicio público de las prestaciones encomendadas por la Administración mediante el mismo". Dicha distinción "ha sido desplazada por una dicotomía entre el contrato de concesión de servicios y el de servicios fundada en la transferencia o no del riesgo operacional, con independencia de si el servicio sobre el que recae el pacto entre las partes tiene la consideración de servicio público". El Consejo de Estado explica que se trata de un cambio auspiciado por la normativa europea pero alertó de las distorsiones que suponía abordar la concesión de servicios con reglas propias del servicio público, cuando no todas las concesiones tendrían tal objeto y viceversa, esto es, que los contratos de servicio carecieran de reglas propias de los servicios públicos pese a incorporar tales prestaciones (comentario a los arts. 15 y 17 del Dictamen n.º 1116/2015, de 10 de marzo de 2016, consultable en https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2015-1116 (última visita: 6 junio 2025).

regule los aspectos de carácter jurídico, económico y administrativo relativos a la prestación del servicio"[993].

Vemos por tanto cómo el legislador estatal asocia el servicio público a la realización de prestaciones directas a favor de la ciudadanía pues este es el término empleado para exigir los citados requisitos en el caso de que el contrato de servicios consista en la prestación de un servicio público[994]. La asunción de la titularidad del servicio o *publicatio* se cita expresamente entre los elementos que han de concurrir. Se trata, en definitiva, del concepto formal o estricto de servicio público, entendido como aquel declarado titularidad de la Administración[995].

Sobre la versión anterior de la norma de contratación pública que regulaba el contrato de concesión para la gestión de servicios públicos, VILLAR ROJAS exige dos presupuestos para poder identificar una prestación como servicio público y que el régimen jurídico aplicable fuera el de dicho contrato de concesión: "a) su objeto material debe consistir en un servicio en sentido técnico, esto es, una prestación de dar o hacer a favor de un tercero, en concreto, una **obligación de hacer, no solo de permitir** la actuación del tercero –**uso de un bien**- por mucho que ello exija mantener el bien en condiciones de ser usado –no hay servicio en la autopista de peaje-; y b) ese servicio debe ser **público**, por tanto, **competencia de la Administración Pública por mandato legal, sea o no en régimen de exclusividad**"[996]. Vemos, por tanto, en el ámbito de la contratación administrativa,

---

[993] Arts. 284.2 y 312.1 LCSP respectivamente.

[994] Así lo explica la exposición de motivos de la LCSP al referirse a su art. 312.

[995] CHINCHILLA MARÍN, C., "El nuevo contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 132, 2006, pág. 33 (versión electrónica consultada). En su comentario al proyecto que terminaría siendo la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, la autora entiende que el contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado que se introducía en nuestro ordenamiento, no pretendía limitarse a los servicios públicos reservados o encomendados a la Administración, a diferencia de los contratos para la gestión de servicios públicos, cuyo objeto se definía también por primera vez en dicho proyecto normativo con arreglo al citado concepto estricto.

[996] VILLAR ROJAS, F.J., "La concesión administrativa de obra pública como nueva fórmula de gestión de servicios sanitarios", *DS: Derecho y salud*, vol. 14, n.º extraordinario 1, 2006, pág. 8.

dos de los elementos del servicio público que venimos comentando: su carácter técnico y la *publicatio.* Además, el objeto no puede limitarse a una mera puesta a disposición del elemento construido sino que se exige una actuación, un "hacer", al contratista, más allá del mantenimiento, supervisión y control del bien inmueble.

En consecuencia, en el ámbito contractual público, entendemos que los bienes adscritos a la ejecución de un contrato de concesión de servicios o simplemente de servicios que hayan sido asumidos por la Administración como servicio público, estarán implícitamente afectos a dicho servicio y serán demaniales en caso de que pertenezcan a una Administración. En todo caso, la LCSP en su versión finalmente aprobada y vigente recogió una de las recomendaciones del Consejo de Estado, impidiendo el embargo de los bienes afectos a dicha tipología de contratos destinados a la prestación de un servicio público, extendiendo por tanto esta garantía a los bienes privados afectos a dicho servicio[997].

Si aplicamos esta reflexión a la vivienda social en suelo dotacional, estaremos ante un servicio público y por tanto ante un contrato de concesión de servicios o de servicios, cuando dicha prestación haya sido declarada titularidad de la Administración y consista no solo en un alquiler sino también en la provisión de servicios asistenciales, lo cual ya hemos visto que no ha ocurrido en la mayoría de las CCAA analizadas pero esta es una de las propuestas con la que terminábamos el capítulo anterior.

Hecha una introducción a la materia, a continuación, podemos abordar ya cada tipología contractual específica.

[997] *Vid*. Dictamen del Consejo de Estado *op. cit.* en nota a pie de página n.º 992. Asimismo, dicha previsión legal acoge la doctrina del TC según la cual los bienes afectos materialmente a un servicio público no podrán ser objeto de embargo, aunque no sean de titularidad pública ni por tanto demaniales. Nos referimos a la STC (Pleno), n.º 166/1998 de 15 de julio, RTC 1998\166, *op. cit.* nota a pie de página n.º 926.

2.2. La concesión de obras

2.2.1. El criterio de la determinación de las características de la obra

La LCSP, basándose en la normativa europea de contratación pública, define el contrato de obras como aquel que tiene por objeto realizar una obra sobre la cual la entidad del sector público contratante ejerce una influencia decisiva respecto a su tipología o proyecto[998]. El TJUE interpreta este criterio expresado en la Directiva anteriormente vigente en el sentido de que la obra responda a las necesidades especificadas por el poder adjudicador. Para ello es preciso que este "ha[ya] adoptado medidas tendentes a definir las características de la obra o, cuando menos, a ejercer una influencia determinante en su proyecto"[999]. Ello a diferencia de lo que supone el ejercicio de competencias en materia urbanística en el caso de que la Administración decida sobre el proyecto presentado por el interesado.

Por tanto, cuando la Administración interviene de manera determinante en el diseñó -en sentido amplio- de la obra, se considerará una prestación objeto de contratación bajo la modalidad tradicional o mediante concesión.

2.2.2. El criterio del servicio público o al menos de utilidad pública o general

GÓMEZ-FERRER MORANT se basa en la Directiva de contratos públicos para afirmar que la concesión de obras públicas tiene por objeto "un tipo de obras que se encuentran reservadas al sector público, que como titular de la competencia sobre las mismas puede conceder el derecho de explotación, lo que significa además que las obras públicas de que se trate han de ser susceptibles de explotación

[998] Esta es una de las posibilidades. La primera definición se basa en que la obra consta en la realización de alguno de los trabajos listados en el primer anexo de la LCSP.

[999] Sentencia del TJUE (Sala Tercera), de 25 de marzo de 2020, asunto C-451/08, Helmut Müller GMBH contra Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (apartado 67).

económica"[1000]. Por tanto, la noción de obra pública se vincula al ejercicio de las competencias administrativas. Nuestro Consejo de Estado criticó el entonces Anteproyecto de Ley Reguladora de la Concesión de Obras Públicas por tratar de ampliar la noción de obra pública a "no sólo las obras que tengan por objeto la prestación de un servicio público (de naturaleza económica), sino también a aquellas necesarias "para el desarrollo de actividades o servicios económicos de interés público o general""[1001]. Aquí reside, en nuestra opinión, la diferencia con la concesión demanial, en la que las obras realizadas por el concesionario y su propia actividad no se corresponden con el ejercicio de tales competencias ni por tanto la concesión demanial en sí misma considerada tiene como finalidad prestar un servicio público.

Por tanto, a pesar de haber desaparecido la *publicatio* de la actividad económica y por tanto los bienes afectos a esas actividades liberalizadas ya no son de dominio público, sigue aplicando a obras sobre las que existe una "utilidad colectiva, general"[1002]. De nuevo, esta consideración aproxima esa obra al contrato de obras o a las concesiones de obras o de servicios, mientras que las obras para aprovechamientos privativos del dominio público son las que se incardinarían dentro del título concesional demanial, sin tratarse de obras públicas.

En todo caso, ello no impide que el contrato de concesión de obras incluya en su objeto zonas complementarias de explotación comercial, en la medida en que "sean

[1000] GÓMEZ-FERRER MORANT, R., "El contrato de concesión de obras públicas", en GÓMEZ-FERRER MORANT, R. (dir.), *Comentario a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*, Civitas, Madrid, 2004, pág. 1091.

[1001] Dictamen n.º 3375/2001, de 5 de diciembre de 2001, pág. 33 de la versión electrónica consultable en https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2001-3375, (última visita: 6 junio 2025).

[1002] FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, M.A., *La rentabilización del dominio público en tiempos de crisis: ¿nuevas tendencias coyunturales o definitivas*, TECNOS, Madrid, 2015, pág. 276.

necesarias o convenientes por la utilidad que prestan a los usuarios de la obra" y que sean susceptibles de un aprovechamiento económico diferenciado[1003].

VILLAR ROJAS, sin embargo, considera que su naturaleza es privada en atención a que su adquisición por parte de la Administración se produce con la extinción de la concesión pero parece basarse en la perspectiva subjetiva, es decir, en la titularidad de la obra y, "en todo caso, una vez recibida, la condición de dominio público parece indiscutible con las consecuencias inherentes a su utilización posterior"[1004].

2.2.3. El reparto de riesgos

Ya hemos adelantado cómo la transferencia del riesgo de explotación al privado es un elemento esencial del contrato de concesión conforme a la Directiva 2014/23. Este puede consistir en un riesgo de demanda o de oferta, es decir, de suministro entendido como la posibilidad de que la prestación no se ajuste a la demanda[1005].

Las concesiones de obras y de servicios se diferencian de los contratos tradicionales, precisamente por atribuirse al concesionario el riesgo de explotación. Ni las Directivas europeas de contratación ni la jurisprudencia del TJUE han fijado aún el *quantum* del riesgo mínimo que ha de atribuirse al privado[1006].

El riesgo operativo entraña la potencialidad del riesgo de causar pérdidas económicas al concesionario, tal y como se ha definido en el último paquete europeo

---

1003 GÓMEZ-FERRER MORANT, R., "El contrato de concesión de obras públicas", en GÓMEZ-FERRER MORANT, R. (dir.), *Comentario a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*, Civitas, Madrid, 2004, pág. 1118.

1004 Entrega que opera con carácter general respecto de las obras, bienes e instalaciones de la concesión *ex* art. 283.1 LCSP. VILLAR ROJAS, F.J., "La concesión administrativa de obra pública como nueva fórmula de gestión de servicios sanitarios", *DS: Derecho y salud*, vol. 14, n.º extraordinario 1, 2006, pág. 6.

1005 Considerando 20 de la Directiva 2014/23.

1006 Algún país de la UE, como Francia a través del Consejo de Estado francés, sí que lo han fijado en el 30% (ROMÁN MÁRQUEZ, A., "El riesgo en las concesiones de obras y servicios públicos: orígenes, evolución y situación actual en el ordenamiento jurídico comunitario", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 182, 2017, págs. 5 y 18, versión electrónica consultada).

de Directivas de contratación pública. La Directiva 2014/23 no menciona la probabilidad de dichas pérdidas, sino que se refiere a que las incertidumbres de mercado no sean "nominales" o "desdeñables", dando a entender que se refiere al "quantum"; no a su probabilidad[1007]. En cambio, la Comisión Europea sí obliga a considerar tanto el "quantum" de las pérdidas como la probabilidad de que sucedan a efectos de apreciar la necesaria concurrencia de riesgo para la contabilización del activo en el concesionario y no en la Administración[1008].

Curiosamente, la Directiva no incluye mención alguna al riesgo de construcción respecto de las concesiones de obras. Para ROMÁN MÁRQUEZ este "olvido" es voluntario: supone querer excluir el riesgo de construcción y el de disponibilidad del concepto del contrato de concesión de obras, dado que son riesgos internos, que dependen de la gestión del concesionario. En cambio, el riesgo operativo -de demanda o de suministro-, es un riesgo externo, dependiente de la cantidad de usuarios y de sus preferencias respecto al servicio y su calidad[1009].

Por tanto, bajo este nuevo esquema, la Administración podría asumir total o parcialmente el sobrecoste de las obras sin desvirtuar la naturaleza del contrato de concesión de obras. Ahora bien, en términos de contabilidad nacional, la transferencia del riesgo de construcción no ha dejado de exigirse respecto de las "asociaciones público-privadas" para su contabilización en el sector privado[1010]. Asimismo, pensamos que aunque no sea un riesgo distintivo de la concesión de obras respecto a otros tipos de contratos, el concesionario sí asume el riesgo de

[1007] ROMÁN MÁRQUEZ, A., "El riesgo en las concesiones de obras y servicios públicos: orígenes, evolución y situación actual en el ordenamiento jurídico comunitario", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 182, 2017, pág. 12 (versión electrónica consultada).

[1008] ROMÁN MÁRQUEZ, A., "El riesgo en las concesiones…" *op. cit.* nota a pie de página anterior.

[1009] ROMÁN MÁRQUEZ, A., "El riesgo en las concesiones …" *op. cit.* nota a pie de página n.º 1007, pág. 10 (versión electrónica consultada).

[1010] Apartados 20.283 y 20.284 del Reglamento (UE) 549/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativo al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea (DOUE 26 junio 2013).

desviaciones en la ejecución de las obras y en su puesta a disposición o rendimiento, con arreglo al principio general de riesgo y ventura que preside la contratación pública[1011], por lo que los sobrecostes compensables no podrían haberse originado por causa imputable al contratista y obviamente las circunstancias que los motiven deberían estar previstas en el contrato.

2.2.4. Huida hacia negocios jurídicos patrimoniales

La huida a fórmulas de gestión patrimonial de la LPAP se constata histórica y actualmente. Así, entre las causas se identifica la dificultad para emplear la concesión de obra pública cuando no existía explotación económica del bien, como por ejemplo cuando se utiliza como sede de instituciones públicas o para la prestación de determinados servicios públicos[1012].

Más recientemente, las limitaciones al plazo de duración del contrato exigidas por la normativa de desindexación de la economía, ha lastrado el uso de este negocio jurídico y fomentado la citada huida[1013]. Si bien ha habido un intento normativo de flexibilizar este régimen precisamente para impulsar la promoción de vivienda

[1011] Art. 197 LCSP.

[1012] GONZÁLEZ GARCÍA, J.V, "Colaboración público-privada: más allá de la nueva Ley de Contratos del Sector Público", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho"*, n.º 74, 2018, pág. 36.

[1013] En concreto, se trata de la previsión del art. 10.2 del Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española (BOE 4 febrero 2017), que limita la tasa de descuento aplicable al cálculo del periodo de recuperación de la inversión al "rendimiento medio en el mercado secundario de la deuda del Estado a diez años en los últimos seis meses incrementado en un diferencial de 200 puntos básicos". Ello ha llevado a la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación a recomendar una modificación normativa que permita una mayor adecuación en el cálculo del periodo de recuperación de las inversiones conforme a una tasa de rentabilidad razonable ("Informe especial de supervisión relativo a los contratos de concesión en 2022", aprobado por la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación en su reunión celebrada el 17 de noviembre de 2023 pág. 208, consultable en https://www.hacienda.gob.es/RSC/OIReScon/informes-especiales-supervision/ies-concesiones2022.pdf, última visita: 6 junio 2025). Este organismo constata que el mercado concesional en España se ha visto limitado por la mencionada rigidez normativa, lo cual impide a este tipo de contrato alcanzar el objetivo de servir de instrumento para el desarrollo de infraestructuras y de servicios estratégicos, en contra de lo establecido por la Directiva 2014/23 (pág. 208). También observa la huida del Derecho que se está produciendo hacia figuras patrimoniales contempladas en la LPAP (pág. 206).

pública, la norma se derogó[1014], en principio por motivos ajenos a esta regulación[1015]. Finalmente, el 22 de mayo de 2025 el Grupo Parlamentario Socialista presentó la Proposición de Ley para impulsar el alquiler de viviendas a precios asequibles, donde recoge, entre otras medidas, las relativas a la ampliación de los plazos de los contratos de concesión y a la no obligatoriedad de la aplicación de la tasa de descuento del Real Decreto 55/2017 comentada[1016]

2.2.5. Aplicación a la vivienda social en suelo dotacional público

La construcción y explotación de vivienda social en suelo dotacional público:

(i) Consiste en la realización de una obra cuyas características principales serán fijadas por la Administración, pues a esta corresponde velar por que la tipología edificatoria, tamaño y distribución interna, red de suministros, accesibilidad, etc. cumpla los requisitos mínimos para el servicio asistencial al que se destine.

(ii) Tiene por objeto realizar una actividad de utilidad pública o interés público, como es proporcionar alojamiento a personas sin hogar.

[1014] Nos referimos al Real Decreto-ley 9/2024, de 23 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes en materia económica, tributaria, de transporte, y de Seguridad Social, y se prorrogan determinadas medidas para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad (BOE 24 diciembre 2024) que introdujo una disposición adicional quincuagésima séptima en la LCSP, relativa al régimen jurídico aplicable a los contratos de concesión para la promoción de vivienda social o a precio asequible en suelo o inmuebles de titularidad pública. Esta disposición permitía incrementar el plazo máximo concesional hasta los ochenta años, determinado con el periodo estimado de recuperación de la inversión. Además, disponía la no obligatoriedad de la aplicación de la tasa de descuento del Real Decreto 55/2017 comentada, "pudiendo adoptarse para el cálculo del período de recuperación de la inversión una tasa de descuento comprendida entre el rendimiento medio en el mercado secundario de la deuda del Estado a diez años en los últimos seis meses, y el resultado de incrementar dicho rendimiento por un diferencial de 400 puntos básicos". Sin embargo, el Congreso no la convalidó (Resolución de 22 de enero de 2025 por la que se publica el Acuerdo de derogación, BOEA 23 enero 2025).

[1015] Sobre la posible relación de esa decisión del Congreso con la anulación del impuesto a las grandes energéticas contenido en el Real Decreto-ley 9/2024 véase la noticia publicada por El Periódico de la Energía el 22 de enero de 2024 consultable en https://elperiodicodelaenergia.com/el-congreso-tumba-el-decreto-del-impuesto-a-las-energeticas-con-el-voto-de-pp-vox-junts-pnv-y-upn/ (última visita: 6 junio 2025).

[1016] Iniciativa 122/000196 (Boletín Oficial de las Cortes Generales, 30 mayo 2025). Su contenido es análogo al reflejado en la nota a pie de página n.º 1014.

(iii) Permite transferir el riesgo de explotación al privado pues tanto el riesgo de demanda como el de oferta, es decir, el riesgo de no ocupar las viviendas o de que el servicio asistencial no se adapte a las necesidades de las personas sin hogar correspondería al concesionario, si bien es cierto que ambos se ven mitigados por la necesidad actual de vivienda imperante al menos en los grandes municipios de España. Considerando la previsible falta de ingresos de las personas sin hogar a la que se destinaría este tipo de vivienda, la explotación económica de la obra sería posible si la Administración remunerase al concesionario bajo un esquema de "peaje en sombra", es decir, por cada ocupante y en función del tipo de servicio asistencial que requiera.

Sin embargo, la configuración de la prestación como un servicio asistencial y no como un mero alojamiento, alejan la figura de la concesión de obras y la aproximan a la de servicios según introducíamos este capítulo. A ello nos referiremos con mayor detalle en la siguiente sección.

Por lo demás, la posibilidad de arrendamiento social de las viviendas ejecutadas en suelo dotacional público demanial no altera la configuración del contrato como concesión de obra pública[1017].

2.3. La concesión de servicios

2.3.1. Los rasgos de la contratación de servicios

Como criterios para determinar si la prestación puede articularse bajo el paraguas de un contrato de servicios o de concesión de estos, podemos acudir a la Guía para la aplicación de las reglas comunitarias de ayudas de Estado, contratación pública y mercado interior a los servicios de interés económico general y, en particular a los

[1017] CHINCHILLA PEINADO y JIMÉNEZ DE CISNEROS CID basan esta afirmación en que el TRLS así lo prevé ("Parques públicos de vivienda, planeamiento urbanístico y colaboración público-privada", en CHINCHILLA PEINADO, J.A. y LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L. (coords.), *Estudios sobre el derecho a la vivienda*, RDU Editores, Madrid, 2024, pág. 283). Sin embargo, en realidad el TRLS se refiere a la concesión administrativa en genérico (art. 20.b).

servicios sociales de interés general[1018]. Según esta, estaremos en dicho ámbito cuando: a) la finalidad del contrato sea satisfacer unas necesidades definidas previamente por la autoridad pública en el marco de sus propias competencias; b) la autoridad pública especifique en detalle la naturaleza del servicio y la forma en que habrá de prestarse; c) el contrato prevea la remuneración del servicio (pago de un precio o concesión del derecho a explotar el servicio a cambio de un canon que deben pagar los usuarios); d) la autoridad pública tome la iniciativa de buscar un prestador al que atribuir el servicio; e) el contrato establezca sanciones por incumplimiento de las obligaciones contractuales con el fin de garantizar que el servicio atribuido al tercero se presta correctamente para cumplir los requisitos de la autoridad pública (sanciones, compensación por daños y perjuicios, etc.). Los anteriores criterios sirven para determinar si el objeto del contrato es realmente la obligación de prestar un servicio a cambio de una remuneración.

Coincidimos con SENDÍN GARCÍA, en que la concesión supone transferir o trasladar al concesionario "una actuación originaria de la Administración", a diferencia de la autorización que viene simplemente a remover los límites de un derecho que ya pertenecía al administrado"[1019]. Así, "el concesionario es un gestor material de un servicio"; es quien ejecuta las decisiones de la Administración sobre dicho servicio[1020].

En este sentido, la liberalización de determinados servicios esenciales económicos -en especial, los de red- ha supuesto una sustitución del título habilitante, pasando de

[1018] Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, de 29 de abril 2013, SWD (2013) 53 final/2, respuesta a pregunta n.º 218, consultable en https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/fa5e107c-ad5c-4ae8-a8ae-b0037c993b23_es?filename=20130429_SWD-2013-53_SGEI_public_procurement_application_guide_es.pdf (última visita: 6 junio 2025).

[1019] SENDÍN GARCÍA, M.A., "Regulación y servicios públicos", *Comares*, Albolote (Granada), 2003, pág. 80.

[1020] ESTEVE PARDO, J., "Los servicios de interés general en el tránsito del Estado prestacional al Estado garante", en (coord.) PARISIO, V., AGUADO I CUDOLÀ, V., NOGUERA DE LA MUELA, B., *Servicios de interés general, colaboración público-privada y sectores específicos*, Tirant lo Blanch, Valencia, y Giappichelli Editori, Torino, 2016, pág. 45.

la concesión a la autorización [1021]. Ahora bien, en el ámbito de los servicios asistenciales la Administración conserva su titularidad -no exclusiva- y por tanto la necesidad de contratar su prestación.

2.3.2. La explotación económica del servicio

Se trata de un requisito tradicional en la legislación de contratos, que ha llegado hasta la versión vigente. Originariamente, se predicaba del servicio público como objeto del contrato administrativo, cualquiera que fuera la modalidad elegida, y hacía referencia a los servicios económicos, no a los asistenciales o benéficos. En la actualidad, las leyes sanitarias, sociales y educativas admiten la gestión indirecta de este tipo de servicios[1022].

2.3.3. Régimen jurídico de los servicios públicos concedidos

Partimos de la base de que el núcleo de la relación de la Administración con el concesionario es contractual[1023].

No obstante, "teniendo en cuenta los poderes de policía que la Administración conserva en relación con la organización y el funcionamiento del servicio, la doctrina

[1021] FERNÁNDEZ GARCÍA explica que "esa transformación del título habilitante es perfectamente coherente con el profundo cambio de régimen que vienen conociendo los servicios esenciales económicos en red, es decir, en suma, es una consecuencia lógica de su *depublicatio* o liberalización. En efecto, la desaparición del servicio público conlleva necesariamente la de la concesión y la consagración de la autorización -como técnica reina e instrumento típico de policía- porque, a diferencia de la primera (que opera sobre servicios cuya titularidad está reservada a la Administración por disposición legal), la segunda se define precisamente por proyectarse sobre actividades que corresponden a la libertad de empresa y a la consiguiente iniciativa de los particulares" (*Estatuto jurídico de los servicios esenciales económicos en red*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2003, pág. 531).

[1022] VILLAR ROJAS, F.J., "Formas de gestión de los servicios sociales. En particular, la vinculación de gestores privados al sistema público mediante conciertos y convenios", *Documentación Administrativa*, n.º 271-272, enero-agosto 2005, pág. 399.

[1023] Así lo reconocía ya la Ley de Contratos del Estado de 1965.

subraya el carácter mixto (contractual y reglamentario) de la situación jurídica del concesionario"[1024].

Por su parte, las relaciones del concesionario con los usuarios se sujetan al derecho privado si bien hay casos en que la norma reserva a la Administración Pública competencias en materia de reclamaciones y recursos de los particulares frente al concesionario y la decisión de aquella da lugar a un acto administrativo susceptible de ser impugnado en vía contencioso-administrativa[1025].

En concreto, las tarifas no tienen la condición de ingresos públicos, en consonancia con la naturaleza jurídica del sujeto prestador y de la propia prestación[1026].

2.3.4. La concesión de servicios vs. el contrato de servicios

La reforma de nuestra legislación de contratos del sector público para acomodarla a las últimas directivas de contratación pública supuso que el elemento para distinguir entre estos dos tipos de contratos pasara a ser el riesgo operacional. En cambio, con arreglo a la norma de contratación vigente antes de su adaptación para trasponer el último paquete legislativo de la UE sobre la cuestión, en España se utilizaba el criterio del objeto [1027]. Tanto es así que este entendimiento llevado a sus últimas consecuencias supuso que la Junta Consultiva de Contratación del Estado calificara

[1024] GARRIDO FALLA, F., "El concepto de servicio público en derecho español", *Revista de Administración Pública*, n.º 135, 1994: págs. 35-36.

[1025] GARRIDO FALLA, F., "El concepto de servicio público en derecho español", *Revista de Administración Pública*, n.º 135, 1994: pág. 36. Asimismo, según LAGUNA DE PAZ, "La relación entre el prestador del servicio y el usuario tiene naturaleza jurídico-privada, aunque la prestación esté asegurada por normas jurídico-públicas" ("Los contratos administrativos de concesión de servicios y de servicios a los ciudadanos", *Revista de Administración Pública*, n.º 204, 2017, pág. 60).

[1026] LAGUNA DE PAZ, *op. cit.,* nota a pie de página anterior, pág. 61.

[1027] Sin embargo, el TJUE venía utilizando el criterio del riesgo de explotación, vinculado al sistema de remuneración del contratista. Véase la referencia jurisprudencial en GIMENO FELIÚ, J.M., "Delimitación conceptual entre el Contrato de Gestión de Servicios Públicos, Contrato de Servicios y el CPP", *Revista Española de Derecho Administrativo,* n.º 156, 2012 págs. 4-5 versión electrónica consultada.

los contratos de gestión de servicios sociales, como contratos de servicios, por encontrarse en el listado de la norma de contratación pública entonces vigente, que los incluía como contratos de servicios[1028].

Asimismo, para LAGUNA DE PAZ "la diferencia debería buscarse en el objeto de la prestación": en el de concesión, por estar dirigido a los ciudadanos y en el de servicios, por estar dirigido a la Administración, a la organización administrativa, con independencia de quien lo abone[1029]. Con todo, antes de la LCSP también se exigía el elemento del riesgo de operación transferido al concesionario como "indispensable" para calificar el contrato como concesión de servicios[1030].

Sin embargo, como decimos, con la LCSP, dentro de los "servicios" como objeto de ambos contratos, pueden incardinarse los servicios en general, los servicios públicos y los "servicios que conlleven prestaciones directas a la ciudadanía", sin llegar a definirse ni menos aún a diferenciarse su régimen jurídico pues este pasa a depender del riesgo operacional, disociándose así el objeto del contrato de su tipología y rompiendo así la tradición de nuestro ordenamiento[1031].

Como exponíamos en el apartado introductorio de este capítulo, los contratos para la gestión de servicios públicos rigen respecto a servicios declarados de titularidad

---

[1028] Informe n.º 26/2009, de 1 de febrero de 2010, disponible en https://www.hacienda.gob.es/DGPatrimonio/junta%20consultiva/informes/informes2010/informe%2026-09.pdf (última consulta: 4 febrero 2025). Coincidimos con ROMÁN MÁRQUEZ, quien a propósito de este informe, opina que no se puede negar de plano la categoría concesional respecto de determinados tipos de servicios, sino que habrá que analizar en cada caso la relación contractual y el reparto de riesgos (ROMÁN MÁRQUEZ, A., "El riesgo en las concesiones de obras y servicios públicos: orígenes, evolución y situación actual en el ordenamiento jurídico comunitario", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 182, 2017, pág. 13, versión electrónica consultada).

[1029] LAGUNA DE PAZ, J.C., "Los contratos administrativos de concesión de servicios y de servicios a los ciudadanos", *Revista de Administración Pública*, n.º 204, 2017, pág. 64.

[1030] Informe n.º 12/2010, de 23 de julio de 2010, de la Junta Consultiva de Contratación del Estado, apartado 2, consultable en https://www.hacienda.gob.es/DGPatrimonio/Junta%20Consultiva/informes/Informes2010/Informe%2012-10.pdf (última visita: 6 junio 2025).

[1031] CARLÓN RUIZ, M., "Nuevo y viejo en la concesión de servicio (público)", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 202, 2019, pág. 11 de 22 (versión electrónica).

pública -así lo exige el art. 284.2 de la LCSP- y reservados a la Administración, es decir, ha de tratarse de servicios públicos en sentido estricto, según lo afirma GIMENO FELIÚ en un artículo anterior a la LCSP[1032].

Los contratos para la prestación de servicios sanitarios o sociales pueden tener un riesgo limitado en atención a la naturaleza de la prestación y a su remuneración, p. ej., si la Administración remunera al contratista por la población cubierta incluida en un área de referencia, el riesgo operacional será propio del de un contrato de servicios. Sin embargo, no es descartable, sin más, la aplicación de figuras concesionales en las que sí haya una transferencia al concesionario del riesgo operacional.

2.3.5. La concesión de obras vs. la de servicios

Partimos de la base de que el riesgo de explotación es común a ambos. Se trata de un derecho como contrapartida de la construcción de la obra y/o de la implantación del servicio, que se erige en la causa de los contratos de concesión[1033]. Ello supone que (i) dicho de explotación proviene, mayoritariamente, de la explotación de obras o servicios principales objeto del contrato (no así cuando solo afecta a los accesorios o instrumentales, (ii) los rendimientos se obtienen por la utilización de la obra o del servicio por parte de terceras personas, (iii) el concesionario no puede tener un derecho de propiedad sobre el terreno en el que se construyen las obras o se presta

[1032] De lo contrario se abordaría mediante un régimen regulatorio, basado en autorizaciones (GIMENO FELIÚ, J.M., "Delimitación conceptual entre el Contrato de Gestión de Servicios Públicos, Contrato de Servicios y el CPP", *Revista Española de Derecho Administrativo,* n.º 156, 2012, pág. 6 de la versión electrónica). Concluye el autor que "Por ello, no toda actividad ligada a una competencia administrativa es un servicio público", apoyándose en la STS de 11 de mayo de 2005 (pág. 7 de la versión electrónica consultada).

[1033] BERNAL BLAY, M.A., *El contrato de concesión de obras públicas y otras técnicas ‹‹paraconcesionales››*, Aranzadi, Cizur Menor, 2010, pág. 242.

el servicio[1034]. Ahora bien, respecto de esto último, la Ley de Expropiación Forzosa sí que permite a los concesionarios ser beneficiarios de la expropiación[1035].

La Directiva 2014/23 se basa en que "si la obra pública tiene un carácter *esencial* o *imprescindible* para la prestación del servicio, se tratará de una concesión de obra pública". De lo contrario, es decir, si la obra pública tiene un carácter accesorio o es preexistente, estaremos ante una concesión de servicio público[1036].

Cuando para la prestación de un servicio bajo un esquema concesional, es decir, atribuyendo al concesionario el riesgo de explotación, resulta necesaria la ejecución de obras con carácter previo, se tratará de una concesión de servicios, en la que las obras no podrán ser objeto de explotación económica o desde luego esta será accesoria respecto de la actividad prestacional.

En este sentido, a efectos de distinguir entre uno y otro contrato, BERNAL BLAY entiende, citando para ello a FERRER MORANT, que el servicio público "implica una actividad de prestación". Por ello cuestiona que las concesiones de autopistas, o de una carretera en general, se califiquen como servicio público, dado que "lo que predomina es la utilización de un bien y no de una actividad"[1037]. Así, cuando se trata de obras de construcción de un edificio para residencia universitaria u hotel, hay explotación de la obra dado que el concesionario se ve retribuido principalmente por

[1034]BERNAL BLAY, M.A., *op. cit.* nota a pie de página anterior, págs. 244-249.

[1035] Art. 2.2 de Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa (BOE 17 diciembre 1954).

[1036] ROMÁN MÁRQUEZ, A., "El riesgo en las concesiones de obras y servicios públicos: orígenes, evolución y situación actual en el ordenamiento jurídico comunitario", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 182, 2017, págs. 7-8 y 19-20 (versión electrónica consultada).

[1037] BERNAL BLAY, M.A., *El contrato de concesión de obras públicas y otras técnicas ‹‹paraconcesionales››*, Aranzadi, Cizur Menor, 2010, pág. 54.

la tarifa de alquiler que los residentes le abonan[1038] pero predomina la utilización de un bien; no de una actividad[1039].

En cambio, como supuestos en los que la obra pública es accesoria respecto a la prestación de un servicio porque predomina la actividad, BERNAL BLAY señala la construcción y explotación del servicio de tranvía; de centros universitarios públicos, de hospitales, o de palacios de justicia. En todos estos casos, para este autor, no cabe hablar de explotación económica de la obra como fin principal del contrato, pues esta se destina a la prestación del servicio y no a su mera utilización por parte de los ciudadanos[1040].

Asimismo, la accesoriedad no ha de analizarse exclusivamente en términos económicos. Así, "ni siquiera en aquellos supuestos en los que el valor de las obras sea superior al de la gestión del servicio público" la prestación principal será aquella, pues "lo importante desde el punto de vista funcional sigue siendo la prestación del servicio público y no la ejecución de la obra"[1041]. De hecho, para BERNAL BLAY, cuando se combinan servicios y obras, a mayoría se tratará de contratos de gestión de servicios públicos (concesiones de servicios según la normativa actualmente vigente) "ya que, funcionalmente, la prestación de un servicio de los que tengan la consideración de ‹‹servicio público›› debe reputarse más importante que la construcción de una obra"[1042].

En concreto, en el caso de equipamientos sociales, BERNAL BLAY considera que "la explotación se proyecta sobre los servicios (no sobre la obra) sanitarios o sociales",

[1038]BERNAL BLAY, M.A., *op. cit.* nota a pie de página anterior, pág. 195.

[1039]BERNAL BLAY, M.A., *op. cit.* nota a pie de página n.º 1037, pág. 81.

[1040]BERNAL BLAY, M.A., *op. cit.* nota a pie de página n.º 1037, págs. 189-194.

[1041]BERNAL BLAY, M.A., *op. cit.* nota a pie de página n.º 1037, pág. 211.

[1042]BERNAL BLAY, M.A., *op. cit.* nota a pie de página n.º 1037, pág. 211. El autor cita, a su vez, a COLÁS TENA y su consideración acerca de que el cobro de las tarifas incluye el coste del servicio y de la obra, por lo que la prestación más importante desde un punto de vista económico suele ser la del servicio (nota a pie de página n.º 51).

por lo que el usuario paga fundamentalmente por los servicios que se le prestan y no tanto por acceder y permanecer en la obra[1043]. Aunque no exista reserva ni exclusividad sobre dichos servicios, pueden considerarse como servicios públicos[1044] y por tanto licitarse bajo la modalidad de concesión de servicios, como servicios públicos.

Ahora bien, como límite, la mera "atribución general de la competencia de la Administración sobre determinadas materias y actividades" no se identifica con la asunción de un servicio público, tal y como demuestra el hecho de que la legislación de contratos del sector público exija la declaración expresa de la actividad como asumida por la Administración[1045].

VILLAR ROJAS entiende que, en las concesiones para servicios hospitalarios y sociales, el criterio de la prestación que tenga más valor desde un punto de vista económico no sirve para distinguir entre la de obras y la de servicios, pues la gestión o explotación debe ser como mínimo de valor equivalente al de la obra ejecutada. Siendo esto cierto, conviene matizar que además durante dicha gestión o explotación deberían recuperarse también los costes de los servicios prestados y que estos podrían superar los de las obras. Pensemos por ejemplo en obras de rehabilitación de un edificio y en servicios de alta cualificación técnica, como los de la asistencia médica. En cualquier caso, el autor propone precisamente atender a esta cualificación de los profesionales implicados en la explotación para determinar si la concesión debe ser de obras o de servicios[1046]. Así, cuando la intervención de determinados profesionales titulados o habilitados se impone, la concesión ha de ser de servicios.

[1043] BERNAL BLAY, M.A., *op. cit.* nota a pie de página n.º 1037, pág. 192.

[1044] BERNAL BLAY, M.A., *op. cit.* nota a pie de página n.º 1037, pág. 54.

[1045] BERNAL BLAY, M.A., *op. cit.* nota a pie de página n.º 1037, pág. 205.

[1046] VILLAR ROJAS, F.J., "La concesión como modalidad de colaboración privada en los servicios sanitarios y sociales", *Revista de Administración Pública*, n.º 172, 2007, pág. 180.

2.3.6. Vis atractiva de la concesión de servicios respecto a la concesión demanial

Teniendo en cuenta el listado amplio de las actividades que pueden considerarse como prestaciones de servicio por la Directiva 2014/23, la categoría de las concesiones de servicio incita a la recalificación potencial de las concesiones demaniales y, por tanto, a la aplicación de las reglas de publicidad y libre concurrencia[1047]. Sin embargo, ya hemos apuntado la huida al derecho patrimonial público que se viene produciendo como consecuencia de las limitaciones al plazo de la concesión impuestas por la normativa de desindexación de la economía y por los mayores requisitos sustantivos y de procedimiento que la adjudicación y ejecución de contratos administrativos tienen impuestos.

2.3.7. Aplicación a la vivienda social en suelo dotacional

La construcción y explotación de vivienda social en suelo dotacional público:

1. **Presenta los rasgos propios de la prestación de un servicio si no solo se limita a su puesta a disposición del inmueble, sino que su ocupación viene acompañada de servicios de asistencia social para la reinserción del individuo en la sociedad**. Así:

    a) En el marco del ejercicio de las competencias en materia de servicios sociales principalmente, cuando se trata de proporcionar una vivienda, aunque sea temporal, a personas sin hogar, la Administración definirá esta necesidad que pretende satisfacer.

    b) La Administración igualmente detallará el servicio y cómo prestarse.

[1047]ROUX, C., *Propriété public et droit de l´Union Européenne,* LGDJ, Issy-Les-Moulineaux (Paris), 2015, pág. 526.

c) Preverá su remuneración al privado en principio a cargo de la Administración y en atención a la ocupación de la vivienda y a los servicios asistenciales prestados.

d) La Administración tomará la iniciativa de buscar un prestador, si bien es cierto que también cabría la posibilidad de fuera la iniciativa privada quien propusiera construir y explotar este tipo de vivienda en suelo dotacional público.

e) El contrato incluiría posibles sanciones por incumplimiento de las obligaciones contractuales con el fin de garantizar que el servicio se presta correctamente: que hay una selección adecuada de ocupantes, que se conserva el inmueble y sus zonas comunes en condiciones óptimas, que el sistema de seguridad y vigilancia funciona correctamente, que el servicio asistencial se presta puntual y adecuadamente, etc.

2. **No solo el cobro por la ocupación de un inmueble sino también los servicios asistenciales pueden considerarse susceptibles de explotación económica mediante su gestión indirecta a través de la concesión de servicios**.

3. El **régimen jurídico** de prestación combina el **derecho privado** respecto a la relación con el usuario y el **derecho público** respecto a la relación con la Administración y a las potestades de reglamentación del acceso a la vivienda, de su uso y de la realización del programa asistencial pautado.

4. Se entenderá **transferido el riesgo de explotación** si el concesionario asume una parte significativa del riesgo de demanda y de suministro, es decir, si el concesionario se ve remunerado en función de la ocupación y de los servicios asistenciales que preste. Ello sin perjuicio de la necesaria monitorización por los servicios sociales públicos.

5. **Si incluye la prestación de servicios asistenciales, tendrá mejor encaje en la concesión de servicios** pues predomina la actividad sobre la utilización del

inmueble construido. De lo contrario, un mero alquiler, incluso aunque incluya servicios de seguridad y vigilancia; mantenimiento; jardinería; etc. se acomoda más a la concesión de obras.

6. **La prestación de servicios asistenciales a través de estos alojamientos aleja el negocio jurídico de las concesiones demaniales** por estar aquellos expresamente previstos en el listado de servicios de la Directiva 2014/23.

Una vez expuesto el marco contractual general, conviene ahora revisar las especialidades que presenta respecto de la vivienda social y los servicios asistenciales.

2.4. Especialidades contractuales en materia de vivienda y servicios sociales

2.4.1. Contratos de obras de construcción de viviendas sociales

Antes de la última reforma de las directivas de contratación pública, estuvieron vigentes unas normas particulares para el contrato de obras de construcción de viviendas sociales[1048]. En concreto, dicho régimen pretendía aplicarse a contratos de redacción de proyecto y ejecución de obras para construir un conjunto de viviendas sociales y en los que se diera la necesidad de planificar la actuación desde el principio con la colaboración estrecha de los poderes adjudicadores, loso expertos y el contratista. Ello en atención a la importancia, complejidad y duración de las obras. La particularidad de su régimen consistía en aplicar únicamente una serie de preceptos de la Directiva[1049].

Sin embargo, esta especialidad desapareció de la norma vigente desde el primero de sus borradores. Interesa señalar el posible motivo. La primera versión de la

[1048] Posibilidad regulada en el art. 34 de la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicio (DOUE 30 abril 2004).

[1049] Los arts. de la Directiva 2004/18/CE que aplicaban a los contratos del objeto referido son los siguientes: 2, 35, 36, 38, 39, 41, 42, 43 y 45 a 52.

propuesta normativa que terminaría aprobándose como Directiva 2014/24[1050], suprimía dicha especialidad. Podemos entender que, a cambio, se previó la posibilidad de adjudicar mediante procedimiento negociado con publicidad o diálogo competitivo contratos de obras cuyo objeto sea la redacción de proyecto y las obras o cuando sean precisas negociaciones para establecer el carácter jurídico o financiero del proyecto. El texto finalmente aprobado incorpora una redacción aún más genérica respecto a obras, servicios o suministros, permitiendo su aplicación con arreglo a unos criterios que presentan una redacción un tanto más amplia que la versión anterior[1051].

Por tanto, en la actualidad cabe entender que las especialidades del procedimiento de contratación que pudiera requerir el proyecto y la obra para vivienda social a fin de incorporar las soluciones o recomendaciones técnicas del sector privado habrían de encauzarse a través del procedimiento negociado para su adjudicación[1052].

[1050] Art. 24 de la propuesta COM/2011/0896 final – 2011/0438 (COD), de 20 de diciembre de 2011, consultable en https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0896:FIN:Es:PDF (última visita: 6 junio 2025).

[1051] Art. 26.4 de la Directiva 2014/24, frente al art. 30.1.b) de la Directiva 2004/18/CE.

[1052] Tal necesidad de negociar los contratos es la que parecía perseguir el régimen especial para el proyecto y construcción de edificios de viviendas contemplado en la Directiva 2004/18/CE. Así, el Parlamento Europeo incluyó una enmienda a la propuesta de esa directiva (Resolución legislativa sobre la propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de suministro, de servicios y de obras, de 7 de noviembre de 2002, COM(2000) 275 - C5-0367/2000 - 2000/0115(COD), consultable en https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:52002AP0010, última visita: 6 junio 2025), Parte 1: Propuesta Legislativa, consistente en ampliar el régimen específico previsto para las viviendas sociales, a la cooperación público-privada en genérico, vinculada a los contratos de obras igualmente (enmienda 66 al art. 33). La justificación dada por el Parlamento se basó en que "La amplia categoría de contratos de cooperación pública-privada incluye la cooperación pública-privada más específica mencionada en la propuesta de la Comisión", es decir, la de las viviendas sociales. Sin embargo, la Comisión la rechazó porque "Esta enmienda es totalmente inaceptable ya que amplía, de manera muy vaga, las posibilidades de negociar los contratos" (Propuesta modificada de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de suministro, de servicios y de obras, presentada por la Comisión el 6 de mayo de 2002, DOUE 27 agosto 2002, págs. C 203 E/236 y C 203 E/237).

2.4.2. Servicios sociales y asistenciales

2.4.2.1. El marco europeo

De acuerdo con lo expuesto en la sección 3.3 del capítulo II, partimos de que las Directivas de contratación pública excluyen de su ámbito de aplicación los servicios no económicos de interés general, especificando tal exclusión en nota a pie de página del anexo referido, precisamente, a los servicios sociales[1053].

La aparente libertad de los Estados para elegir la forma de gestión de los servicios sociales podría ser más aparente que real, pues la UE concibe la contratación pública como un instrumento basado en el mercado que debe utilizarse "para conseguir un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, garantizando al mismo tiempo un uso más eficiente de los fondos públicos" (considerando 2 Directiva 2014/24)[1054]. En España, las leyes sanitarias, educativas y de servicios sociales de mediados del siglo XX excluían de la contratación pública estos servicios sin contenido económico. En cambio, las actuales admiten la gestión indirecta como hemos expuesto anteriormente en este capítulo[1055].

Pues bien, las Directivas de contratación pública contemplan un régimen jurídico singular para las prestaciones consistentes en servicios sociales, de forma que solo

[1053] La referida nota al pie de página reconoce la libertad de los Estados miembros de organizar tales servicios como servicios económicos o no económicos.

[1054] En este sentido, DOMÍNGUEZ MARTÍN, M., "Actuaciones en materia de vivienda y servicio de interés general", en CHINCHILLA PEINADO, J.A. y LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L. (coords.), *Estudios sobre el derecho a la vivienda*, RDU Editores, Madrid, 2024, pág. 138.

[1055] VILLAR ROJAS, F.J., "La concesión como modalidad de colaboración privada en los servicios sanitarios y sociales", *Revista de Administración Pública*, n.º 172, 2007, pág. 152.

les aplicarán determinadas obligaciones[1056]. Entre ellos constan los servicios de asistencia social con alojamiento[1057].

VILLAR ROJAS, apunta que el TJUE ha reconocido la competencia de los Estados de ordenar los sistemas de Seguridad Social, admitiendo que se reduzca la colaboración a entidades sin ánimo de lucro, lo cual no incluiría sin embargo los servicios sociales, que son complementarios de la acción social de la Seguridad Social[1058]. Asimismo, este autor apunta a las limitaciones de déficit a los Estados miembros derivada del TFUE y del protocolo 20 como motivo determinante de la aplicación de las técnicas concesionales en los servicios sanitario y social públicos y pese al ánimo de lucro de quienes asumen la ejecución de la concesión[1059].

En relación con tales especialidades, según el TJUE, cabe que el acceso al procedimiento de contratación se reserve a entidades sin ánimo de lucro, a las que se le abonarán los costes de la prestación, siempre y cuando exista un procedimiento competitivo y se respete la transparencia[1060]. Así (Sentencia TJUE 14 de julio de 2022):

[1056] La Directiva 2014/23 se refiere a las relativas al anuncio de información previa y al de adjudicación, así como a las modificaciones de las Directivas 89/665/CEE y 92/13/CEE (art. 19). Por su parte, la Directiva 2014/24/UE aborda igualmente la cuestión de la publicación de los anuncios de contratos de servicios sociales, así como los principios de adjudicación de estos contratos y la posibilidad de reservar a determinadas organizaciones el derecho de participación en los procedimientos de adjudicación (arts. 74 y siguientes).

[1057] Código CPV 85311000-2: servicios de asistencia social con alojamiento, anexos XIV y IV de la Directiva 2014/24/UE y de la Directiva 2014/23 respectivamente.

[1058] Para ello se basa en la STJCE de 17 de junio de 1997, asunto C-70/95 (apartado 32). VILLAR ROJAS, F.J., "Formas de gestión de los servicios sociales. En particular, la vinculación de gestores privados al sistema público mediante conciertos y convenios", *Documentación Administrativa*, n.º 271-272, enero-agosto 2005, pág. 407.

[1059] VILLAR ROJAS, F.J., "La concesión como modalidad de colaboración privada en los servicios sanitarios y sociales", *Revista de Administración Pública*, n.º 172, 2007, pág. 157.

[1060] Sentencia del TJUE (Sala Cuarta), de 14 de julio de 2022, asunto C 436-20, Asociación Estatal de Entidades de Servicios de Atención a Domicilio (ASADE) contra Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas. Petición de decisión prejudicial, planteada por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana.

(i) El principio de igualdad de trato de los operadores económicos, tal como se consagra actualmente en el art. 76 de la Directiva 2014/24, autoriza a los Estados miembros a **reservar el derecho a participar** en el procedimiento de adjudicación de los contratos públicos de servicios sociales de asistencia a las personas a las **entidades privadas sin ánimo de lucro**, **incluidas las que no son estrictamente entidades de voluntariado**, siempre que, por una parte, los eventuales beneficios que se deriven de la ejecución de dichos contratos sean reinvertidos por dichas entidades con el fin de alcanzar el objetivo social de interés general que persiguen y, por otra parte, se cumplan todos los requisitos recordados en los apartados 90 y 91 de la presente sentencia.

(ii) En cambio, **sí se opone a que tales contratos públicos puedan adjudicarse directamente, sin un proceso competitivo**, a una entidad sin ánimo de lucro que no sea una entidad de voluntariado, por lo que antes de proceder a tal adjudicación, el poder adjudicador debe comparar y clasificar las ofertas respectivas de las diferentes entidades sin ánimo de lucro que hayan manifestado su interés, teniendo en cuenta, en particular, el precio de esas ofertas, aun cuando dicho precio esté constituido, como en el caso de autos, por el total de los costes cuyo reembolso deberá garantizar el poder adjudicador.

(iii) Debe haber una publicidad mínima, sin que la relativa a un boletín autonómico sea suficiente.

Sobre la referida Sentencia, LAZO VITORIA comenta que para verificar si existe un contrato sujeto a la Directiva 2014/24, ha de aplicarse el "test de verificación" sobre los siguientes elementos: "a) el carácter oneroso del negocio, b) el tipo de servicios en liza; y, c) la existencia o no de selección por parte de la Administración Pública". En el caso objeto de análisis por el TJUE, este realiza una "interpretación muy generosa del art. 77 Directiva 2014/24, permitiendo albergar derogaciones más profundas de lo que se deduce de su tenor literal". En concreto, en lo que respecta al

tipo de servicios, "el Tribunal se ha mostrado poco clarificador" en el caso objeto de análisis, "probablemente para evitar cerrar las puertas a futuras interpretaciones en un ámbito caracterizado por tantas singularidades nacionales como el de los servicios a las personas"[1061].

GIMENO FELIÚ, por su parte, explica que la normativa europea permite que "los Estados puedan diseñar un régimen legal ad hoc para la provisión de los servicios de salud a las personas mediante sistemas singulares de contratación pública, de reserva de contratos e, incluso, de acuerdos directos", siempre y cuando se cumplan las siguientes condiciones[1062]:

(i) Sujeción a objetivos de solidaridad y de eficacia presupuestaria.

(ii) Ausencia de obtención de beneficio de sus prestaciones, sin perjuicio de que los gastos se reembolsen.

(iii) Respeto al marco normativo nacional y a los requisitos que se les exijan en relación con el voluntariado o la economía social[1063].

(iv) Prohibición de abuso del Derecho para evitar la aplicación de principios de contratación pública, como el de igualdad de trato o el de libre competencia.

Asimismo, el referido autor apunta como especialidades que cabría incorporar a contratos de este objeto, entre otras[1064]:

[1061]LAZO VITORIA, X., "Prestación de servicios a las personas: ¿concierto social o contrato?", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, prepublicado el 8 de agosto de 2023, pág. 13.

[1062]GIMENO FELIÚ, J.M., "La colaboración público-privada en el ámbito de los servicios sociales y sanitarios dirigidos a las personas. Condicionantes europeos y constitucionales", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º 2, 2018, págs. 32-33.

[1063]GIMENO FELIÚ indica que se permite que la prestación sea realizada por empleados (*op. cit.* nota a pie de página anterior, pág. 34). Esto en línea con la Sentencia del TJUE de 14 de julio de 2022 comentada en esta sección *ut supra.*

[1064]GIMENO FELIÚ, J.M., *op. cit.* nota a pie de página n.º 1062, pág. 49.

(i) Una especial valoración de la solvencia, prestándose atención a la técnica sobre todo.

(ii) Unos criterios de adjudicación que permitan poner en valor la calidad/precio, insistiendo en la mayor calidad de la prestación.

Ambos son coherentes con un tipo de prestación basada en el servicio directamente prestado a favor de personas en situación de vulnerabilidad o riesgo, que no ha de contratarse en función de criterios única o principalmente económicos.

En cualquier caso y en definitiva, se trata de que el diseño práctico del modelo no distorsione indebidamente la competencia ni de que se base exclusivamente en la colaboración privada del denominado tercer sector.

Así, la decisión de preferencia de la prestación del servicio por parte de entidades del tercer sector frente a otras organizaciones mercantiles privadas "deberá justificarse en la mayor calidad y eficiencia de la prestación desarrollada por esas entidades sociales"[1065].

2.4.2.2. El régimen estatal

Nuestra LCSP opta por no excluir las prestaciones vinculadas a los servicios sociales y asistenciales[1066]. En línea con las Directivas europeas, nuestra norma prevé singularidades para los contratos con dicho objeto.

Así, en los contratos de carácter social, de servicios o de concesión de servicios, la Administración contratante debe velar por "la necesidad de garantizar la calidad, la continuidad, la accesibilidad, la asequibilidad, la disponibilidad y la exhaustividad de

[1065] GIMENO FELIÚ, J.M., "La colaboración público-privada en el ámbito de los servicios sociales y sanitarios dirigidos a las personas. Condicionantes europeos y constitucionales", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º 2, 2018, pág. 60.

[1066] ÁLVAREZ FERNÁNDEZ, M., "La colaboración privada en la gestión de servicios sociales públicos. La incidencia de las nuevas directivas de contratación y su transposición al ordenamiento jurídico español", *Revista Española de Derecho Administrativo,* n.º 172, 2015, pág. 4 (versión electrónica consultada).

los servicios; las necesidades específicas de las distintas categorías de usuarios, incluidos los grupos desfavorecidos y vulnerables; la implicación de los usuarios de los servicios; y la innovación en la prestación del servicio" en todas las fases"[1067]. Además, la norma aclara que ello "Sin perjuicio de la aplicación de las disposiciones de esta Ley y, entre otras, de las relativas al establecimiento de las prescripciones técnicas, de las condiciones mínimas de solvencia, de los criterios de adjudicación y de las condiciones especiales de ejecución".

En línea con las Directivas europeas, la LCSP también permite reservar contratos de servicios de asistencia social con alojamiento a organizaciones que cumplan todas las condiciones siguientes: (i) cuyo objetivo sea una misión de servicio público vinculada a la asistencia social con alojamiento, (ii) cuyos beneficios se reinviertan en la organización o cuyo reparto de beneficios sea con arreglo a criterios de participación, (iii) que el contrato se ejecute por estructuras basadas en la propiedad de los empleados, o en principios de participación, o que exijan la participación activa de los empleados, los usuarios o las partes interesadas, o (iv) que la misma entidad contratante no haya adjudicado al amparo de este régimen a una misma organización un contrato para los servicios en cuestión en los tres años precedentes. La duración de estos contratos no podrá superar los tres años[1068]. Por tanto, no parece que esta opción sea viable para construir y explotación vivienda social.

Asimismo, la LCSP contempla el procedimiento restringido para la adjudicación de contratos de concesiones de servicios especiales, así como su convocatoria mediante anuncio de información previa[1069].

[1067]Disposición adicional cuadragésima séptima de la LCSP, que se refiere a los servicios de carácter social, sanitario o educativo del anexo IV de esta norma.

[1068]Disposición adicional cuadragésima octava de la LCSP, que se refiere a los servicios de carácter social, sanitario o educativo del anexo IV de esta norma.

[1069]Art. 131.2; disposición adicional trigésima sexta de la LCSP, respectivamente.

2.4.2.3. Aplicación a la vivienda social en suelo dotacional público

La adjudicación de contratos para la construcción y explotación de vivienda social en suelo dotacional público, en la medida en que incorpore la prestación asistencial propuesta, se adjudicará mediante procedimiento restringido.

Asimismo, en la medida en que incluya el citado componente asistencial, la entidad contratante deberá garantizar los rasgos propios de los servicios públicos: su calidad, continuidad, accesibilidad, asequibilidad, disponibilidad y exhaustividad. También deberá responder a las necesidades específicas de las personas sin hogar e implicarlas en la prestación del servicio de alojamiento y en los servicios asistenciales conexos. Igualmente, deberá exigir la innovación en su prestación.

En cambio, la posibilidad prevista en la LCSP de reservar el derecho de participar en los procedimientos de adjudicación de contratos de servicios asistenciales con alojamiento a entidades que cumplan determinados requisitos asimilables a aquellas sin ánimo de lucro, parece que estaría limitado por el objeto (no incluye la construcción y se refiere a servicios, no a concesiones) y por el plazo máximo (tres años).

En este sentido, podemos citar los casos de la ley de servicios sociales catalana, que permite dar preferencia, en la adjudicación de los contratos de servicios sociales y en el establecimiento de los conciertos, a entidades sin ánimo de lucro cuya finalidad o actividad tenga relación directa con el objeto del contrato, así como de la ley de servicios sociales vasca, que da un paso más y exige, a los efectos del establecimiento de contratos para la gestión de servicios públicos, que las administraciones públicas vascas den prioridad, “cuando existan análogas condiciones de eficacia, calidad y

costes, a las entidades dedicadas a la prestación de servicios sociales que tengan carácter no lucrativo"[1070].

2.5. Conclusiones

De lo anteriormente expuesto podemos extraer las siguientes conclusiones de interés para nuestro trabajo:

1. **La construcción y puesta a disposición de vivienda social reúne las características propias de los contratos de concesión**:

    a) Consiste en la realización de una obra y en su puesta a disposición con arreglo a unas características principales fijadas por la Administración, quien vela por que la tipología edificatoria, tamaño y distribución interna, red de suministros, accesibilidad, etc. así como las condiciones de acceso, uso, permanencia, etc. cumplan los requisitos mínimos para el servicio asistencial al que se destine.

    b) Permite la transferencia del riesgo de explotación al privado, en la medida en que este asuma los riesgos de demanda y/o de oferta.

2. **Cuando a la mera puesta a disposición se une la prestación asistencial**, entonces la figura contractual apropiada será la **concesión de servicios**, en atención a que es dicha prestación la que prevalece en importancia sobre el bien inmueble construido.

3. Tratándose de **servicios asistenciales con alojamiento**:

    (a) Cuya titularidad haya sido asumida por la Administración -sin exclusividad-, estaremos ante concesiones de servicio público.

[1070] Art. 75.4 de la 12/2007, de 11 de octubre, de Servicios Sociales de Cataluña (DOGC 18 octubre 2007) y art. 72.2 de la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales del País Vasco (BOP 24 diciembre 2008).

(b) Presentarán las siguientes especialidades:

(i) Su adjudicación mediante procedimiento restringido.

(ii) La garantía de los rasgos propios de los servicios públicos: su calidad, continuidad, accesibilidad, asequibilidad, disponibilidad y exhaustividad.

(iii) Ajustarse a las necesidades específicas de las personas sin hogar e implicarlas en la prestación del servicio de alojamiento y en los servicios asistenciales conexos.

(iv) La exigencia de cierta innovación en su prestación.

3. LA ACCIÓN CONCERTADA Y LOS CONCIERTOS

3.1. La acción concertada

Fuera del ámbito contractual, la LCSP permite a las CCAA que "legislen articulando instrumentos no contractuales para la prestación de servicios públicos destinados a satisfacer necesidades de carácter social"[1071].

GIMENO FELIÚ comenta, a propósito de esta disposición, que "el régimen de acción concertada, como complemento al modelo de asistencia pública sanitaria (incluida la farmacéutica) y de prestación de servicios sociales, es una opción organizativa (como sucede con el sector educativo), que exige la previsión legal expresa que determine el alcance y significado de esta acción concertada, que determine las modalidades de servicios y prestaciones, así como el sistema retributivo. Pero, conviene advertir, que con esta modalidad organizativa no contractual no se puede amparar situaciones que comporten una «privatización» del modelo, ni, por supuesto, que se pueda "abrir un mercado", en claro fraude a la esencia del modelo". Para este autor, "la acción concertada es una técnica jurídica complementaria a la del contrato público –y no un

[1071]Disposición adicional cuadragésima novena de la LCSP.

contrato público–, que exige prudencia en la aplicación de decisiones que favorezcan a un determinado sector". En todo caso, resulta necesaria una norma legal autonómica "que prevea y regule esta posibilidad", sin la cual deben aplicarse las reglas de contratación pública[1072].

Interesa destacar que GIMENO FELIÚ distingue entre la acción concertada, que es una técnica jurídica organizativa, y los conciertos, calificando estos últimos de naturaleza contractual[1073]. En los casos de acción concertada, los centros están sujetos a autorización administrativa e inscripción en el registro correspondiente, para lo cual se les exigirá superar un proceso de acreditación de estándares rigurosos de calidad. También tendrán que cumplir determinadas obligaciones de control y de gestión.

Recuerda este mismo autor que la acción concertada es una "técnica complementaria a la del contrato público"[1074]. La referida prudencia en su aplicación supone que no quepa su aplicación mayoritaria en la prestación del servicio social en cuestión. La acción concertada o el "concierto social" no constituye un contrato público[1075]. Sin embargo, sin el marco legal que regule dicha acción, deberán regir las normas de contratación pública[1076].

Trasladado a la construcción de vivienda social en suelo dotacional público, la acción concertada parece tener difícil encaje por ser una técnica organizativa, que parece partir de la existencia de medios privados -en concreto, de centros- que se sujetan a

[1072]GIMENO FELIÚ, J.M., "Las fronteras del contrato público: depuración conceptual de los negocios jurídicos excluidos desde la perspectiva funcional del Derecho europeo", *Revista Española de Derecho Administrativo,* n.º 205, 2020, págs. 8-9 (versión electrónica).

[1073]GIMENO FELIÚ, J.M., "La colaboración público-privada en el ámbito de los servicios sociales y sanitarios dirigidos a las personas. Condicionantes europeos y constitucionales", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º 2, 2018, pág. 32.

[1074] GIMENO FELIÚ, J.M., *op. cit.* nota a pie de página anterior, pág. 41.

[1075] En particular el autor critica su calificación de contrato administrativo especial (*op. cit.* nota a pie de página n.º 1073, pág. 46).

[1076]GIMENO FELIÚ, J.M., "*op. cit.* nota a pie de página n.º 1073, pág. 42.

controles de calidad en su funcionamiento. En cambio, la titularidad pública del suelo, unida a la necesidad de construir sobre él alejan esta actividad de la acción concertada.

3.2. El concierto

Siguiendo a SOSA WAGNER, el concierto es "un convenio o contrato", pues "permite convenir con una persona natural o jurídica la prestación de un servicio público, siempre que esa persona realice como propio de su giro o tráfico las prestaciones caracterizadoras de ese servicio"[1077]. Acudiendo a la terminología del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, se trata de prestar los servicios de competencia de las Entidades locales "mediante concierto con otras Entidades públicas o privadas y con los particulares, utilizando los que unas u otros tuvieran establecidos"[1078].

BERNAL BLAY también afirma que el concierto "es una forma contractual", añadiendo que "no se significa por el reparto de riesgos o la participación en el resultado de la explotación del servicio, sino con una cualidad personal del contratista" [1079].

Para VILLAR ROJAS, se trata de contratos públicos de servicios. En particular, en el ámbito sanitario así se desprende de la doctrina del TJUE[1080]. Por ello este autor alerta sobre la necesidad de aclarar los tipos de intervención en materia social a la vista del uso de conceptos como el concierto de manera indiscriminada e indistinta para referirse a la gestión indirecta de un servicio público o a un instrumento a través

[1077] SOSA WAGNER, F., *La gestión de los servicios públicos locales*, Civitas, Madrid, 1992, págs. 134-135. El autor invoca su naturaleza de contrato administrativo especial y la imposibilidad de que la Administración ejerza su *ius variandi* sobre este tipo de pactos (pág. 136).

[1078] Art. 143.

[1079] BERNAL BLAY, M.A., *El contrato de concesión de obras públicas y otras técnicas ‹‹paraconcesionales››*, Aranzadi, Cizur Menor, 2010, pág. 98.

[1080] VILLAR ROJAS, F.J., "La concesión como modalidad de colaboración privada en los servicios sanitarios y sociales", *Revista de Administración Pública*, n.º 172, 2007, pág. 160.

del cual canalizar el otorgamiento de una subvención, es decir, de una actividad de fomento[1081]. Así, esta se caracteriza por otorgar financiación pública de actividades privadas de interés general, mientras que el servicio público implica una prestación a favor de la Administración dentro del ámbito de los servicios de su titularidad y responsabilidad.

Según GIMENO FELIÚ, en los conciertos, corresponde a la Administración fijar en concreto su duración, las obligaciones que recaen sobre el titular del centro y sobre la propiedad Administración, el número máximo de centros concertados, etc. Deberá firmarse un acuerdo entre esta y el titular del centro concertado[1082].

Para MÍGUEZ MACHO, el concierto tiene como característica principal, la del sujeto que realiza la prestación y que es quien "viniese realizando prestaciones análogas a las que constituyen el objeto del servicio público"[1083], de forma que lo relevante no es tanto la distribución de riesgos o la participación en los resultados de la explotación (propios de la concesión y de la gestión interesada para la prestación de servicios públicos conforme a las figuras contempladas en nuestra ley de contratos antes de su adaptación para trasponer las últimas directivas europeas vigentes). Según esto, está pensado sobre todo para los servicios de tipo social o asistencial, en los cuales la titularidad pública de la actividad no implica la exclusión de la iniciativa privada, sino sólo el desarrollo de dicha actividad por el sector público al margen de las reglas del mercado, paralelamente a su ejecución por los particulares, sea de manera lucrativa, sea sin ánimo de lucro"[1084]. Ello supone que, por lo general, los

[1081] VILLAR ROJAS, F.J., "Formas de gestión de los servicios sociales. En particular, la vinculación de gestores privados al sistema público mediante conciertos y convenios", *Documentación Administrativa*, n.º 271-272, enero-agosto 2005, págs. 411 y 412.

[1082] GIMENO FELIÚ, J.M., "*op. cit.* nota a pie de página n.º 1073, pág. 33.

[1083] MÍGUEZ MACHO, L., "Las formas de colaboración pública en el derecho español", *Revista de Administración Pública*, n.º 175, 2008, pág. 175.

[1084] MÍGUEZ MACHO, *op. cit.* nota a pie de página anterior, misma página.

usuarios no abonan el coste o ni siquiera abonan precio alguno por los servicios que reciben, por lo que corresponde a la Administración asumir dicho coste.

Por su parte, ÁLVAREZ FERNÁNDEZ ya advirtió antes de trasponerse las últimas Directivas de contratación pública a nuestro ordenamiento jurídico, que las leyes autonómicas sobre servicios sociales estaban contemplando la figura del concierto, en especial para regular su objeto, sin alterar su naturaleza contractual, así como otros "mecanismos de prestación de los servicios sociales públicos alternativos a los contratos". La autora defiende que, si se trata de verdaderos contratos onerosos, aunque sean administrativos especiales, han de cumplir la legislación de contratación pública y sus respectivos procedimientos[1085]. Ahora bien, el hecho de que estén catalogados dentro del listado de servicios de los anexos de las Directivas de contratación pública[1086], impide en principio que sean contratos administrativos especiales[1087].

No configurándose como contratos públicos, según parece la opción legislativa de buena parte de las CCAA, ÁLVAREZ FERNÁNDEZ propone establecer mecanismos que permitan a todas las entidades peticionarias formar parte de los Sistemas Públicos de Servicios Sociales y que la designación del prestador se realice por el propio beneficiario, a su elección, o por el propio Sistema, respetando los principios de publicidad, transparencia, igualdad y no discriminación entre las entidades candidatas. En el primer caso, parece que la Administración asignaría la

[1085] ÁLVAREZ FERNÁNDEZ, M., "La colaboración privada en la gestión de servicios sociales públicos. La incidencia de las nuevas directivas de contratación y su transposición al ordenamiento jurídico español", *Revista Española de Derecho Administrativo,* n.º 172, 2015, pág. 11 (versión electrónica consultada). La autora cita el caso del art. 70.3 de la Ley 12/2007, de 11 de octubre, de Servicios Sociales de Cataluña (DOGC 18 octubre 2007).

[1086] Anexos XIV y IV de la Directiva 2014/24 y de la Directiva 2014/23 respectivamente.

[1087] ARANDA SORIA, S., "Debate actual sobre la naturaleza jurídica de los contratos de explotación de bar, cafetería y restauración en inmuebles de dominio público. Especial referencia al ámbito militar y de la Guardia Civil", *Revista CEFLegal*, n.º 254, 2022, pág. 110.

compensación económica al interesado mientras que en el segundo retribuiría directamente a la entidad prestadora[1088].

Asimismo, ÁLVAREZ FERNÁNDEZ cuestiona que los legisladores autonómicos puedan prever la posibilidad de adjudicar directamente a una entidad, aunque sea de iniciativa social, la realización de una actividad que presente los rasgos propios de un contrato administrativo, mediante un convenio de colaboración, no con base en la legislación europea sino en la estatal, que no excluye las prestaciones sociales de su ámbito de aplicación[1089]. Tras la aprobación de la LCSP, las CCAA pueden articular instrumentos no contractuales, por un lado, y las entidades contratantes en general pueden limitar el derecho a participar en el procedimiento de adjudicación de contratos de servicios de carácter social como la asistencia social con alojamiento a determinadas organizaciones que cumplan las condiciones previstas en la norma[1090]. En definitiva, la adjudicación directa solo resultará posible respecto de instrumentos no contractuales.

Para terminar de abordar la naturaleza jurídica y aplicación de los conciertos podemos tomar como ejemplo aquellos utilizados en el ámbito farmacéutico.

Así, la relación entre la Administración y el farmacéutico, actuando a través del colegio profesional correspondiente, se articula a través de un contrato, como negocio que determina el nacimiento de las obligaciones legales para las partes, sin

[1088] La autora apunta, como requisito en caso de pago directo al usuario, que se cumpla con la igualdad de acceso. Si la contraprestación es a favor del prestador por la Administración, ha de respetarse el régimen de ayudas de Estado. A su vez, de pretender excluirse la prestación de la Directiva de Servicios, ha de formalizarse el correspondiente mandato o encargo *ex* art. 2.2j) de esta norma, según vimos en la sección 3.4 del capítulo II (ÁLVAREZ FERNÁNDEZ, M., "La colaboración privada en la gestión de servicios sociales públicos. La incidencia de las nuevas directivas de contratación y su transposición al ordenamiento jurídico español", *Revista Española de Derecho Administrativo,* n.º 172, 2015, págs. 12-13, versión electrónica consultada).

[1089] ÁLVAREZ FERNÁNDEZ, M., *op. cit.* nota a pie de página anterior, pág. 13 (versión electrónica consultada).

[1090] Disposición adicional cuadragésima novena y Disposición adicional cuadragésima octava de la LCSP, respectivamente.

el cual dichas obligaciones no aplicarían[1091]. En particular, la actual LCSP dispone que los conciertos para la prestación de asistencia sanitaria celebrados por la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado, la Mutualidad General Judicial y el Instituto Social de las Fuerzas Armadas tendrán la naturaleza jurídica de concesión de servicios[1092]. Resultan de interés para el objeto de este estudio, las STS de 25 de octubre de 2006 y de 7 de febrero de 2012, que consideran como contraprestaciones recíprocas la prestación farmacéutica y el pago por parte de la Administración respecto a aquella con cargo al servicio autonómico de salud correspondiente. Según DE LA CRUZ FERRER, estos pronunciamientos, que crean jurisprudencia, siguen el concepto de causa de los contratos onerosos, por lo que los conciertos gozarían de esta naturaleza[1093].

El caso del sistema sanitario y de servicios sociosanitarios en España, "se caracteriza por ser un modelo esencialmente público, donde, desde la organización pública se da asistencia universal y de calidad a la ciudadanía" y donde las relaciones jurídicas con entidades privadas existentes complementan (no sustituyen) el modelo para preservar la calidad asistencial y su carácter universal[1094].

[1091] DE LA CRUZ FERRER, J., "La regulación legal de la prestación del servicio público y la regulación contractual de su gestión indirecta: su confusión en la jurisprudencia sobre los conciertos farmacéuticos", *Revista de Administración Pública*, n.º 213, 2020, pág. 223. El autor critica dos STS de 24 de junio de 2019 que califican los conciertos farmacéuticos como una operación no comercial y que genera obligaciones *ex lege*, cuando lo cierto es que la relación entre la Administración y el farmacéutico para concertar la gestión del servicio es contractual, de gestión indirecta de un servicio público.

[1092] Disposición adicional decimonovena de la LCSP. Para DE LA CRUZ FERRER, la asunción de riesgos por los farmacéuticos uno a que la dispensación de medicamentos forma parte de la asistencia sanitaria, justifica la consideración de los conciertos como concesiones de servicios¨("Naturaleza contractual de los conciertos farmacéuticos", *Revista de Administración Pública*, n.º 195, 2018, págs. 15 y ss. versión electrónica consultada).

[1093] "Naturaleza contractual de los conciertos farmacéuticos", *Revista de Administración Pública*, n.º 195, 2018, pág. 20 (versión electrónica).

[1094] GIMENO FELIÚ, J.M., "La colaboración público-privada en el ámbito de los servicios sociales y sanitarios dirigidos a las personas. Condicionantes europeos y constitucionales", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º 2, 2018, pág. 56.

Sin embargo, en el caso de la vivienda, la oferta es esencialmente privada en nuestro país. Por tanto, en línea con nuestras propuestas de capítulos anteriores, se trataría de configurar ciertos servicios de vivienda como servicios sociales para permitir su encaje dentro de los conciertos.

En todo caso, los conciertos para la prestación de servicios sociales no incluirían la ejecución de obras de edificación en suelo público[1095]. Por tanto, este instrumento tampoco serviría para construir y operar vivienda social en suelo dotacional público.

3.3. Aplicación de la acción concertada y de los conciertos a la construcción y explotación de vivienda social en suelo dotacional público

Según lo expuesto anteriormente y a modo de conclusión de esta sección 3, no parece que esta técnica o contrato, respectivamente, sean aplicables a la construcción y explotación de vivienda social en suelo dotacional público dado que:

(i) En el caso de la vivienda, la oferta es esencialmente privada en nuestro país. Por tanto, en línea con nuestras propuestas de capítulos anteriores, se trataría de configurar ciertos servicios de vivienda como servicios sociales para permitir su encaje dentro de los conciertos.

(ii) En todo caso, la titularidad pública del suelo, unida a la necesidad de construir sobre él alejan esta actividad de la acción concertada.

(iii) Asimismo, los conciertos para la prestación de servicios sociales no incluirían la ejecución de obras de edificación en suelo público. Por tanto, este

[1095] P. ej. en Andalucía y en Madrid, el objeto de los conciertos sociales consiste en la reserva y ocupación de plazas, así como en la gestión integral de prestaciones o centros (art. 103.1 Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía, BOJA 29 diciembre 2016; art. 74.1 Ley 12/2022, de 21 de diciembre, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid (BOCM 22 diciembre 2022). En Cataluña, simplemente figura la obligación de articular mecanismos financieros adecuados para compensar las inversiones en equipamientos e instalaciones de servicios sociales que se integren en el patrimonio público y que sean realizadas con la colaboración de entidades de iniciativa privada (art. 61.4 Ley 12/2007, de 11 de octubre, de Servicios Sociales de Cataluña, DOGC 18 octubre 2007).

instrumento tampoco serviría para construir y operar vivienda social en tal tipo de suelo.

4. LA CONCESIÓN DE DOMINIO PÚBLICO COMO PRINCIPAL FIGURA PATRIMONIAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO

4.1. Su origen

Resulta casi obligado remontarnos al origen romano de la moderna concesión demanial[1096]. Partimos de la base de que el Derecho romano no excluye la obtención de ventajas patrimoniales sobre las *res publicae in publico usu*[1097].

Las concesiones de dominio público se configuraron como un contrato de arrendamiento, utilizándose términos tomadas de las instituciones privadas pero ello no significa que estuvieran sujetas a las normas de estos contratos, sino a un régimen jurídico público[1098].

La concesión de solares en suelo público para su edificación también ocurrió en época romana. De hecho, surgieron antes que los derechos de edificación sobre terrenos privados, por lo que en realidad fue la influencia de las concesiones para edificar en lugares públicos la que hizo surgir el derecho de superficie privado[1099].

En las concesiones sobre el *ager publicus*, el pago de la *vectigalia* era un elemento esencial, pues surgen precisamente para obtener ingresos de los terrenos conquistados; de hecho, se adjudicaban mediante subasta, a quien ofreciera un precio

[1096]El propio origen de la institución del dominio público se remonta al Derecho Romano, de forma que la legislación francesa e italiana se basaron en las tradiciones y estas provenían de ese Derecho (CASTÁN PÉREZ-GÓMEZ, S., *Régimen jurídico de las concesiones administrativas en el Derecho Romano*, Dykinson, Madrid, 1996, pág. 49).

[1097]CASTÁN PÉREZ-GÓMEZ, S., *op. cit.* nota a pie de página anterior, pág. 94.

[1098]CASTÁN PÉREZ-GÓMEZ, S., *op. cit.* nota a pie de página n.º 1096, pág. 101.

[1099]En concreto, "la derogación de la regla "superficies solo cedit" se produce primero en la esfera del Derecho público" (CASTÁN PÉREZ-GÓMEZ, S., *op. cit.* nota a pie de página n.º 1096, págs. 152-153.

más elevado. En el caso de las concesiones para edificar sobre el *loco publico*, la obligación de abonar un canon o *solarium* era "absoluta"[1100]. Sin embargo, a pesar de esta práctica habitual del cobro del *solarium*, hubo concesiones gratuitas de suelo público edificable, cuya causa se encontraba en la actividad del concesionario (p. ej., de carácter religioso), o en su propia persona (p. ej., colegios profesionales u otras asociaciones)[1101].

Por tanto, vemos cómo en época romana la concesión para edificar sobre suelo público se concibe bajo un régimen distinto del de derecho privado, en el que el uso del suelo no tiene un papel determinante, sobre todo tratándose del *ager publicus*, sino que es el abono de un canon o *solarium* lo esencial. Por ello pensamos que siendo las concesiones un título habilitante, también constituían un contrato de obligaciones recíprocas.

En nuestro derecho moderno, las concesiones demaniales no encuentran en el precio o tasa su elemento esencial, lo cual aleja la figura del contrato de arrendamiento al que se asimiló en época romana.

Por otro lado, la asimilación a un arrendamiento evidencia que la actividad pretendida por el concesionario a través de este derecho de uso no constituía una prestación encargada por la Administración, lo cual aleja este instrumento de los contratos administrativos en los que sí se produce dicho encargo.

4.2. Su contenido y su naturaleza jurídica

4.2.1. Su incardinación en el derecho administrativo

Enlazando con la sección anterior, la concesión administrativa de época romana puede definirse, según CASTÁN PÉREZ-GÓMEZ, como un "título jurídico mediante el

[1100]CASTÁN PÉREZ-GÓMEZ, S., *op. cit.* nota a pie de página n.º 1096, pág. 155.

[1101]CASTÁN PÉREZ-GÓMEZ, S., *op. cit.* nota a pie de página n.º 1096, pág. 95.

que la Administración otorga a un particular el disfrute exclusivo de un bien de dominio público"[1102].

Las concesiones demaniales se sitúan en la esfera de una figura patrimonial de derecho administrativo.

En este sentido, al acudir a las fuentes romanas, es interesante que, en los negocios superficiarios públicos, a diferencia de los privados, las autoridades (magistrados, gobernadores, el Senado, el Príncipe, etc.) **pudieran imponer unilateralmente las condiciones de la concesión administrativa de la superficie pública**, así como aceptar o rechazar las modificaciones solicitadas por el particular[1103]. En palabras de SUÁREZ BLÁZQUEZ, "la unilateralidad y la imposición de condiciones son dos notas distintivas de este tipo de concesión superficiaria pública [la concesión demanial] que impregnan su naturaleza y son desconocidas por la superficie privada"[1104].

Interesa igualmente destacar que en los ejemplos ofrecidos por nuestra doctrina respecto a su utilización en época romana no hemos identificado el destino a vivienda del suelo público excepto en un caso en el que existía un solar público ubicado junto a un monumento y se otorgó una concesión administrativa demanial de la superficie para el uso privado de vivienda[1105]. Cabe entender que la naturaleza demanial del bien provenía de su ubicación junto al monumento, lo cual evidencia que el uso privativo de vivienda no justificaba su naturaleza demanial en época romana y que la concesión demanial era para un uso privativo desligado de cualquier tipo de servicio público de vivienda social.

[1102] CASTÁN PÉREZ-GÓMEZ, S., *op. cit.* nota a pie de página n.º 1096, págs. 156-157.

[1103] SUÁREZ BLÁZQUEZ, G., *Roma: edificación en altura. El negocio urbanístico inmobiliario de la superficie en el derecho clásico*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2015, pág. 99.

[1104] SUÁREZ BLÁZQUEZ, G., *op. cit.* nota a pie de página anterior, pág. 109.

[1105] SUÁREZ BLÁZQUEZ, G., *op. cit.* nota a pie de página n.º 1103, págs. 101-102.

4.2.2. Tesis contractual

Si en época romana hemos visto que existieron concesiones superficiarias públicas, sin embargo "en Derecho Romano no existió "el contrato" como tal" pues en dicho sistema jurídico el mero acuerdo de las partes no hacía nacer obligaciones exigibles ante los tribunales, según explican ROBLES LATORRE y PASQUAU LIAÑO. En Derecho español, el Ordenamiento de Alcalá estableció que el principio de que el simple "pacto" era fuente de obligación y fue con la codificación cuando dicho principio "se consolidó de manera absoluta, creándose la categoría abstracta de "contrato", como acuerdo de voluntades libres generador de obligaciones". Así, la libertad de las partes les permitiría alcanzar un acuerdo óptimo previa negociación de las condiciones, pues cada parte velaría por la protección de su propio interés, partiendo de un modelo ideal de individuos libres e iguales[1106].

Podemos acudir a la definición del contrato de NAVARRO MENDIZÁBAL como acuerdo de voluntades entre al menos dos partes y, en concreto, en lo que respecta a los contratos onerosos, como "aquellos en los que existe un sacrificio para ambas partes" y hay un "intercambio económico recíproco", "que las partes entienden como equivalente"[1107].

Si bien actualmente la concepción de la realidad social es diferente y el Derecho ha tenido que adaptarse para proteger al contratante débil (el consumidor, el trabajador, etc.), lo cierto es que no podemos perder de vista estos dos elementos fundamentales que dificultan la consideración de una concesión demanial como contrato: la igualdad y la libertad de las partes para pactar a favor de sus respectivos intereses.

Entrando ya en esta materia, es conocida la obra de ALCALÁ-ZAMORA de principios del siglo XX, sobre la concesión administrativa como contrato y como derecho real.

[1106] ROBLES LATORRE, P. y PASQUAU LIAÑO, M., *Nociones de derecho de contratos*, Universitas, 2008, Madrid, págs. 9-11.

[1107] *Derecho de obligaciones y contratos*, Aranzadi, Las Rozas (Madrid), 2024, págs. 258-259.

Sus razones a favor de la tesis contractual admiten excepciones y matices, como el propio autor cabalmente expone y que nos llevan a pensar que, no siendo un debate cerrado, sí que puede afirmarse que la concesión demanial no es un título por el que la Administración encargue prestación alguna, sino por el que esta autoriza una actividad económica privada beneficiosa -o al menos, no perjudicial- para el interés general. Así:

(i) La causa, para el concesionario, "es la aportación que recibe y el aprovechamiento que se le permite; para el Poder, la causa es la cooperación de ese mismo aprovechamiento a fines armónicos y superiores de interés general"[1108]. No se trata, por tanto, de una actividad prestacional sino de un aprovechamiento particular redunda en el interés general.

(ii) Según lo anterior, la concesión "es de naturaleza absolutamente distinta" de la compraventa o de la permuta", pues "las prestaciones impuestas al concesionario, cuando existen [por lo que son accesorias pues podrían no existir], incluso como retribución directa, toman formas de diferenciación manifiesta, respecto a aquellas otras peculiares, de los contratos que moldean las manifestaciones directas del tráfico"[1109]. Si las prestaciones son accesorias y diferentes a las de los contratos del tráfico jurídico, razonable es pensar que la concesión no es un contrato o al menos no lo es de prestaciones recíprocas sino que se trata de una figura más próxima a las licencias y autorizaciones, es decir, a los títulos habilitantes, que también habilitan para el ejercicio de una actividad sin que esta constituya una prestación encargada por la Administración y que también requieren el consentimiento del interesado para su otorgamiento.

[1108]ALCALÁ-ZAMORA, N., *La concesión como contrato y como derecho real,* Imprenta de Julián Espinosa, Madrid, 1918, pág. 11.

[1109]ALCALÁ-ZAMORA, N., *op. cit.* nota a pie de página anterior, pág. 25.

(iii) Sobre el consentimiento, como bien explica el autor, se basa en la voluntad de conceder; en la aceptación del concesionario a través de la solicitud correspondiente; y en el "acto de poder que aprueba las peticiones formuladas", que es el que "establece la verdadera concesión". Nada diferente a las licencias municipales de actividad y a las autorizaciones sectoriales, excepto quizás en el hecho de que estas son regladas, es decir, la Administración no puede denegarlas si el solicitante acredita cumplir los requisitos al efecto, mientras que la reserva del aprovechamiento privativo del dominio público a un particular es fruto de una decisión discrecional. Por lo demás, pensamos que ver un contrato en ese intercambio de solicitud y de otorgamiento de la concesión, nos llevaría a extender el contrato a todo tipo de licencias, autorizaciones, ayudas públicas, etc., de otorgamiento discrecional, lo cual parece exceder las lindes de lo que son actos administrativos autorizantes u otorgantes de beneficios en el sentido amplio del término.

La noción de la concesión demanial como un negocio jurídico en el que la Administración se limita a transferir facultades sobre el bien "para realizar actividades que no son propias de ella y que, más bien, al contrario, se trata de actividades que la Administración ni suele hacer, ni, en principio, podría hacer" ha sido acogida por otros autores también en época más reciente[1110].

4.2.3. La teoría de la causa: ausencia de onerosidad en la concesión demanial

FERNÁNDEZ ACEVEDO apunta al "desasosiego" ante la falta de consenso respeto a la naturaleza jurídica de la concesión demanial y concluye a favor de su caracterización como "relación nacida de un acto administrativo unilateral necesitado de la colaboración del particular destinatario" en atención a la ausencia de relación causal entre la puesta a disposición del bien demanial y la actividad privada sobre dicho

[1110] CEBRIÁN HERRANZ, L. y PASCUAL MARTÍN, J.I., "Concesiones demaniales, concesiones contractuales y dotaciones públicas", Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación, n.º 49/2022, pág. 7 de la versión electrónica consultada (BIB 2023\850). El texto transcrito proviene de una cita a CHINCHILLA MARÍN en la nota a pie de página n.º 28.

bien, entre otras consideraciones[1111]. El propio CASTÁN PÉREZ-GÓMEZ indica que "para una gran parte de la doctrina, esta institución es, en esencia, un acto de imperio o de soberanía unilateral, aun cuando supone un acuerdo de voluntades y adopta forma contractual"[1112].

La causa es "uno de los clásicos temas controvertidos del Derecho civil", desde su más puro concepto[1113]. Un análisis pormenorizando de las distintas definiciones y del estado de la cuestión excede por completo el objeto de este trabajo así que nos limitaremos a utilizar una definición que hemos visto común entre los autores consultados, consistente en la causa del negocio como el "propósito del resultado empírico" que quieren alcanzar las dos partes a modo de "presupuesto básico de negocio"[1114] o de "base del negocio jurídico", que "se refiere al conocimiento que es comúnmente compartido, lo que pasa a ser una realidad más objetiva de que la subjetiva del contratante [1115]. "La causa es el "porqué" del negocio, es decir, la razón directamente determinante de la celebración de un contrato"[1116].

[1111] FERNÁNDEZ ACEVEDO, R. *Las concesiones administrativas de dominio público*, Civitas, Madrid, 2007, págs. 108-126 y la posición adoptada por este autor a partir de la pág. 116. En el mismo sentido, MENÉNDEZ GARCÍA, P. y FERNÁNDEZ ACEVEDO, R., "Análisis histórico-jurídico de la concesión de obra pública" en MENÉNDEZ MENÉNDEZ, A. (Dir.), *Instrumentos españoles de colaboración público-privada: el contrato de concesión de obras públicas*, Aranzadi Thomson Reuters, Pamplona, 2010, pág. 91, para quienes las concesiones demaniales "*carecen del carácter contractual que se predica de las concesiones de obra pública*".

[1112] CASTÁN PÉREZ-GÓMEZ, S., *op. cit.* nota a pie de página n.º 1096, pág. 95.

[1113] NAVARRO MENDIZÁBAL, I.A., *Derecho de obligaciones y contratos*, Aranzadi, Las Rozas (Madrid), 2024, pág. 358. En esta obra figura una exposición sintética de las distintas doctrinas sobre el concepto de la causa (págs. 358-365).

[1114] DÍEZ-PICAZO y PONCE DE LEÓN, L., "El concepto de causa en el negocio jurídico", Anuario de Derecho Civil, Fascículo 1, Ministerio de Justicia, Boletín Oficial del Estado, 1963, pág. 32.

[1115] NAVARRO MENDIZÁBAL, I.A., *Derecho de obligaciones y contratos*, Aranzadi, Las Rozas (Madrid), 2024, pág. 363.

[1116] ROBLES LATORRE, P. y PASQUAU LIAÑO, M., *Nociones de derecho de contratos*, Universitas, 2008, Madrid, pág. 22.

En los contratos la causa es un elemento esencial sin el cual no producirán efecto alguno[1117]. Cuando son onerosos, la causa es "la prestación o promesa de una cosa o servicio por la otra parte"[1118].

No parece que en la concesión demanial podamos apreciar una causa onerosa según esta definición pues el concesionario no realiza las obras ni la actividad económica para la Administración sino para sí mismo, para su propio beneficio.

Así, en la transmisión del derecho al uso privativo del bien que la concesión demanial supone, "difícil será hablar de transferencia posterior de ninguna parte de función pública o de esfera originariamente administrativa en favor del concesionario"[1119].

Por tanto, la concesión de dominio es un título habilitante concebido para realizar obras o instalaciones permanentes de dominio público y para desarrollar una actividad privada solicitada a la Administración; no encargada o contratada por esta para satisfacer fines públicos de su competencia[1120]. A través de este título concesional por sí mismo no se confían misiones u obligaciones de servicio público[1121]; no hay traslación de funciones públicas al concesionario, lo cual sí acontece en las concesiones de obra y de servicio[1122].

[1117] Art. 1275 del CC.

[1118] Art. 1274 del CC.

[1119] LÓPEZ RAMÓN F., "Las dificultades de una legislación básica sobre concesiones administrativas", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n. 24, 1989, pág. 571.

[1120] En concreto, FERNÁNDEZ ACEVEDO se refiere a la actividad privada desplegada por el concesionario de dominio y la necesaria satisfacción del interés público (*Las concesiones administrativas de dominio público*, Civitas, Madrid, 2007, págs. 216-217).

[1121] ROUX, C., *Propriété public et droit de l´Union Européenne,* LGDJ, Issy-Les-Moulineaux (Paris), 2015, pág. 524.

[1122] FERNÁNDEZ ACEVEDO, R., , pág. 107, y MENÉNDEZ GARCÍA, P. y FERNÁNDEZ ACEVEDO, R., "Análisis histórico-jurídico de la concesión de obra pública" en MENÉNDEZ MENÉNDEZ, A. (Dir.), *Instrumentos españoles de colaboración público-privada: el contrato de concesión de obras públicas*, Aranzadi Thomson Reuters, Pamplona, 2010, pág. 79. En el mismo sentido, MENÉNDEZ REXACH explica que "es evidente que la utilización privativa (por la RFEF) de terrenos de dominio público

Precisamente por ello, si hay una cláusula de revisión o de reequilibrio en caso de dificultades financieras en una concesión demanial, es una manifestación de que existe una delegación de servicio público[1123] y por tanto una calificación errónea del negocio jurídico.

Al no ser onerosa, ni remuneratoria su causa, cabría plantear si lo es gratuita, especialmente cuando no se abona un canon la Administración. En cualquier caso, la dificultad de encaje en los otros dos tipos de causas enumerados en el art. 1274 del Código Civil no impide apreciar su existencia pues puede haber y de hecho hay negocios jurídicos cuya causa no se menciona en dicho precepto[1124].

En este sentido, pensamos que no todo negocio jurídico bilateral constituye un contrato (p. ej. la donación[1125]) aunque en la mayoría de los casos así sea. Por tanto, la "clásica polémica doctrinal y jurisprudencial acerca del carácter unilateral o

municipal, por estar destinados al sistema general de espacios libres, hubiera debido instrumentarse mediante una concesión demanial. La posibilidad de configurarla como concesión de servicio público debe descartarse, porque los fines que persigue la RFEF son, en principio, privados, como señala la sentencia, ante la imprecisión de la Ley del Deporte" (Contra la privatización del dominio público. La naturaleza demanial de los sistemas generales. Comentario a la STSJ de Madrid de 6 octubre 2004 (Ciudad del Fútbol de Las Rozas)" *Revista Aranzadi de Derecho de Deporte y Entretenimiento*, n.º 13, 2005 (BIB 2005\419), pág. 15).

[1123]ROUX, C., *Propriété public et droit de l´Union Européenne,* LGDJ, Issy-Les-Moulineaux (Paris), 2015, pág. 521.

[1124]DE CASTRO Y BRAVO cita como ejemplo las capitulaciones matrimoniales y negocios del Derecho de familia como el matrimonio o la adopción (*El negocio jurídico*, CIVITAS, Madrid, 2016, pág. 266).

[1125]Hemos de reconocer que existe también un debate jurisprudencial y doctrinal sobre si la donación tiene o no naturaleza contractual, que CASTAÑOS CASTRO explica en su obra *La donación obligacional*, REUS, Madrid, 2021 (apartado 1.3, págs. 16 y siguientes). Por nuestra parte compartimos el entendimiento de esta autora "como modo de adquisición del dominio" y no como contrato, por su ubicación en el Código Civil y "por la enorme dificultad que presenta trasladar el esquema contractual a la fase de ejecución de la donación" (pág. 22). Argumentos estos que podríamos trasladar al caso de la concesión de dominio público, excluida de la legislación de contratos y que presenta notables dificultades en su ejecución si pretende atribuírsele un carácter contractual. Sin embargo, insistimos, existe ese debate y autores como NAVARRO MENDIZÁBAL incluyen la donación como ejemplo de contrato gratuito (*Derecho de obligaciones y contratos*, Aranzadi, Las Rozas (Madrid), 2024, pág. 258).

bilateral -y, por ende, contractual- de la concesión de dominio público"[1126], pensamos que en realidad se ciñe a afirmar o negar su naturaleza contractual. Según CARLÓN RUIZ, "la clave de esta distinta conceptuación está en el reconocimiento o no a la Administracion concedente de poder conformador de las condiciones de la concesión con independencia de la voluntad del concesionario"[1127]. Ahora bien, según lo expuesto en este trabajo, en nuestra opinión es la causa del negocio jurídico lo que explica la diferencia; no el poder de la Administración, que por lo demás también puede imponer las condiciones de la concesión en el caso de los contratos, dado que sus pliegos rectores articulan contratos de adhesión.

Tampoco pensamos que la naturaleza jurídica de la concesión demanial sea una síntesis de sus efectos[1128] o al menos no principalmente de ellos. Como decimos, es la causa de este negocio jurídico la que conduce principalmente al acto y no al contrato, por no acordarse prestaciones sino permitirse usos privativos. A partir de esta causa, se derivan los efectos propios de la institución.

4.2.4. El interés general inherente a la concesión demanial

LAFUENTE BENACHES, que se pronuncia en su estudio objeto de tesis doctoral a favor de la naturaleza contractual de la concesión demanial, reconoce que el administrado solicitante de este título "persigue un fin económico privado; busca su propio beneficio" y que es la Administración quien lo otorga para una utilidad general o finalidad pública; para satisfacer un interés general en definitiva[1129].

[1126] CARLÓN RUIZ, M., "La Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y su carácter estructurante del ordenamiento jurídico-público", en GÓMEZ-FERRER MORANT, R. (dir.), *Comentario a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*, Civitas, Madrid, 2004, pág. 1820.

[1127] *Op.cit.* nota a pie de página anterior.

[1128] Para LÓPEZ RAMÓN, la naturaleza jurídica de una institución -en concreto, de la concesión demanial- es una síntesis de los efectos que se derivan de ella (*Sistema jurídico de los bienes públicos*, CIVITAS, Cizur Menor, 2012, pág. 156).

[1129] LAFUENTE BENACHES, M. M., *La concesión de dominio público (estudio especial de la declaración de su caducidad)*, Montecorvo, Madrid, 1988, págs. 78-79. Como conclusión, la autora apunta que

Sobre el interés público que subyace también en el caso de las concesiones demaniales, comenta GOUVEIA MARTINS que la atribución de facultades para permitir un uso privativo de un bien demanial es también un medio de consecución del interés público general pese a tratarse de actividades puramente privadas, por contribuir estas al desarrollo económico, del turismo o de ocio, o a la creación de puestos de trabajo. La autora cita también la distribución de energía y, como ejemplo, las estaciones de servicio en las carreteras, si bien en España estos casos se corresponden con mecanismos de gestión indirecta *ex* art. 24 de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de Carreteras Ç(típicamente, la concesión de servicios)[1130].

Dicho interés habría de ser diferente de aquel por el que el bien se calificó como demanial, vinculado a un servicio público, lo cual no está exento de dificultad[1131].

Estando, por tanto, de acuerdo en el interés general que pretende satisfacerse mediante el otorgamiento del uso privativo de un bien demanial, la diferencia con la relación contractual radica en que la causa del título habilitante no es una prestación encargada por la Administración en ejercicio de sus competencias ni para la prestación de un servicio de su titularidad, pues tal actividad económica privada está fuera de dicho ámbito.

Obviamente, dicha actividad privada está sujeta al control de la Administración para garantía de los fines o intereses públicos que motivaron el otorgamiento del título, pero sin llegar a configurarse tal actividad como una prestación realizada por encargo de la Administración[1132], como decimos. Así, aunque la finalidad pública

---

"el concesionario se propone obtener con la concesión de dominio público un beneficio privado y la Administración alcanzar una más racional o productiva utilización de los bienes de dominio público (pág. 191).

[1130]"As licenças e concessões de utilização privativa do domínio público como um instrumento de rentabilização e valorização dos bens dominiais", e-Pública, vol. 5, n.º 1, enero 2018, pág. 83.

[1131]ROUX, C., *Propriété public et droit de l´Union Européenne,* LGDJ, Issy-Les-Moulineaux (Paris), 2015, pág. 522.

[1132]Sobre el control genérico de la Administración en el caso de la concesión demanial, a diferencia de la concesión de obras, se pronuncia por ejemplo el Departamento de Asistencia a Municipios de la

perseguida por esta la sitúa en un plano de superioridad que justifica sus facultades de control[1133], tales facultades pivotan sobre dicha finalidad y a su vez en el carácter demanial del bien; no en una relación contractual, o el menos no en una relación contractual onerosa como los contratos sujetos a la LCSP, en los que la prestación del contratista a favor de la Administración constituye la causa de que esta le abone un precio y viceversa.

Aplicado al ámbito de la vivienda objeto de este trabajo, FERNÁNDEZ BAUTISTA reconoce que la concesión de dominio público para vivienda social no permitiría tanto control de la Administración como en el caso de una concesión de obras[1134].

Tal naturaleza tiene su reflejo en la normativa: así, la legislación de patrimonio y la legislación sectorial (p. ej. la portuaria) apenas regulan la construcción y explotación a través de concesiones de dominio. En cambio, la legislación de contratos del sector público sí regula con detalle la ejecución de las concesiones de obras y de servicios.

Asimismo, prueba de la diferente naturaleza de la concesión demanial es la vigencia que tuvo en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas dicha concesión como contraprestación del contrato de obras, cuando estas no eran susceptibles de explotación pero sí podía serlo la zona de servicios o su área de influencia, como

Diputación Provincial de Toledo, en su Informe de 19 de agosto de 2013 (núm. R. E. L. 0245000), según el cual "la figura de la concesión demanial sobre bienes de dominio público es más sencilla y menos gravosa para el Ayuntamiento, pues, mientras a través de ésta la vinculación de éste con la actividad de que se trate se limitaría a establecer un control genérico del cumplimiento de las obligaciones que se impongan al concesionario, iniciar un expediente de concesión de obra pública supondría la realización de toda una serie de actos previos preparatorios de la posterior adjudicación, así como la obligación posterior del Ayuntamiento de restablecer el equilibrio económico del contrato".

[1133] LAFUENTE BENACHES, M. M., *La concesión de dominio público (estudio especial de la declaración de su caducidad)*, Montecorvo, Madrid, 1988, pág. 79.

[1134] FERNÁNDEZ BAUTISTA, R., *Colaboración público-privada para la provisión de vivienda pública, asequible y de ocupación temporal. El caso particular de la vivienda en suelo dotacional*, tesis doctoral, Universidad de Barcelona, 2012, págs. 697-698.

explotación comercial o industrial[1135]. En este caso se observa nítidamente la diferencia entre el interés público de una obra pública, vinculado al ejercicio de las competencias o funciones administrativas, y el interés público de una concesión demanial, vinculado a que el dominio público sirva para realizar actividades comerciales o industriales que no son competencia de la Administración pero que no impiden su ejercicio y además coadyuvan a una explotación racional y útil del dominio.

4.2.5. Conclusiones sobre su contenido y naturaleza jurídica

En el debate sobre el carácter contractual de la concesión de dominio público, nos sumamos a la tesis mayoritaria de la doctrina española que considera la concesión demanial como no contractual sino como un acto administrativo, "al no apreciarse relación causal entre la prestación administrativa, que consiste en la puesta a disposición del concesionario de una porción demanial, y la actividad del mismo concesionario"[1136], lo cual no impide apreciar su carácter bilateral[1137]. Acudimos a la causa del negocio jurídico para caracterizarlo, pues es la causa -siendo esta válida y suficiente- la que permite que las promesas realizadas se conviertan en auténticas obligaciones cuyo cumplimiento pueda ser exigido y protegido por el Derecho[1138].

[1135]GÓMEZ-FERRER MORANT, R., "El problema de la financiación de las obras públicas: las sucesivas modificaciones de la LCAP 13/1995, de 18 de mayo, con especial referencia a la financiación mediante concesión de dominio público", en GÓMEZ-FERRER MORANT, R. (dir.), *Comentario a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*, Civitas, Madrid, 2004, pág. 816. En concreto, se trataba de los arts. 130 a 134 del Real Decreto-legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (BOE 21 junio 2000).

[1136]LÓPEZ RAMÓN, F., *Sistema jurídico de los bienes públicos*, CIVITAS, Cizur Menor, 2012, pág. 156.

[1137]LÓPEZ RAMÓN se refiere al carácter unilateral del acto pero "necesitado de colaboración por el particular afectado" (*Sistema jurídico de los bienes públicos,* CIVITAS, Cizur Menor, 2012, pág. 156).

[1138]DE CASTRO Y BRAVO, F., *El negocio jurídico*, CIVITAS, Madrid, 2016, pág. 167. En concreto, el autor propone considerar la causa en los negocios jurídicos para que el control judicial pueda ir más allá del cumplimiento de las formalidades legales y atender al resultado para pronunciarse sobre su eficacia (pág. 194).

4.3. Necesidad de someter las concesiones demaniales a un procedimiento de publicidad y de libre concurrencia

Sobre esta cuestión, una parte de la doctrina francesa se pronuncia en este sentido a raíz de la sentencia Telaustria del TJUE. Ello pese a no tratarse de contratos públicos, ni por tanto situar a los entes públicos en situación de demandantes de bienes o servicios sino de oferentes. Aunque la frontera entre oferta y demanda no es ancha, en todo caso parece poco pertinente si se trata de juzgar sobre la aplicación de las reglas de libre concurrencia que tratan de eliminar cualquier acto susceptible de falsear el juego de la competencia, con independencia de que lo realice la Administración como oferente o como demandante, pues lo relevante es que esta otorgue una ventaja económica a un operador, susceptible de ser ambicionada por otros [1139]. Así, desde que la ocupación privativa contribuya al ejercicio de una actividad económica, la aplicación de procedimientos de adjudicación transparentes está justificada[1140].

En este sentido, hay una jurisprudencia constante en virtud de la cual el acceso a la propiedad inmobiliaria y a los medios de producción es un componente de la libertad de establecimiento. Desde la jurisprudencia Steinhauser, el TJUE afirma que el otorgamiento de títulos de ocupación está supeditada al respeto de no discriminación que, por extensión, exige la aplicación de procedimientos transparentes[1141].

4.4. La duración de la concesión demanial

Partiendo de un plazo máximo legal de 75 años[1142] y si bien es verdad que no está sujeto a las restricciones de la normativa de desindexación de la economía que

[1139] ROUX, C., *Propriété public et droit de l´Union Européenne,* LGDJ, Issy-Les-Moulineaux (Paris), 2015, págs. 530-531. Sentencia de 7 de diciembre de 2000, Telaustria Verlags GmbH, asunto C-324/98.

[1140] ROUX, C., *op. cit.* nota a pie de página anterior, pág. 532.

[1141] ROUX, C., *op. cit.* nota a pie de página n.º 1139, pág. 538. Sentencia de 18 de junio de 1985, Steinhausser c/ Ville de Biarritz, asunto 197/84.

[1142] Art. 93.3 LPAP.

comentábamos en la sección 2.2.4 de este capítulo, cierta doctrina exige que, ya sea contractual o unilateral (demanial), ha de calcularse teniendo en cuenta las inversiones, su amortización, el riesgo de explotación o la remuneración equitativa de los capitales invertidos por su ocupante[1143].

De lo contrario parece que estaríamos ante una situación de falacia de la concesión, en la que el título permite al privado explotar un bien demanial para fines particulares como si fuera el propietario[1144].

4.5. La exclusión de la legislación de contratos públicos

La LCSP, en consonancia con las Directivas de contratación pública, excluye de su ámbito de aplicación las concesiones de dominio público[1145].

Asimismo, la LCSP contempla el criterio del importe total del negocio para discernir si un contrato patrimonial puede incluir prestaciones propias de los contratos típicos regulados en esta norma y seguir estando excluidos de su ámbito de aplicación[1146]. Para ello establece el límite de que tales prestaciones no superen el 50% del importe total del negocio, así como los requisitos adicionales de mantener una relación de vinculación y de complementariedad con la prestación característica del contrato patrimonial. Este requisito ha llevado a algún órgano administrativo especializado en

[1143]ROUX, C., *op. cit.* nota a pie de página n.º 1139, pág. 547.

[1144]MOREU CARBONELL afirma que entre los mitos de los bienes demaniales está el de la "falacia de la concesión", "pues esta ha permitido una patrimonialización de derechos en manos privadas más intensa, incluso, que el derecho de propiedad pleno" ("Desmitificación, privatización y globalización de los bienes públicos: del dominio público a las <<obligaciones de dominio público>>", *Revista de Administración Pública*, n.º 161, mayo-agosto 2003, pág. 455).

[1145]Art. 9.1 LCSP; considerando n.º 15 art. 8.a) de la Directiva 2014/23.

[1146]Art. 9.2 LCSP.

contratación pública a anular los pliegos rectores de la adjudicación de un contrato patrimonial por no haber justificado el cumplimiento de tal limitación[1147].

4.6. La concesión demanial en la reciente legislación sobre vivienda social

4.6.1. RDL 26/2020

Esta norma[1148] declara oneroso el "derecho de superficie o concesión demanial" que tenga por finalidad la promoción del alquiler asequible o social y que tenga su origen en la participación del sector privado en este tipo de actuaciones; ello aunque no se contemple el abono de canon o precio[1149]. Dado que el carácter oneroso es un requisito propio de los contratos que se rigen por la legislación de contratos del sector público[1150], llama la atención esta aparente contradicción del legislador

[1147] *Vid.* el Acuerdo n.º 62/2023, de 29 de junio, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, por el que se resuelve el recurso especial contra la licitación promovida por el Ayuntamiento de Zaragoza para el otorgamiento de un derecho de superficie sobre una parcela municipal destinada a equipamiento deportivo privado, en la que el adjudicatario debía construir y explotar un estadio de fútbol. Puede consultarse en: https://aragondigital.es/wp-content/uploads/2022/04/NOTIFICACION-GOBIERNO-DE-ARAGON.pdf (última visita: 6 junio 2025). Dicha decisión se basa en la necesidad de calcular el valor estimado de las actuaciones relativas a la construcción del nuevo estadio objeto del contrato, para justificar que se cumple el límite del art. 9.2 de la LCSP comentado, al incluirse prestaciones típicas de un contrato administrativo (la concesión de obras, en el caso objeto de análisis) en uno de naturaleza patrimonial (el derecho de superficie).

[1148] Norma convalidada por el Congreso de los Diputados en su sesión de 22 de julio de 2020, según figura en la Resolución del mismo día y órgano, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Real Decreto-ley 26/2020, de 7 de julio, de medidas de reactivación económica para hacer frente al impacto del COVID-19 en los ámbitos de transportes y vivienda (BOE 28 julio 2020).

[1149] Esta previsión se recoge en el apartado 1 del art. 31 del RDL 26/2020. El apartado 3 se refiere al "acuerdo" como el instrumento jurídico que delimitará "entre sus firmantes" los derechos y las obligaciones que cada uno ostenta frente al superficiario o el concesionario. Esta mención al acuerdo parece referirse a los casos en que colaboren diferentes Administraciones Públicas, o sus entidades dependientes o vinculadas, contemplados en el apartado 2 del art. 31. Por lo demás, el apartado 3 emplea el término "título de constitución" para referirse indistintamente al derecho de superficie y a la concesión demanial.

[1150] La onerosidad de los contratos del sector público es la base de su definición y de la aplicación de la LCSP a este tipo de negocios jurídicos ("son contratos del sector público (…) los contratos onerosos", según el art. 2.1 de la LCSP). En este ámbito, la onerosidad se entiende como los casos en que el contratista obtenga algún tipo de beneficio económico, de forma directa o indirecta (art.

estatal: por un lado, se inclina hacia dos figuras que no forman parte de los contratos típicos regulados en la legislación de contratos del sector público y, por otro, introduce un elemento propio de este tipo de contratos -la onerosidad- para predicarlo respecto de negocios jurídicos que no son contractuales. Y esto bajo una suerte de presunción *iuris et de iure*, por imperativo legal.

Por lo demás, las circunstancias relativas a que no se contemple el abono de canon o precio, jugarían a favor de la onerosidad y no al contrario: si el carácter oneroso concurre en el ámbito de la contratación pública cuando el contratista puede obtener un beneficio, el abono de canon o precio por su parte como contrapartida al derecho a explotar bienes públicos, mermaría tal posibilidad. En cambio, que sea la Administración quien abone un canon o precio por la construcción y explotación de bienes públicos bajo una concesión demanial o un derecho de superficie sería una situación excepcional con arreglo a nuestro ordenamiento[1151].

Quizás el legislador pretende utilizar el canon o precio como sacrificio que el concesionario ha de realizar a cambio de poder utilizar el dominio público, pues recordemos que los contratos bilaterales son aquellos que suponen un intercambio equivalente y un sacrificio para ambas partes[1152].

2.1 LCSP segundo párrafo). Recordemos que la causa de los contratos onerosos consiste en la prestación o promesa de una cosa o servicio por la otra parte (art. 1274 CC) y que precisamente la ausencia de un intercambio equivalente y sacrificio para ambas partes en sentido estricto es una dificultad para aplicar esquemas contractuales a la concesión de dominio público para la construcción y explotación de vivienda social. En este sentido, FERNÁNDEZ ACEVEDO considera que, en la concesión de dominio público, falta la relación causal entre la prestación administrativa (puesta a disposición de la porción demanial) y la actividad privada que el concesionario despliega sobre ella (*Las concesiones administrativas de dominio público*, Civitas, Madrid, 2007, pág. 126, *op. cit.* nota a pie de página n.º 1111). En cambio, a la inversa, la concesión de dominio público, en su condición de contraprestación a favor del contratista, podría constituir uno de los elementos de onerosidad, como nos recuerda GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, sobre esta extinta posibilidad de remuneración al contratista en el contrato de obra pública en "Notas sobre la financiación de la obra pública mediante el otorgamiento de concesiones de dominio público", *Revista de Administración Pública*, n.º 162, 2003, pág. 253.

[1151]Así, la LPAP contempla la posibilidad de que el concesionario abone una tasa y no a la inversa (p. ej. en su art. 93.4).

[1152]NAVARRO MENDIZÁBAL, I.A., *Derecho de obligaciones y contratos*, Aranzadi, Las Rozas (Madrid), 2024, págs. 258-259.

Sin embargo, insistimos, semejante declaración formal de onerosidad no cambia la realidad de esta institución: con canon o sin él, en la concesión demanial la Administración no está encargando prestación alguna ni el concesionario está realizando función o servicio público alguno, sino una actividad económica privada.

Por otro lado, el RDL 26/2020, al prever una figura propia del derecho privado -el derecho de superficie- y otra propia del derecho público -la concesión de dominio público- deja abierta la calificación del bien público como patrimonial -primer caso- o como demanial -segundo caso-. También es cierto que esta norma no se limita a regular el alquiler de vivienda social en suelo dotacional, sino que se refiere, en general, a la promoción del alquiler asequible o social mediante la colaboración entre Administraciones Públicas y la iniciativa privada. Por tanto, ambos tipos de suelo -patrimonial y de dominio público- podrían estar incluidos en su ámbito de aplicación.

En definitiva, siguiendo a CHINCHILLA PEINADO y a LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, la previsión del art. 31 del RDL 26/2020 apoya la configuración de la construcción y explotación de vivienda social como concesión demanial y, por tanto, como si la Administración no estuviera contratando unas obras, pero ello resulta cuestionable y de hecho tal precepto "debe quedar desplaza[do] por el Derecho comunitario, al ser contrario a la regulación europea sobre contratación pública". Este ordenamiento es el que determina si una operación es o uno un contrato público de obras o de concesión de obras. En particular, el contrato de obras genera el beneficio económico de la obra resultante, ya sea porque asuma la propiedad inmediatamente, o porque tenga una disponibilidad sobre ellas. No hay un título patrimonial si el poder adjudicador especifica las características de la obra o ejerce una "influencia determinante en su proyecto"[1153].

Por tanto, la concesión administrativa contractual de obra pública y demanial "no son figuras intercambiables que puedan ser utilizadas indistintamente por la

[1153] "Parques públicos de vivienda, planeamiento urbanístico y colaboración público-privada", en CHINCHILLA PEINADO, J.A. y LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L. (coords.), *Estudios sobre el derecho a la vivienda*, RDU Editores, Madrid, 2024, págs. 282-283.

Administración, ni por su objeto ni por los suelos sobre los que pueden proyectarse"[1154].

4.6.2. Leyes de vivienda

Por su parte, la Ley Estatal de Vivienda se refiere a al derecho de superficie, concesión administrativa o negocio jurídico equivalente como títulos que pueden constituirse en suelo de titularidad pública destinado a vivienda social (art. 3.f).1º). Nos sumamos a la valoración de CHINCHILLA PEINADO y JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, consistente en que se trata de una imprecisión técnica del legislador pues no deberían tratarse de "formas jurídicas intercambiables, sino como técnicas jurídicas que deberán utilizarse en función del tipo de suelo sobre el que se ejecute la vivienda protegida (bien público o privado, y dentro de aquél bien patrimonial o bien demanial)"[1155]. Simplemente matizar que la vivienda social respecto de la cual se enumeran estas tres técnicas, es siempre pública según la ha definido el legislador estatal, aunque pueda situarse sobre suelo demanial o patrimonial.

Asimismo, pensamos que al igual que los edificios administrativos difícilmente podrán ser objeto de uso privativo a través de una concesión de dominio público[1156], tampoco los edificios destinados a vivienda social, demaniales por tratarse la vivienda de un servicio público pues ya hemos visto que no cabe otra posibilidad, pueden ser explotados privativamente por terceros para alquiler social[1157].

[1154]CHINCHILLA PEINADO, J.A. y JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F.J., *op. cit.* nota a pie de página anterior, pág. 279.

[1155]CHINCHILLA PEINADO, J.A. y JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F.J., *op. cit.* nota a pie de página n.º 1153, pág. 278.

[1156]LÓPEZ RAMÓN, F., *Sistema jurídico de los bienes públicos*, CIVITAS, Cizur Menor, 2012, pág. 159.

[1157]Tampoco cabe la concesión demanial para el uso de bienes de dominio público destinados a un uso general común. Así, según la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª), de 8 de noviembre de 1990 (RJ 1990\8817), que transcribe el fundamento jurídico cuarto de la sentencia de la Sala Primera de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Barcelona, de 21 de diciembre de 1987 (recurso n.º 345/85) apelada: "los equipamientos que tienen por naturaleza un destino de público, como son los parques urbanos, no pueden ser objeto de

En cuanto a las legislaciones autonómicas, por ejemplo, la LVPV prevé expresamente que "la administración o el ente público titular del suelo podrá construir y gestionar directamente los alojamientos dotacionales o podrá otorgar derecho concesional a terceros para su construcción y gestión". Como puede apreciarse, no determina qué tipo de concesión ha de aplicarse[1158].

En el caso de Islas Baleares, se modificó su ley de patrimonio para ampliar el plazo de la concesión demanial de 50 a 99 años precisamente para alojamientos dotacionales [1159]. Esta ampliación del plazo supone volver a un régimen decimonónico, superado por la tendencia a reducir los plazos concesionales para fomentar la libre competencia, acotándolos a lo necesario para amortizar las inversiones[1160].

---

utilización privativa a través de la figura concesional, sino que, a lo más, sólo son admisibles utilizaciones compatibles con el destino del parque, pero sin alterar el derecho al uso común general que todos los ciudadanos tienen con relación a los mismos".

[1158]Art. 24.2 LVPV. En cambio, cuando se refiere a la dotación residencial protegida, la LSUPV la asocia al "derecho superficiante de los suelos calificados con destino a viviendas sometidas a algún régimen de protección pública", de cesión obligatoria a favor del ayuntamiento para su edificación obligatoriamente en el régimen propio del derecho de superficie (art. 131 LSUPV).

[1159]Art. 28 de la Ley 6/2001, de 11 de abril, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, en su redacción dada por el Decreto-ley 6/2023. Literalmente el precepto dispone lo siguiente: "las concesiones se otorgarán siempre sin perjuicio de terceros y con una duración limitada, que no podrá ser superior a cincuenta años, excepto en las concesiones relativas al derecho de superficie concedido por la Administración en cesión de uso a las cooperativas de vivienda, en viviendas protegidas o alojamientos dotacionales; en estos casos, el periodo máximo es de noventa y nueve años". A pesar de la referencia literal a la concesión del derecho de superficie, esta ley regula la concesión demanial como "título que otorga a una persona el uso y aprovechamiento privativo y temporal de un bien de dominio público" (art. 25.1) y lo somete a esta norma y, supletoriamente, a la de contratos administrativos (art. 26.1). Por tanto, pensamos que se está refiriendo a la concesión administrativa para la utilización privativa de un bien demanial, en términos análogos a la legislación de patrimonio del Estado y no al derecho de superficie. Además, el Decreto-ley 6/2023 también modificó el plazo del derecho de superficie regulado en la disposición adicional segunda del Decreto-ley 3/2020, sujetándolo a un máximo de 75 años. Ello parece confirmar que, en el caso de la concesión administrativa, su plazo máximo cuando se destina a alojamiento dotacional es de 99 años.

[1160]En este sentido, por ejemplo, la LCSP obliga a que el plazo de la concesión de obras o de servicios no exceda "del tiempo que se calcule razonable para que el concesionario recupere las inversiones realizadas para la explotación de las obras o servicios, junto con un rendimiento sobre el capital invertido, teniendo en cuenta las inversiones necesarias para alcanzar los objetivos contractuales específicos" (art. 29.6)..

4.7. Reflexión sobre la aplicación de la concesión demanial a la vivienda social en suelo dotacional público

Como bien explica ARANDA SORIA, el fin del negocio jurídico es el elemento que permite distinguir entre la concesión demanial y los contratos. Si en el fin prevalece el interés o finalidad pública, ya sea el destinatario privado o empleados públicos, se tratará de un contrato. En caso contrario, si prevalece el interés privado generalmente vinculado a una actividad lucrativa para la cual pretende usarse el bien demanial, estaremos ante una concesión[1161]. Ello aplicado al caso de las cafeterías albergadas en edificios militares, lleva al autor a concluir que como regla general tales servicios se prestan mediante contrato; no mediante una concesión o autorización[1162]. Como consecuencia de lo anterior, la operación planteada "no es simplemente una cesión, sino que la Administración pública participa activamente en la organización de la actividad, limitando notablemente la libertad de organización al empresario"[1163].

La vivienda se encuentra entre las "prestaciones u operaciones jurídicas de tipo contractual que tienen una importancia preponderante para el interés público en un momento dado"[1164].

Cuando se trata de construir y explotar vivienda social en suelo dotacional público, la Administración exige unas características y calidades mínimas de las viviendas que van a ser construidas; unos plazos máximos de construcción; unas rentas máximas

[1161] ARANDA SORIA, S., "Debate actual sobre la naturaleza jurídica de los contratos de explotación de bar, cafetería y restauración en inmuebles de dominio público. Especial referencia al ámbito militar y de la Guardia Civil", *Revista CEFLegal*, n.º 254, 2022, pág. 103.

[1162] *Op. cit.* nota a pie de página anterior.

[1163] ARANDA SORIA, S., "Debate actual sobre la naturaleza jurídica de los contratos de explotación de bar, cafetería y restauración en inmuebles de dominio público. Especial referencia al ámbito militar y de la Guardia Civil", *Revista CEFLegal*, n.º 254, 2022, pág. 121.

[1164] En concreto, el autor identifica los años cincuenta y sesenta, cuando algunos contratos fueron calificados como administrativos y entre ellos los de provisión de vivienda (ARIÑO ORTIZ, G., "El enigma del contrato administrativo", *Revista de Administración Pública*, n.º 172, 2007, pág. 95).

de alquiler; unos requisitos que han de aplicarse a los solicitantes para que puedan devenir inquilinos; determinadas obligaciones de reporte de información; etc.

Por tanto, incluso aunque se atribuya a la construcción y explotación de vivienda social en suelo dotacional público la condición de servicio público y ello conlleve el carácter demanial de estos terrenos, ello no permite concluir que su ocupación privativa a tales efectos se articule mediante un negocio jurídico patrimonial en primera instancia -la concesión demanial- sino que habremos de acudir a los mecanismos jurídicos previstos para la gestión indirecta del servicio público en cuestión. Así lo establece la LPAP, que dedica una sección específica a la "Utilización de los bienes y derechos destinados a un servicio público" (arts. 87 a 90), distinta de la prevista para "autorizaciones y concesiones demaniales" (arts. 91 y ss.).

Por otro lado, el art. 80 LPAP permite en los edificios administrativos estatales -de naturaleza demanial-, ocupaciones para dar servicio al personal o al público, así como la explotación marginal de espacios no necesarios. En este caso, cabría acudir a la concesión demanial -si hay instalaciones fijas-, o a los contratos regulados en la legislación de contratación del sector público[1165]. Del mismo modo, en el suelo dotacional para vivienda social, cabría reservar parte del edificio para locales comerciales, p. ej., en cuyo caso la concesión demanial sería el título habilitante para implantar este uso, mientras que la prestación del servicio de vivienda social entraría dentro de la esfera contractual de la Administración para la provisión de un servicio de su competencia.

Frente a la proliferación del uso de concesiones demaniales en tiempos recientes para la construcción y alquiler de vivienda social, no han faltado voces en la doctrina críticas de esta práctica. Así, el objeto de la utilización de terrenos públicos para la construcción de viviendas es la promoción de estas; no la utilización privativa de suelos de dominio público por parte de un tercero. Por tanto, el argumento de que la

[1165] FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, M.A., "Algunos posibles cambios en la gestión de los edificios administrativos. Especial referencia a las operaciones de *lease-back*", *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 38, 2015, pág. 17 (versión electrónica).

propiedad de las viviendas corresponde temporalmente al concesionario durante el plazo de vigencia de la concesión de dominio público "constituye un argumento falaz (y un verdadero fraude ley)"[1166].

En última instancia, ante la duda entre un negocio jurídico patrimonial y otro contractual, deberíamos decantarnos por este último para mayor garantía de las reglas de contratación pública[1167].

5. EL DERECHO DE SUPERFICIE COMO PRINCIPAL FIGURA DE DERECHO PRIVADO

5.1. La razón de su análisis

Planteamos este negocio jurídico como el principal de derecho privado en atención al uso que se ha hecho de él para la construcción de vivienda social[1168].

Además, partimos de que el derecho de superficie puede aportar dos ventajas frente a la compraventa de terrenos para la construcción y puesta a disposición de vivienda social: el menor coste vinculado a la no adquisición de la propiedad del suelo y el mayor plazo de disposición de ese suelo (99 años según el art. 53 del TRLS). También se puede considerar que los terrenos y las viviendas en ellas construidos se mantienen como propiedad pública pero ello es cuestionable vistas las enajenaciones

[1166] CHINCHILLA PEINADO, J.A. y JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F.J., "Parques públicos de vivienda, planeamiento urbanístico y colaboración público-privada", en CHINCHILLA PEINADO, J.A. y LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L. (coords.), *Estudios sobre el derecho a la vivienda*, RDU Editores, Madrid, 2024, pág. 282.

[1167] ARANDA SORIA explica que la Junta Consultiva concluyó a favor de la figura contractual en vez de la concesión demanial, en el expediente 87/2018 "por ser la regulación más estricta y respetuosa con la concurrencia y porque las adjudicaciones pueden llegar a tener una relevancia transfronteriza" ("Debate actual sobre la naturaleza jurídica de los contratos de explotación de bar, cafetería y restauración en inmuebles de dominio público. Especial referencia al ámbito militar y de la Guardia Civil", *Revista CEFLegal*, n.º 254, 2022, pág. 103).

[1168] Así se desprende del estudio de este negocio jurídico para la construcción de vivienda social por parte de FERNÁNDEZ BAUTISTA y de FERNÁNDEZ SCAGLIUSI en sus respectivas tesis doctorales (véase nota a pie de página n.º 169); o según lo constata PELÁEZ MORALES en su artículo "Derecho de superficie: regulación y características" publicado en Economist&Jurist el 2 de junio de 2021, consultable en https://www.economistjurist.es/articulos-juridicos-destacados/derecho-de-superficie-regulacion-y-caracteristicas/ (última visita: 6 junio 2025).

llevadas a cabo por la Comunidad de Madrid y el País Vasco[1169], que agudizan la carestía de vivienda social[1170].

En cualquier caso, GARCÍA-TREVIJANO GARNICA apunta que el Plan Alquila 45.000 de la Comunidad de Madrid dio lugar a un modelo patrimonial para la construcción y explotación de viviendas y plazas de aparcamiento sobre terrenos demaniales, observando que en este ámbito "solo han existido experiencias puntuales y limitadas normalmente al ámbito local". Señala, además, la intención de poner en uso "terrenos que permanecían ociosos provenientes de las aportaciones obligatorias de los promotores de acuerdo con la legislación urbanística (redes supramunicipales)"[1171].

No abordamos otros posibles negocios jurídicos en este estudio[1172], en la medida en que nuestra recomendación sobre la naturaleza jurídica del suelo dotacional destinado a vivienda social es mantener el carácter de dominio público que se deriva implícitamente del suelo cedido a la Administración como resultado de actuaciones

[1169] LAMBEA LLOP, N., "Propuesta de un modelo de provisión y gestión de vivienda social en clave europea", tesis doctoral, *Universitat Rovira i Virgili,* Tarragona, 2019, pág. 317. Algunas de estas operaciones se han anulado por los tribunales, como el caso de la venta por parte del IVIMA al fondo AZORA según informa el Centro de Asesoría y Estudios Fiscales, artículo de Javier Rubio Gil, de 10 de septiembre de 2020, consultable en https://caescooperativa.es/2020/09/nulidad-de-la-venta-de-viviendas-del-ivima-en-2013/ (última visita: 6 junio 2025).

[1170] LEAL MALDONADO, J., "El nuevo modelo residencial inducido por la crisis económica: el caso de Madrid", *ANDULI, Revista Andaluza de Ciencias Sociales*, n.º 17, 2019, pág. 106. Este mismo autor cifra el número de viviendas sociales vendidas por la Comunidad de Madrid a fondos de inversión internacionales en 2.935. Asimismo, aporta el dato de 1.860 viviendas sociales vendidas por el Ayuntamiento de Madrid a esa misma tipología de destinatario. El autor comenta que, si bien otros ayuntamientos europeos habían realizado antes operaciones análogas, como fue el caso de Berlín, que vendió 6.000 viviendas en los primeros años del siglo XXI, recientemente se vio obligado a recomprarlas, pero por más del doble del valor de su venta (LEAL MALDONADO, J. y MARTÍNEZ DEL OLMO, A., "El ocaso de un modelo social de difícil reemplazo", *Ciudad y territorio. Estudios territoriales*, Vol. LIII, n.º monográfico 2021, pág. 52).

[1171] GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, E., "Algunas experiencias prácticas de colaboración público-privada en España·, en PALOMAR OLMEDA, A. (coord..), *La Colaboración Público Privada: Análisis Avanzado de los Problemas Prácticos de esta Modalidad Contractual*, Aranzadi, Cizur Menor, 2011, pág. 359.

[1172] P. ej. el derecho real de censo al que se refiere AZOFRA VEGAS, que genera una propiedad compartida sobre el inmueble y que permite articular así operaciones de financiación privada de infraestructuras públicas (*La financiación privada de infraestructuras públicas*, Revista Española de Derecho Administrativo, n.º 96, 1997, págs. 18-19 de la versión electrónica consultada).

de transformación urbanística y que compartimos el parecer mayoritario de la doctrina respecto a la no aplicación de negocios jurídicos de derecho privado para articular el uso privativo del dominio público.

En cualquier caso, nos parece que debemos indicar brevemente que, además del derecho de superficie, hemos detectado el uso de la **permuta de suelo por vivienda social construida**. La edificabilidad del suelo incluye una parte de vivienda protegida y otra de vivienda libre, de forma que el precio de las viviendas libres permite compensar los gastos de construcción del edificio en su conjunto y de las viviendas que deben entregarse a la Administración[1173].

No abordamos en este estudio figuras como la propiedad compartida o temporal, porque parten en principio de situaciones en las que el edificio ya ha sido construido[1174].

[1173]Se trata del caso de la licitación de septiembre de 2021 por el Institut Balear de l´Habitatge del Gobierno de las Islas Baleares (IBAVI), donde la permuta consistía en un solar (100% uso lucrativo) con una edificabilidad de 2.156,33 m2 útiles de vivienda, de los cuales 428 m2 como mínimo ya construidos debían cederse al IBAVI, de forma que 1.728,33 m2 serían propiedad del promotor, más 48 plazas de aparcamiento ya existentes y no vinculadas a este nuevo edificio. Se declaró desierta mediante Acuerdo de 27 de octubre de 2021, por no presentarse ninguna oferta. Se inició un procedimiento de adjudicación directa mediante invitación a empresas y tampoco se recibió ninguna oferta. Mediante Resolución de 17 de diciembre de 2021 se acordó modificar las bases de la licitación para adecuar la contraprestación en términos de superficie edificable, de forma que deja de exigirse un mínimo de cesión para la Administración y dependerá de lo que cada licitador oferte. Información del anuncio de licitación del IBAVI de 14 de septiembre de 2021 consultable en https://www.caib.es/eboibfront/ca/2021/11447/653222/anunci-de-l-institut-balear-de-l-habitatge-ibavi-d (última visita: 6 junio 2025). Sobre la posibilidad de permuta de parcela por obra futura (viviendas) en otra: AGUDO GONZÁLEZ, J., "Desafectación y compensación de terrenos dotacionales como premisa para su permuta por obra futura", *RDU*, n.º 2013, 2004, págs. 13-82.

[1174] Nos referimos a alternativas apuntadas por NASARRE AZNAR y SIMÓN MORENO como válidas y pertinentes para la vivienda social y que presentan la ventaja de "otorgar al necesitado de vivienda todas las facultades dominicales necesarias para que se sienta y sea propietario del inmueble desde comienzo" (Fraccionando el dominio: las tenencias intermedias para facilitar el acceso a la vivienda", *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, año n.º 89, n.º 739, 2013, pág. 16 de la versión electrónica):

- Propiedad compartida: la persona física aspirante a la vivienda adquiere un porcentaje (p. ej. un 20% o un 40%) a través de un préstamo hipotecario. Una vez devuelto, tiene la posibilidad de adquirir porcentajes mayores (pág. 15 de la versión electrónica). En este caso, coexisten dos propietarios. Se reconoce el derecho y, en su caso, también la obligación de ir adquiriendo progresivamente estas cuota mayor. Existe un incentivo al efecto pues ello supone reducir la

Tampoco nos parece que concurra la necesidad de crear nuevas figuras[1175].

renta para sustituirla por amortización de un préstamo hipotecario. En vivienda social podría operar al revés: ir deshaciéndose cuota sobre la vivienda según las posibilidades y necesidades económicas.

- Propiedad temporal: la persona física aspirante a la vivienda adquiere un derecho de propiedad temporal. El plazo ha de ser lo suficientemente holgado pues "en caso contrario se podría frustrar la finalidad de proveer de una vivienda asequible". Así, "cuando el lease es de corta duración la posibilidad de constituir una hipoteca o de obtener una ganancia patrimonial gracias a su transmisión es más teórica que real". Se cita el ejemplo de los derechos de aprovechamiento de aguas limitados temporalmente a 75 años (pág. 26 de la versión electrónica).

[1175]En este sentido, nos acogemos a la doctrina civilista que afirma "la falta de necesidad de acudir a la creación de derechos reales atípicos de goce sobre bienes inmuebles, en tanto el legislador permite indubitadamente el recurso a la modificación o apertura de los derechos reales típicos, para adaptarlos a los intereses concretos perseguidos por las partes" LÓPEZ FERNÁNDEZ, L.M., "El inadecuado régimen urbanístico del derecho de superficie", *Revista de Derecho Civil*, tomo LXIX, 2016, pág. 789).

5.2. Su contenido y su naturaleza jurídica

El derecho de superficie, de origen romano[1176], ha sido objeto de regulación en tiempos modernos (siglo XX)[1177] precisamente por la necesidad de vivienda y de

[1176]La doctrina romanista lo define como un derecho real, enajenable y transmisible a los herederos, de disponibilidad plena y exclusiva de un edificio construido sobre un fundo ajeno, asociado al arrendamiento pese a los contactos con el derecho público (MARTÍNEZ DE MORENTÍN LLAMAS, M. L., *Estudios de derecho administrativo romano*, Dykinson, Madrid, 2022, pág. 165 y 167). En caso de constituirse sobre suelo público, se menciona la necesidad de un título autorizante para edificar en dicho tipo de suelo y cómo el derecho de superficie permitía cumplir este requisito (MARTÍNEZ DE MORENTÍN LLAMAS, M. L., *op. cit.* pág. 166). En nuestra opinión, la configuración en época romana del derecho de superficie como un derecho real *in res aliena*, que no constituía un derecho de propiedad separada, lo aproximaba a la moderna concesión administrativa del siglo XIX. En cambio, la evolución posterior según la doctrina moderna del derecho de superficie, lleva a constituir una propiedad separada y, por tanto, en nuestra opinión, a impedir su aplicación en bienes demaniales pese a que la concesión administrativa se sitúa muy próxima al derecho de superficie por otorgar "los derechos y obligaciones del propietario" al concesionario (art. 97.2 LPAP). Además, recordemos la facultad de imposición de condiciones y el rasgo de unilateralidad que acompañan a la concesión demanial frente al derecho privado de superficie en época romana según sostiene SUÁREZ BLÁZQUEZ (nota a pie de página n.º 1103). En todo caso, hemos de matizar esta reflexión considerando que el derecho de superficie suele constituir una propiedad separada mayoritariamente pero no siempre, es decir, que no es lo mismo propiedad separada que derecho de superficie, tal y como nos explica DE LA IGLESIA MONJE. Así, según esta autora "desde el punto de vista de su nacimiento, la propiedad separada nace como una verdadera propiedad que concurre, por su necesaria vinculación al suelo, con la propiedad que otro sujeto tiene sobre él, pero que ni lo limita ni lo presupone, sino que concurre en pie de igualdad. Puede ser objeto de tráfico jurídico independiente y su contenido es una cosa en sí misma considerada, que a su vez es susceptible de constituir objeto de derechos separados". En cambio, "La propiedad superficiaria nace como un gravamen, como una limitación de la propiedad del fundo en favor del superficiario". Además, el plazo de la propiedad separada está vinculado a la existencia de su objeto ("El nuevo derecho de superficie", *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, n.º 712, 2019, pág. 680).

[1177] Del siglo XIX simplemente apuntar la Ley Hipotecaria de 1861 que, antes del Código Civil, contempla la existencia del derecho de superficie de manera autónoma a la enfiteusis (ROCA SASTRE, R.M., "Ensayo sobre el derecho de superficie", *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, n.º 392-393, 1961, pág. 12).

suelo donde ubicarla[1178]. Su finalidad es construir o edificar[1179], por lo que su objeto es el aprovechamiento urbanístico de la parcela[1180].

[1178]CÁRDENAS QUIRÓS, C., "El derecho real de superficie", *Derecho PUCP*, nº 37, 1983, pág. 9. El autor cita textualmente la exposición de motivos de la Ley de Suelo, que se corresponde con la Ley de 12 de mayo de 1956 (BOE 14 mayo 1956). Transcribimos este contenido directamente de la norma, por su interés: "El fomento de la edificación no precisa, ni a veces aconseja, la enajenación de los terrenos: basta la constitución del derecho de superficie. La experiencia extranjera muestra las intensas posibilidades de esta figura jurídica que, a la vez que facilita la construcción, evita la especulación en edificios y terrenos y reserva el aumento de valor del suelo para el propietario. De aquí que se admita la constitución del derecho de superficie por Entidades públicas y por particulares" (apartado V, tercer párrafo, de la exposición de motivos). Asimismo, LÓPEZ FERNÁNDEZ se refiere a la exposición de motivos de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de Reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, para explicar que son tres los objetivos de la regulación del derecho de superficie en esta norma: reducir los costes de la promoción inmobiliaria; consecuentemente rebajar los precios de las edificaciones; y facilitar la puesta a disposición de suelo (LÓPEZ FERNÁNDEZ, L.M., "El inadecuado régimen urbanístico del derecho de superficie", *Revista de Derecho Civil*, tomo LXIX, 2016, pág. 814). Más recientemente, la reforma del régimen del derecho de superficie operada mediante la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo (BOE 29 mayo 2007), tuvo igualmente como fin "favorecer su operatividad para facilitar el acceso de los ciudadanos a la vivienda y, con carácter general, diversificar y dinamizar las ofertas en el mercado inmobiliario". Así lo comenta GARCÍA GARCÍA, J.A., en "El derecho de superficie", en NASARRE AZNAR, S. (dir.), *Bienes en común*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2015. pág. 739). ROCA SASTRE duda del éxito del legislador en la práctica, debido a "la gran subordinación a los derechos del propietario del suelo" que el derecho de superficie supone, lo cual "no ofrece aliciente alguno para el porvenir y, ni económica ni psicológicamente, encierra para el superficiario el estímulo que supone considerarse dueño del terreno sobre el que construye" ("Ensayo sobre el derecho de superficie", *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, n.º 392-393, 1961, pág. 16). Sin embargo, DE LA IGLESIA MONJE explica acertadamente en nuestra opinión que el escaso uso de esta institución se deba quizás a que "las leyes del suelo de 1956 y 1975 fueron pensadas para establecer una acción dirigida a la *creación del suelo,* cuyo principal efecto se dirigió a desarrollar las técnicas de ejecución del planeamiento —conversión del suelo rústico en urbano— y no precisamente para gestionar *operaciones sobre suelo urbano"*. En cambio, las leyes urbanísticas posteriores cambiaron dicho enfoque (DE LA IGLESIA MONJE, M.I., "El nuevo derecho de superficie", *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, n.º 712, 2019, pág. 671). De hecho, vistas las recientes licitaciones de derechos de superficie, quizás esta falta de aliciente se esté viendo matizada debido al fuerte incremento del precio del suelo, a la carencia de este y a la necesidad de vivienda. Así, p. ej., en 2024, constatamos la licitación de este derecho para la edificación destinada a vivienda asequible en 50 parcelas propiedad de Sociedad de Gestión de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria, S.A. (anuncio de 18 de octubre de 2024, expediente 2024-P332 publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público, consultable en https://www.sareb.es/wp-content/uploads/2024/10/documento-de-pliegos.pdf, última visita: 6 junio 2025).

[1179]ROCA SASTRE indica que es esencial que se trate de algo incorporado al suelo, que sería absorbido por el suelo en virtud de la regla de accesión si no existiera el derecho de superficie ("Ensayo sobre el derecho de superficie", *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, n.º 392-393, 1961, pág. 42).

[1180]GARCÍA GARCÍA, J.A., "El derecho de superficie", en NASARRE AZNAR, S. (dir.), *Bienes en común*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2015, pág. 748.

El derecho de superficie y la propiedad superficiaria que genera[1181], son de naturaleza real y temporal, pues es consustancial a este derecho la vocación de recuperar el contenido "desmembrado" de la propiedad[1182] o, dicho en otros términos, de poner fin a la excepción al derecho de accesión que el derecho de superficie genera para el propietario del bien inmueble sobre el que este se constituye[1183]. DE LA IGLESIA MONJE explica de una manera didáctica que hay dos fases del derecho de superficie: la primera consiste en el otorgamiento del derecho real a edificar, mientras que en la segunda "el superficiario realiza la construcción (o no si ya está hecha, simplemente rehabilitará) y surge la propiedad[1184]. Así, al constituirse, "se sientan las bases para lo que en realidad podemos decir que será una futura separación de dos dominios distintos con contenidos diferentes". Por tanto, la propiedad superficiaria surge con la edificación o construcción; no con el mero otorgamiento del derecho de superficie[1185].

[1181] Sobre la evolución del concepto romano de derecho de superficie, entendido como dominio dividido entre dominio directo (concedente) y dominio útil (superficiario), a un concepto moderno aplicable tras el Código Civil y la regulación introducida por la Ley del Suelo de 1956, basado en un derecho mixto: real de disfrute de suelo ajeno y de propiedad de la superficie (o más exactamente de lo edificado o construido), véase FOSAR BENLLOCH, E., "Problemas registrales que plantea la modalidad urbanística del derecho de superficie", *Anuario de Derecho Civil*, n.º 3, 1958, pág. 851. Asimismo, ARANDA RODRÍGUEZ explica el derecho de superficie como derecho real de goce, aludiendo también a que es un derecho real en suelo ajeno y un derecho de propiedad sobre lo edificado, con carácter temporal ("El derecho de superficie. Análisis de algunos de sus problemas jurídicos", *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, n.º 759, 2017, pág. 406).

[1182] La nota temporalidad distingue el derecho de superficie de otras figuras, como el derecho de vuelo o el censo enfitéutico, que dan lugar a propiedades perpetuas (GARCÍA GARCÍA, J.A., "El derecho de superficie", en NASARRE AZNAR, S. (dir.), *Bienes en común*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2015, pág. 742).

[1183] ROCA SASTRE explica que la Ley del Suelo de 1956 vino a implantar el derecho de superficie moderno, sin tener en cuenta el obstáculo que representaba el régimen de la accesión en nuestro Código Civil ("Ensayo sobre el derecho de superficie", *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, n.º 392-393, 1961, pág. 28).

[1184] DE LA IGLESIA MONJE, M.I., "El nuevo derecho de superficie", *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, n.º 712, 2019, pág. 679.

[1185] GARCÍA GARCÍA, J.A., *op. cit.* nota a pie de página n.º 1180, pág. 771.

Se trata de un derecho de goce, con características propias que lo distinguen de otros de esta misma naturaleza[1186].

Asimismo, es un negocio jurídico sinalagmático o contractual, de modo que sobre el suelo y su construcción pivotan los intereses del propietario y del promotor superficiario[1187].

Su inclusión en las leyes urbanísticas estatales se ha llevado a cabo a través de normas de naturaleza imperativa, con poco margen para la autonomía de las partes [1188] . Algunos autores califican esta regulación "como rotundamente desfasada", en atención a la imposición de plazos máximos de duración del propio derecho y de plazos y requisitos cuyo incumplimiento conlleva la extinción automática del derecho de superficie[1189]. A pesar de estas críticas, se reconocen las ventajas de dicha extinción para la Administración, pues le permitiría recuperar el suelo ágilmente a través de la declaración de la extinción del derecho en vía administrativa, incluyendo en dicho acto la ocupación material de la edificación realizada, además de limitar que dicha decisión sea discrecional[1190].

[1186]En concreto, del usufructo o de la servidumbre (ROCA SASTRE, R.M., *op. cit.* nota a pie de página n.º 1177, pág. 25).

[1187] SUÁREZ BLÁZQUEZ, G., *Roma: edificación en altura. El negocio urbanístico inmobiliario de la superficie en el derecho clásico*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2015, pág. 115.

[1188]LÓPEZ FERNÁNDEZ, L.M., "El inadecuado régimen urbanístico del derecho de superficie", *Revista de Derecho Civil*, tomo LXIX, 2016, pág. 786. El autor critica que la regulación urbanística del derecho de superficie para edificar sea imperativa, que carezca de preceptos dispositivos y que haya quedado desfasada. Nos referiremos a ello en esta sección.

[1189]LÓPEZ FERNÁNDEZ, L.M., *op. cit.* nota a pie de página anterior, pág. 794. No abordamos en este trabajo las consideraciones sobre la tesis monista y dualista del derecho de superficie que constan en dicho artículo doctrinal, por estar centrado nuestro estudio en el derecho de superficie constituido por la Administración o entes públicos en suelo urbano; no por los particulares y en otro tipo de suelo.

[1190]LÓPEZ FERNÁNDEZ, L.M., *op. cit.* nota a pie de página n.º 1188, pág. 826.

Se trata de una institución de Derecho Civil[1191] pese a estar regulado en una norma de contenido fundamentalmente administrativo -nos referimos al TRLS y no a la normativa hipotecaria- y por tanto constituye un negocio jurídico-privado.

Por último, una operación asociada a la de constitución del derecho de superficie, útil para obtener la financiación de la construcción del edificio o de su reforma, es la de *leasing* o arrendamiento financiero. En esta alternativa, la Administración constituiría el derecho de superficie a favor de la sociedad de *leasing* para que esta realice la obra -contratando normalmente a quien el arrendatario designe- y se lo arriende a la propia Administración[1192]. Sin embargo, no parece que se haya utilizado mucho en la práctica, dado que la sociedad de *leasing* es una entidad de crédito, que no está interesada en la construcción de inmuebles como tal[1193]. Además, quizás las rigideces propias de la aplicación de los principios de contratación pública a la selección del contratista por parte de la Administración tampoco hayan facilitado el empleo de esta operación. Si el suelo fuera demanial y se hubiera constituido una concesión administrativa a favor del usuario, las restricciones a la transmisión de la concesión limitarían que la entidad de *leasing* deviniera titular de la concesión para la edificación y arrendamiento del bien demanial[1194].

[1191] FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, M.A., *La valorización del dominio público*, tesis doctoral, Universidad de Sevilla, 2014, pág. 279.

[1192] Operación apuntada por DE LA IGLESIA MONJE, M.I., "Algunas consideraciones en torno al *lease back* en su conexión con el derecho de superficie urbano", *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, n.º 635,1996, pág. 1398.

[1193] DE LA IGLESIA MONJE, M.I., "Algunas consideraciones en torno al *lease back* en su conexión con el derecho de superficie urbano", *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, n.º 635,1996, pág. 1398.

[1194] Operación igualmente apuntada por DE LA IGLESIA MONJE, M.I., *op. cit.* nota a pie de página anterior, pág. 1399.

5.3. Su escasa aplicación en suelo demanial

Tratándose de una institución de Derecho Civil como decíamos, su aplicación común es sobre suelo patrimonial, no demanial[1195], de forma que las excepciones son contadas[1196] y en todo caso no parecen justificar, bajo nuestro punto de vista, una propuesta de tornarse en la regla general.

Partimos de un primer dato normativo proporcionado por DE LA IGLESIA MONJE, autora según la cual las legislaciones autonómicas "configuran el derecho de superficie de manera conjunta con el análisis del Patrimonio Público de Suelo"[1197], y ya hemos visto en la sección 5 del capítulo III que la mayoría de la doctrina se decanta por la naturaleza patrimonial del PPS.

Así, la jurisprudencia de lo contencioso-administrativo impide el derecho de superficie en el suelo de dominio público, tal y como apuntan CEBRIÁN HERRANZ, y PASCUAL MARTÍN, por atentar contra el carácter inalienable de este tipo de bienes[1198]. En la misma línea, según SERRANO LASA, la jurisprudencia ha apoyado

[1195]Suscribimos la siguiente afirmación de ROCA SASTRE: "las concesiones de tranvías, ferrocarriles y otras cosas destinadas al servicio público son concesiones administrativas, regidas por el Derecho administrativo, y no derecho de superficie" (*op. cit.* nota a pie de página n.º 1177, pág. 42). Asimismo, nos sumamos a la apreciación de AZOFRA VEGAS sobre el obstáculo que supone el carácter demanial de los bienes a la aplicación de modalidades de propiedad compartida como el derecho real de censo (*La financiación privada de infraestructuras públicas*, Revista Española de Derecho Administrativo, n.º 96, 1997, pág. 22 de la versión electrónica consultada).

[1196]LÓPEZ FERNÁNDEZ califica de anecdótico el caso de un derecho de superficie constituido por el titular de una concesión de dominio público (no por la Administración titular del suelo) abordado por el TS en su Sentencia de 27 de marzo de 1995 a efectos de atribuir la condición de sujeto pasivo del ICIO devengado por la construcción de un centro de acogida en la zona de servicio del Puerto de Santander, a la empresa constructora y no a la Administración (RJ\1995\2542) ("El inadecuado régimen urbanístico del derecho de superficie", *Revista de Derecho Civil*, tomo LXIX, 2016, pág. 801 y 808).

[1197]DE LA IGLESIA MONJE, M.I., "Actualidad del derecho de superficie como medida de intervención de los poderes públicos en materia de vivienda. El caso específico de Castilla y León", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 233, 2007, pág. 518.

[1198] CEBRIÁN HERRANZ, L. y PASCUAL MARTÍN, J.I., "Concesiones demaniales, concesiones contractuales y dotaciones públicas", Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación, n.º 49/2022, pág. 10 de la versión electrónica consultada (BIB 2023\850). Merece la pena transcribir el tenor literal de la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Cuarta), de 28 de abril de 1992, RJ

esta doctrina de que sobre un bien de dominio público no era posible la constitución de un derecho de superficie porque afectaba a la inalienabilidad del bien[1199].

También según SERRANO LASA "La doctrina general es que el derecho de superficie es un derecho real no administrativo, que sólo puede recaer sobre bienes de propios –en el que se incluyen los bienes integrantes del PMS-, y no sobre bienes demaniales, donde la figura específicamente aplicable para el otorgamiento de su utilización es la autorización y, sobre todo, la concesión demanial administrativa"[1200].

1992\4114, en la que basan su afirmación: "al contemplar los derechos reales y sus efectos en el ámbito del Derecho Administrativo, es necesario distinguir entre los derechos reales de carácter administrativo que siempre que recaigan sobre bienes propios, éstos deben ser bienes de dominio público, y los derechos reales de carácter civil que siempre que recaigan sobre bienes propios, éstos han de ser bienes patrimoniales de la Administración". En esta sentencia se examinaba el caso de un Ayuntamiento que saca a concurso un derecho de superficie sobre una parcela calificada como sistema general para construir un mercado, una sala polivalente y un aparcamiento. Posteriormente, decide declarar la caducidad de la concesión, intentando hacer valer que el derecho que procedía sobre ese tipo de bien de dominio público era la concesión, aunque el notario, por error, introdujera el término "derecho de superficie" en la escritura pública otorgada para formalizar el contrato. Ello no obstante, el TS da por válida la constitución del derecho de superficie al confirmar la legalidad de la anulación de la resolución anticipada del derecho por causa distinta a las legalmente previstas para el derecho de superficie.

[1199] *La configuración jurídica de la ciudad compacta a través de las dotaciones urbanísticas*, tesis doctoral, Universidad del País Vasco, 2016, pág. 608. El autor cita la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Cuarta), de 1 de octubre de 2003 (RJ 2003\8133), que anula la concesión de un derecho de superficie sobre una parcela destinada en origen a uso público asistencial y religioso, y posteriormente a un fin socio-cultural, ya que a pesar de su no establecimiento concreto, entiende que la parcela continúa siendo demanial por razón de afectación a dicho servicio. Esta misma sentencia se cita por BOCOS REDONDO, P., en "Consulta del mes: sobre el dominio público no cabe constituir un derecho real de superficie", *Práctica* Urbanística, n.º 92, abril 2010, La Ley, pág. 77. Según este autor, "sobre el dominio público no cabe constituir un derecho real de superficie. La utilización y aprovechamiento de los bienes de dominio público han de ajustarse a las formas descritas en el art. 75 del RB [Reglamento de Bienes de las Entidades Locales]". En concreto, "el uso privativo está sometido a concesión".

[1200] *La configuración jurídica de la ciudad compacta a través de las dotaciones urbanísticas*, tesis doctoral, Universidad del País Vasco, 2016, pág. 607. El autor cita la siguiente doctrina en apoyo de dicha afirmación: FUERTES LÓPEZ, M., *Urbanismo y publicidad registral*, Marcial Pons, Madrid, 2001, pág. 93; DÍAZ GAZTELU, B., *Instrumentos de intervención en el mercado del suelo*, Montecorvo, Madrid, 2006, pág. 191; ALEGRE ÁVILA, J.M., «Derecho de superficie», en MARTÍN REBOLLO, L.M. y BUSTILLO BOLADO, R.O. (dirs.), *Fundamentos de Derecho Urbanístico,* Tomo I, Thomson Aranzadi, Navarra, 2009; ALLI ARANGUREN, J.C. y ALLITURRILLAS, J.C., en *Estudio sistemático del Texto Refundido de la Ley del Suelo*, Dykinson, S.L., Madrid, 2008, pág. 664; o ROMERO GÓMEZ, F., en GUTIÉRREZ COLOMINA, V. y CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA, A. (dirs.), *Estudio del articulado del Texto Refundido de la Ley de Suelo Estatal (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio)*, Thomson Aranzadi, Cizur Menor, 2009, pág. 1082.

Igualmente, CHINCHILLA PEINADO y JIMÉNEZ DE CISNEROS CID afirman que "La constitución del derecho de superficie sobre bienes de titularidad pública sólo se admite sobre bienes patrimoniales , formen parte o no del Patrimonio Municipal de Suelo; esto es, la constitución del derecho de superficie sobre el suelo o el subsuelo sólo se ha considerado viable cuando tales bienes no tengan la consideración de bien de dominio público"[1201].

En particular, sobre su aplicación para construir vivienda social, según LACASA TRIBÓ, "El dret de superfície és un dret real de caràcter privatiu pel que la seva aprovació suposa l'alienació temporal del mateix. Això vol dir que el més natural seria que s'aprovés en béns patrimonials (no afectes al servei públic o el domini públic). Si els béns demanials són inalienables, imprescriptibles e inembargables, el dret de superfície no és idoni per aquest". En concreto, las concesiones demaniales "No han de ser relatius a habitatges socials"[1202].

CEBRIÁN HERRANZ y PASCUAL MARTÍN ponen de manifiesto que algunas legislaciones autonómicas han causado cierta confusión al respecto, citando en concreto el caso madrileño[1203]. Ahora bien, precisamente este ejemplo permite entender que el legislador ha recapacitado acerca de los límites del derecho de

[1201] "Parques públicos de vivienda, planeamiento urbanístico y colaboración público-privada", en CHINCHILLA PEINADO, J.A. y LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L. (coords.), *Estudios sobre el derecho a la vivienda*, RDU Editores, Madrid, 2024, pág. 277. Estos autores se refieren también a la Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de octubre de 2003 (RJ 2003\8133) referida en la nota a pie de página n.º 1166. Asimismo, recogen el Auto del Tribunal Supremo de 9 de marzo de 2023, Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 1ª) (JUR 2023\124101) (ECLI:ES:TS:2023:2651ª) que fija como cuestión de interés casacional objetivo determinar si es ajustada a derecho la constitución de un derecho de superficie sobre un bien demanial no desafectado.

[1202] LACASA TRIBÓ, A., "L´us de dret de superfície a l'urbanisme i la seva especial incidència a l'àmbit de l'habitatge. Anotacions per la ponència", *Seminari d´urbanisme. EAPC*, 27 marzo 2023, pág. 16.

[1203] CEBRIÁN HERRANZ, L. y PASCUAL MARTÍN, J.I., "Concesiones demaniales, concesiones contractuales y dotaciones públicas", Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación, n.º 49/2022, pág. 10 de la versión electrónica consultada (BIB 2023\850). Los autores ponen ese ejemplo porque el art. 179 LSCM citaba los equipamientos entre los elementos susceptibles de derecho de superficie y, según ellos, las parcelas dotacionales públicas tienen que calificarse "obligatoriamente" de bienes demaniales.

superficie pues poco después se suprimió la mención a los equipamientos de la lista de bienes o usos en los que poder acudir al derecho de superficie[1204].

Una posible excepción aplicaría en el caso de los complejos inmobiliarios, en los que conviven superficies (fincas registrales) privadas con otras demaniales al amparo del art. 26.5 del TRLS[1205]. Ahora bien, en estos casos, el derecho de superficie solo comprendería la porción o aprovechamiento urbanístico de naturaleza privada; no la demanial.

GARCÍA GARCÍA afirma que recientemente se viene admitiendo la posibilidad de constituir derechos de superficie sobre terrenos de dominio público, "con determinadas cautelas y requisitos, por la doctrina y la jurisprudencia". Ahora bien, la resolución de la DGRyN en la que basa esta afirmación exige la previa desafectación de la parte del bien sobre el que se pretendía constituir tal derecho[1206].

5.4. Conclusiones

En definitiva, la huida a negocios jurídicos patrimoniales de carácter privado, como el derecho de superficie o el arrendamiento, puede deberse simplemente a la voluntad de flexibilizar la gestión del dominio público, empleando dichos negocios en lugar de la concesión demanial[1207]. Así, para FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, el régimen

[1204] El art. 179 de la LSCM se modificó mediante la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid (BOCM 22 diciembre 2022). La previsión que estamos comentando figura en el actual apartado 1 de ese precepto.

[1205] Sobre el origen de dicha posibilidad en la línea doctrinal de la Dirección General de los Registros y del Notariado, LÓPEZ FERNÁNDEZ, L.M., "El inadecuado régimen urbanístico del derecho de superficie", *Revista de Derecho Civil*, tomo LXIX, 2016, pág. 793.

[1206] El caso en cuestión se refiere al diferente uso del subsuelo de unos terrenos dotacionales a fin de implantar un uso de aparcamiento. En cuanto a la STS de 6 de octubre 2003, en realidad valida una concesión administrativa para construir un aparcamiento público en el subsuelo de un jardín público (GARCÍA GARCÍA, J.A., "El derecho de superficie", en NASARRE AZNAR, S. (dir.), *Bienes en común*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2015, págs. 747-748).

[1207] *Vid.* p. ej., la ley de creación del ente de derecho público MINTRA (Madrid, Infraestructuras del Transporte), que preveía el contrato de arrendamiento de sus infraestructuras ferroviarias para la prestación del servicio de transporte. Así, la cesión de las infraestructuras podía articularse a

jurídico de los bienes demaniales "dificulta el recurso al crédito e implica que no puedan ser objeto o soporte de transacciones de ninguna clase"[1208].

Sin embargo, como decimos, no puede aplicarse en suelo demanial por las razones expuestas.

6. PRINCIPALES DIFERENCIAS ENTRE LOS MODELOS OBJETO DE ESTUDIO

6.1. Naturaleza jurídica

6.1.1. Bienes muebles o inmuebles

Desde la perspectiva de su clasificación como bienes inmuebles o como bienes muebles, las concesiones administrativas de obras públicas, así como los demás derechos reales (concesiones de dominio, derechos de superficie), se consideran bienes inmuebles [1209] . En cambio, las concesiones de servicios son bienes muebles[1210]. Ello podría tener su importancia, por ejemplo, a efectos de constituir hipoteca sobre la concesión. Sin embargo, la propia LCSP salva esta dificultad permitiéndola en las concesiones de servicios si llevan aparejadas obras para la prestación del servicio[1211].

través del "arrendamiento o cualquier otra figura de derecho privado apta para instrumentar dicha cesión de utilización" (art. 3.2.a) de la derogada Ley 22/1999, de 21 de diciembre, BOCM 7 febrero 2000). Comenta FERNÁNDEZ SCAGLIUSI cómo le llama la atención esta previsión y no la referencia a concesiones demaniales (FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, M.A., *La rentabilización del dominio público en tiempos de crisis: ¿nuevas tendencias coyunturales o definitivas*, TECNOS, Madrid, 2015, pág. 86).

[1208]FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, M.A., *La rentabilización del dominio público en tiempos de crisis: ¿nuevas tendencias coyunturales o definitivas*, TECNOS, Madrid, 2015, pág. 263.

[1209]Art. 334.1.10 CC.

[1210]Art. 336 CC, que se refiere a los contratos sobre servicios públicos.

[1211]Art. 287.3 LCSP.

6.1.2. Contratos o títulos habilitantes

Desde el punto de vista de su naturaleza contractual o simplemente de un título habilitante, como apunte histórico la doctrina comenta que la actuación unilateral frente a la contractual suele darse cuando existe un Estado fuerte, como fue el caso de Gran Bretaña o de Alemania a finales del siglo XIX, mientras que España y Francia tuvieron que acudir a los contratos para la realización de obras y servicios en los siglos XIX y XX[1212].

Así, en España, partimos de la base de que el contrato administrativo surge "como modalidad peculiar del supraconcepto ‹‹contrato›› para responder a la especial naturaleza de una de las partes contratantes, la Administración Pública"[1213]. Pues bien, en nuestra tradición jurídica, el contrato de concesión para la gestión de servicios públicos tiene verdadera naturaleza contractual subrayada por el propio legislador[1214] y por nuestra jurisprudencia[1215]. Actualmente, tanto la concesión de servicios como de obras son contratos susceptibles de sujetarse a las directivas y a la ley española de contratación pública.

[1212]ARIÑO ORTIZ, G., "El enigma del contrato administrativo", *Revista de Administración Pública*, n.º 172, 2007, pág. 86.

[1213] CARLÓN RUIZ, M., "La Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y su carácter estructurante del ordenamiento jurídico-público", en GÓMEZ-FERRER MORANT, R. (dir.), *Comentario a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*, Civitas, Madrid, 2004, pág. 1801. Sin embargo, PIÑAR MAÑAS apunta que "los orígenes de la regulación peculiar de la contratación administrativa se encuentra en la huida de los Tribunales ordinarios" y que posteriormente se justificó en la garantía de las prerrogativas administrativas y estas, a su vez, en la garantía del interés público ("El derecho comunitario como marco de referencia del derecho español", en GÓMEZ-FERRER MORANT, R. (dir.), *Comentario a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*, Civitas, Madrid, 2004, pág. 78). En definitiva, lo cierto es que el ejercicio de prerrogativas administrativas en fase de ejecución pretendió implantarse en la esfera de la actividad contractual de la Administración. Este ejercicio de prerrogativas tiene menos sentido en el caso de la concesión demanial y en lo que respecta a la actividad del concesionario (por supuesto, mantienen su sentido a efectos de la protección del demanio).

[1214] Según la exposición de motivos de la actualmente derogada Ley 198/1963, de 28 de diciembre, de Bases de Contratos del Estado (BOE 31 diciembre 1963), uno de los rasgos definidores más expresivos de los contratos para la gestión de servicios públicos, es "la calificación contractual del vínculo" (apartado IX).

[1215]SOSA WAGNER, F., *La gestión de los servicios públicos locales*, Civitas, Madrid, 1992, pág. 91.

En Derecho español, el nombre de concesión ampara el otorgamiento de derechos de explotación sobre un bien demanial o un servicio público[1216]. Cuando tienen naturaleza contractual, se trata de contratos de concesión de obra pública y de servicios; cuando se otorga la explotación privativa de un bien de dominio público, se trata de concesiones demaniales reguladas en el marco de las relaciones patrimoniales[1217].

Así, en los casos de relaciones bilaterales no contractuales, como la acción concertada a la que nos hemos referido anteriormente o las concesiones de dominio público, "las obligaciones no son, en rigor, recíprocamente exigibles, como causa la una de la otra. La exigibilidad estará en función, en cada caso, de lo que diga la ley y no de lo que diga el acto de nombramiento, el acta de concierto o la concesión de uso del dominio"[1218].

Según VILLAR PALASÍ, las concesiones de dominio y de gestión de servicios públicos tienen en común la "cesión al particular de una esfera de actuación originariamente administrativa"; en la concesión de dominio, la esfera transferida se refiere al orden real, mientras que en la de servicios se trata del orden de la actividad y la gestión[1219].

"La finalidad de cualquier procedimiento contractual es satisfacer una necesidad pública con el mayor nivel de eficacia y eficiencia asegurando un óptimo nivel de calidad". A su vez, la auditoría de costes y los sistemas de medición de los resultados han de introducirse en los contratos para la realización de obras complejas, "con el

[1216]VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, P., "La Directiva de Concesiones (Directiva 2014/23) y la gestión de servicios de interés general", en (coord.) PARISIO, V., AGUADO I CUDOLÀ, V., NOGUERA DE LA MUELA, B., *Servicios de interés general, colaboración público-privada y sectores específicos*, Tirant lo Blanch, Valencia, y Giappichelli Editori, Torino, 2016, pág. 84.

[1217]VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, P., *op. cit.* nota a pie de página anterior.

[1218]ARIÑO ORTIZ, G., "El enigma del contrato administrativo", *Revista de Administración Pública*, n.º 172, 2007, pág. 89.

[1219] VILLAR PALASÍ, J. L., "Concesiones administrativas", *Nueva Enciclopedia Jurídica, IV, Seix*, Barcelona, 1952, pág. 700.

fin de asegurar el correcto cumplimiento y determinar la retribución pactada"[1220]. Por tanto, en el ámbito contractual la causa es la prestación que se contrata, de forma que han de articularse procedimientos y mecanismos que permitan su realización de forma óptima para satisfacer la necesidad pública en juego.

Precisamente por ello, en la definición del contrato administrativo encontramos no solo el elemento contractual basado en el Derecho común sino también el acto de autoridad o acto administrativo, justificado por el interés general perseguido con la actividad contratada y que legitima el ejercicio de prerrogativas administrativas en la fase de ejecución[1221].

No nos detenemos más en esta cuestión, explicada con mayor detalle en la sección 4.2 de este capítulo.

6.1.3. Régimen jurídico

Desde la perspectiva de su régimen jurídico, la concesión de dominio público es un derecho real administrativo, según la jurisprudencia y doctrina[1222]; las concesiones de obras y de servicios son contratos administrativos si los celebra cualquiera de las entidades que la LCSP clasifica como Administración Pública[1223]; en cambio, el derecho de superficie es un derecho real civil.

[1220]GIMENO FELIÚ, J.M., **"**Modelos colaborativos en obras públicas y su viabilidad jurídica en España con el marco normativo vigente", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º 60, 2023, pág. 58.

[1221]GÓMEZ-FERRER MORANT, R., "El concepto del contrato administrativo", en HINOJOSA MARTÍNEZ, E., *La contratación de las administraciones públicas*, COMARES, Granada, 2001, pág. 8.

[1222]*Vid.* apartados 2 y 3 anteriores y, en especial, CEBRIÁN HERRANZ, L. y PASCUAL MARTÍN, J.I., "Concesiones demaniales, concesiones contractuales y dotaciones públicas", Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación, n.º 49/2022, BIB 2023\850 y STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Cuarta), de 28 de abril de 1992 (RJ 1992\4114).

[1223]Art. 25.1.a) LCSP.

6.1.4. Derecho de propiedad

La concesión demanial otorga un derecho real sobre las obras, construcciones e instalaciones fijas. A su vez dicho título concede "los derechos y obligaciones del propietario", sin denominarse derecho de propiedad sobre estos elementos, como tal. En cambio, según lo expuesto en el apartado anterior, el derecho de superficie según la doctrina moderna sí consiste en un derecho de propiedad (temporal) sobre lo construido o edificado. En nuestra opinión, este matiz tiene consecuencias en el régimen de transmisión y de gravamen, como exponemos seguidamente.

6.1.5. Ejemplo ilustrativo: contratos de arrendamiento de locales de AENA

Por último, para ilustrar la diferencia entre las prestaciones de un negocio jurídico contractual y patrimonial podemos citar el caso del arrendamiento de local en el aeropuerto por parte de AENA para actividad de hostelería analizado por el TACRC[1224]. Así, estaremos ante una concesión de servicios si la supuesta parte "arrendadora" se reserva, entre otras, las facultades de:

- Dirección de la actividad.
- Determinar los productos, la comida y la bebida que puede ofrecerse al público, establece el nivel de calidad de los productos.
- Fijar los precios máximos para su venta.
- Intervenir en la decoración de los locales.
- Estar informada sobre el personal que presta servicios, su antigüedad o sus retribuciones.

[1224] Resolución del TACRC n.º 588/2022, de 19 de mayo, consultable en https://www.hacienda.gob.es/TACRC/Resoluciones/A%C3%B1o%202022/Recurso%200437-2022%20(Res%20588)%2019-05-2022.pdf (última visita: 6 junio 2025).

- Exigir la presentación de planes y estudios de viabilidad económica, de seguimiento y control de ventas.

- Establecer los servicios mínimos para el caso de huelga, a través de los pliegos.

Por el contrario, las siguientes facultades reservadas a la entidad arrendataria no impiden que el contrato sea de arrendamiento:

- Exigir una imagen acorde a la del aeropuerto.

- Establecer franjas horarias en las que se puede realizar la actividad.

- Participar en los ingresos mediante la percepción de una renta variable, además de la fija, llevando a cabo un control de ingresos solo a estos efectos.

6.2. Constitución u otorgamiento

6.2.1. Forma

La concesión demanial nace con el acto de otorgamiento, si bien la ley exige formalización en documento administrativo una vez otorgada, el cual puede inscribirse el Registro de la Propiedad[1225]. LÓPEZ RAMÓN explica que, si bien la afectación del dominio público mediante concesión demanial requiere de la aceptación del particular para establecer el vínculo concesional, "no es de ese acuerdo de voluntades, sino del acto administrativo unilateral de donde surge propiamente el vínculo concesional"[1226], Se trata de un título habilitante, que nace de un negocio jurídico no contractual[1227], tal y como venimos exponiendo.

[1225]Art. 93.2 LPAP.

[1226]"Las dificultades de una legislación básica sobre concesiones administrativas", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 24, 1989, pág. 568, con cita de VILLAR PALASÍ, J. L., "Concesiones administrativas", Nueva Enciclopedia Jurídica, IV, Seix, Barcelona, 1952.

[1227]*Vid.* sección 4.2 de este capítulo.

En cambio, LAFUENTE BENACHES disintió de la concesión demanial como un acto unilateral imperativo, posicionándose a favor de su calificación como un acto ejercido desde la capacidad jurídico-privada, en atención a la imposibilidad de imponer al administrado la condición de concesionario[1228]. En nuestra opinión, la calificación de un acto como administrativo es perfectamente compatible con la necesidad del consentimiento del interesado. Así ocurre por ejemplo en el caso de las licencias de obras o con las subvenciones, que se otorgan previa solicitud de los interesados y que se sujetan a condiciones de ejecución que han de ser aceptadas por estos.

Por su parte, las concesiones de obras, de servicios y el derecho de superficie nacen de negocios jurídicos bilaterales, es decir, de un contrato[1229], según lo anteriormente expuesto. Además, el derecho de superficie requiere escritura pública e inscripción en el Registro de la Propiedad para su constitución [1230] . Aunque sea una Administración y un funcionario público actuando en su nombre quien lo otorgue como propietaria del bien objeto de ese derecho, el documento administrativo no es

[1228]LAFUENTE BENACHES, M. M., *La concesión de dominio público (estudio especial de la declaración de su caducidad)*, Montecorvo, Madrid, 1988, pág. 59. La autora aborda también la problemática en torno a si la aceptación es una condición suspensiva o resolutoria de la eficacia del acto (págs. 62 y siguientes).

[1229]ROCA SASTRE apunta también la posibilidad de que el negocio jurídico sea una donación y un testamento, así como que se constituya por expropiación ("Ensayo sobre el derecho de superficie", *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, n.º 392-393, 1961, pág. 43). Asimismo, la Resolución de 27 de noviembre de 2017, de la DGRyN, en el recurso interpuesto contra la nota de calificación del registrador de la propiedad de Santa Lucía de Tirajana, por la que suspende la inscripción de unas actas levantadas en expedientes expropiatorios, analiza la constitución de un derecho de superficie pactado para poner fin al procedimiento expropiatorio, a efectos de poder instalar unos parques eólicos en los terrenos afectados por la expropiación, sin llegar a pronunciarse en contra de esta posibilidad sino que simplemente se observa que el derecho de superficie es de naturaleza distinta de los derechos de pleno dominio o de servidumbre a los que se refería el proyecto o de expropiación y los anuncios y convocatorias previas. Ahora bien, entendemos que esto último resulta discutible por cuanto la LEF se refiere a la inscripción en el Registro de la Propiedad "del dominio y demás derechos reales sobre bienes inmuebles adquiridos por expropiación forzosa"; no constituidos por causa de esta (art. 54.5 LEF).

[1230]El carácter constitutivo de la inscripción registral parece deberse a la falta de apariencia posesoria del derecho de superficie, diferenciada del derecho de propiedad, al menos hasta que comienza la construcción (DE LA IGLESIA MONJE, M.I., "Algunas consideraciones en torno al *lease back* en su conexión con el derecho de superficie urbano", *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, n.º 635,1996, pág. 1423).

título suficiente[1231]. Desde un punto de vista material, el modo normal de adquisición del derecho de superficie es el negocio jurídico y, en concreto, el contrato.

6.2.2. Competencia

Competencialmente observamos ciertas diferencias que, en nuestra opinión, son coherentes con la naturaleza de cada negocio jurídico. Así:

(i) Las concesiones de obras y de servicios se otorgan por el órgano de contratación, lo cual es coherente con la naturaleza contractual de estos negocios.

(ii) Las concesiones demaniales del Patrimonio del Estado se otorgan con base en un criterio de afectación del bien o de gestión o administración, por el titular del departamento a que se encuentre afectado o corresponda su gestión o administración. Solo se menciona la propiedad del bien como una de las posibilidades cuando el bien pertenece a un organismo público[1232].

(iii) El derecho de superficie se constituye necesariamente por el propietario del suelo[1233].

6.2.3. Procedimiento

En el apartado 3.2.3.2 del capítulo II hemos comentado las opciones de adjudicación directa de bienes sujetos a la LPAP y en concreto, en algunas CCAA, de "bienes del

[1231]GARCÍA GARCÍA lo constata conforme a las resoluciones de la DGRyN ("El derecho de superficie", en NASARRE AZNAR, S. (dir.), *Bienes en común*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2015, págs. 739, 740 y 753).

[1232]Art. 95 LPAP.

[1233]GARCÍA GARCÍA, J.A., "El derecho de superficie", en NASARRE AZNAR, S. (dir.), *Bienes en común*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2015, pág. 743.

patrimonio público de suelo y de vivienda con el fin de construir viviendas destinadas a políticas sociales" conforme a su legislación de vivienda[1234].

Sobre esta cuestión, simplemente recordar que la legislación de patrimonio y algunas leyes autonómicas de vivienda prevén la posibilidad de adjudicación directa de suelo a favor de entidades sin ánimo de lucro pero que la normativa europea obliga a justificar que no haya una compensación excesiva a favor del prestador de OSPs, lo cual es más difícil de probar cuando no hay un proceso concurrencial, máxime cuando determinadas redacciones normativas, como la de la LVGENCAT, parecen abrir la posibilidad a otro tipo de entidades.

Lo anterior aplicaría en el caso de SIEG y la provisión de vivienda a un alquiler asequible en principio tiene tal naturaleza.

Por el contrario, tratándose de un SIGNE, no sería una actividad de mercado por lo que los Estados podrían realizar adjudicaciones directas. A estos efectos, entendemos que no basta con que el adjudicatario sea una entidad sin ánimo de lucro sin que la propia actividad a la que pretende destinarse el bien ha de serlo, es decir, ha de estar basada en la solidaridad. Ciertamente, la prestación de servicios asistenciales en condiciones no de mercado, al mismo tiempo que se proporciona un alojamiento a colectivos especialmente vulnerables como las personas sin hogar podría justificar la ausencia de procedimiento concurrencial. En cambio, el mero alquiler asequible se sitúa dentro de la esfera de las actividades económicas[1235]. En todo caso, la adjudicación de un SIGNE deberá respetarse el principio de no discriminación y de libre circulación de las personas[1236].

[1234]Art. 17.7 LVGENCAT.

[1235]*Vid.* sección 3.5 del capítulo II.

[1236]*Vid.* sección 3.1.1 del capítulo II.

6.3. Elemento subjetivo

El elemento subjetivo tiene una importancia diferente en las concesiones demaniales, por un lado, y en las de servicios que tienen por objeto la prestación de servicios públicos, por otro.

Así, en estas últimas, su adjudicación "se basa siempre en las cualidades técnicas y económicas de la empresa adjudicataria", sin tratarse siempre de una relación *intuitu personae*, pero sí ante una cualidad -la personal del contratista- relevante[1237]. Este es así porque, según venimos exponiendo, en la concesión de servicios, a diferencia de la demanial, "opera una delegación de facultades al concesionario"[1238].

Ello tiene su importancia práctica en las modificaciones subjetivas de unos y otros negocios jurídicos; típicamente, en su cesión. Así, en palabras del Consejo de Estado, "este Alto Cuerpo Consultivo viene insistiendo en la necesidad de separar dos supuestos radicalmente distintos: el primero, atinente a la cesión de las concesiones de dominio público; y el segundo, relativo a las transferencias concesionales de servicios públicos... En el primero, la Administración actúa con mera facultad de homologación, atribuyendo personalidad administrativa y, por ende, confiriendo la cualidad de concesionario ante la Administración a favor del nuevo concesionario; en el segundo supuesto, la Administración no actúa con simple facultad de homologación "a posteriori", sino que ejercita facultades discrecionales "a priori" para la cesión de concesión de servicios"[1239].

[1237] PADRÓS REIG, C., "Modificaciones subjetivas en la ejecución de contratos de concesión de servicios públicos: entre dogmática administrativa y realidad práctica", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 135, 2007, pág. 2 de la versión electrónica consultada.

[1238] Cita de MESTRE DELGADO en PADRÓS REIG, C., "Modificaciones subjetivas en la ejecución de contratos de concesión de servicios públicos: entre dogmática administrativa y realidad práctica", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 135, 2007, pág. 2 de la versión electrónica consultada.

[1239] Dictamen n.º 1507/1993, de 17 de febrero de 1994, consultable en https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-1993-1507 (última visita: 6 junio 2025).

En cualquier caso, actualmente tanto la LPAP como la LCSP exigen autorización previa a la cesión de las concesiones demaniales y de las concesiones de servicios respectivamente[1240], por lo que esta diferencia se ha visto un tanto difuminada en la práctica.

6.4. Onerosidad y remuneración

El derecho de superficie puede constituirse a título oneroso o gratuito según el TRLS. La contraprestación puede ser una suma alzada o viviendas o locales o derechos de arrendamiento[1241]. Sin embargo, precisamente cuando su finalidad es promover alquiler asequible o social, se considerará oneroso, al igual que la concesión demanial, "aunque en su título de constitución no se contemple el abono de canon o precio"[1242].

Los contratos de concesión son, por definición, onerosos. El precio cierto es un elemento necesario[1243]. Además, en la concesión de servicios se remuneran mediante tarifas. Se trata del precio pactado, que puede o no cobrarse de los usuarios y que es una prestación patrimonial de carácter público de naturaleza no tributaria. Esta categoría está sujeta a reserva de ley y "se construye en base al elemento de la coactividad"[1244]. La existencia de tarifas o peajes "a la sombra" o "a la vista", es decir, que abone la Administración o el usuario, nos llevan a considerar las concesiones

[1240] Arts. 98.1 LPAP y 214.2 LCSP respectivamente.

[1241] Art. 53.3 TRLS.

[1242] Art. 31.1 RDL 26/2020. Para una explicación sobre este precepto, véase la sección 4.6.1 del capítulo V.

[1243] Art. 102.1 LCSP.

[1244] TORNOS MAS, J., "La tarifa como forma de retribución de los concesionarios de servicios en la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.º 74, 2018, pág. 17. El autor apunta la posibilidad de que la tarifa sea un precio privado intervenido cuando el servicio no es coactivo -entendido este como bien necesario para la vida-, sino de recepción voluntaria, como el precio de un polideportivo o de un aparcamiento públicos. Si se trata de una prestación patrimonial pública no tributaria, atendiendo a su coactividad, deberá establecerse p. ej. en una ordenanza municipal no fiscal, mientras que en caso contrario no será necesario este requisito.

como frías o templadas respectivamente, sin privarle del elemento de riesgo operativo necesario[1245].

Sobre el precio en modelos de colaboración público-privada, observamos iniciativas a favor de modelos colaborativos de coste objetivo, a fin de minimizar los riesgos en fase de ejecución, sobre todo tratándose de infraestructuras complejas[1246]. En ellos, "se le paga al contratista el Coste Total (*Total Cost*) en que incurre al realizar las obras más una tarifa (*Fee*), sujeta a un Coste Objetivo (*Target Cost*) pactado por las partes al inicio del proyecto"[1247], de forma que se reduce la tensión competitiva sobre el precio desplazándose a la calidad, y por tanto el riesgo de sobrecostes y de la propia inviabilidad económica de la actuación para el contratista. Pues bien, estos modelos colaborativos de remuneración tienen sentido en negocios jurídico-contractuales, no en títulos habilitantes de la ocupación del dominio público, en los que la Administración no remunera a cambio de prestación alguna. Sin embargo, las concesiones demaniales no están exentas de riesgos y estos terminarán perjudicando al interés público inherente a la construcción y puesta a disposición de vivienda social cuando se utiliza este instrumento para tal fin.

Por tanto, estas ventajas mitigadoras de riesgos en contratos a largo plazo de construcción y explotación de obras complejas, como serían las derivadas del modelo de Coste Objetivo apuntado, no podrían beneficiar a la concesión demanial. Si bien podría argumentarse que al no tener estos títulos un precio, la Administración está exenta del riesgo de sobrecostes, lo cierto es que, si estos se producen y no hay

[1245] ROMÁN MÁRQUEZ, A., "El riesgo en las concesiones de obras y servicios públicos: orígenes, evolución y situación actual en el ordenamiento jurídico comunitario", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 182, 2017, págs. 12 y 22 (versión electrónica consultada).

[1226] GIMENO FELIÚ, J.M, "La colaboración público-privada en un contexto de moderna gobernanza económica al servicio de la ciudanía", *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 65, 2024, págs. 1 y 24 (versión electrónica).

[1247] GIMENO FELIÚ, J.M., "Ventajas de los modelos colaborativos de coste objetivo", texto publicado el 14 de octubre de 2024 por el Observatorio de Contratación Pública (consultable en https://www.obcp.es/opiniones/ventajas-de-los-modelos-colaborativos-de-coste-objetivo, última visita: 6 junio 2025).

mecanismos compensatorios, previsiblemente el concesionario tratará de poner fin a la operación de manera anticipada, con el consiguiente perjuicio para la Administración según apuntábamos.

6.5. El riesgo y ventura. En concreto, el riesgo de explotación

El principio de riesgo y ventura surge en el ámbito de la contratación administrativa "como afirmación del carácter esencial del precio y de la certeza del mismo", dado que "todo contrato administrativo se celebra a precio cierto" [1248]. Por tanto, difícilmente puede predicarse de la concesión demanial, no sujeta a precio.

De acuerdo con ello, las limitaciones a ese principio también siguen la lógica de contratación administrativa por su aplicación a esta. Así, el principio del equilibrio financiero de la concesión modula dicho principio [1249] y fundamenta, entre otros supuestos de ajuste o compensación, la teoría del riesgo imprevisible o causas imprevisibles que obligan a restablecer su equilibrio económico a favor de la parte perjudicada por las circunstancias ajenas imprevisibles.

Así, la cláusula *rebus sic stantibus* se ha aplicado desde antiguo a "las relaciones contractuales duraderas", que no se agotan con cumplir una única prestación, y

[1248] VILLAR PALASÍ, J.L. y VILLAR EZCURRA, J.L., "El principio de riesgo y ventura", en GÓMEZ-FERRER MORANT, R. (dir.), *Comentario a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*, Civitas, Madrid, 2004, pág. 529.

[1249] SOSA WAGNER cita la STS de 14 de febrero de 1986 según la cual el principio de riesgo y ventura "no es aplicable a la esfera de las concesiones, ya que para éstas el principio aplicable es el del equilibrio financiero de la concesión, concretamente recogidos en los arts. 126 y 127 RS [Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales]" (*La gestión de los servicios públicos locales*, Civitas, Madrid, 1992, pág. 111). Ahora bien, entendemos que dicha afirmación ha de verse matizada hoy por la regulación europea y estatal actual y de modo especial por la transferencia del riesgo de explotación.

onerosas[1250]. Uno de sus presupuestos es la relación obligatoria contractual de tracto sucesivo o de tracto único pero diferido a un momento futuro[1251].

Para algunos autores, esta no reside tanto en la cláusula *rebus sic stantibus*, es decir, en la necesidad de considerar las circunstancias concurrentes al nacer el contrato y de acomodar este a las nuevas si varían y causan un desequilibrio sustancial en el contrato, sino en "el mantenimiento del servicio ya que ahí radica el ‹‹interés público específico›› que debe presidir toda actuación administrativa"[1252]. Interés público este vinculado a la realización de actividades competencia de la Administración y no de naturaleza comercial o industrial, como es el caso de las realizadas al amparo de concesiones demaniales. Ello unido a que la teoría del riesgo imprevisible se formula como aquellas circunstancias externas que causan un "bouleversement de l´économie d´un contrat"[1253], es decir, una alteración de la economía de la concesión, supone que la cláusula *rebus* no aplique estrictamente a las concesiones demaniales, alejadas de una relación prestacional o contractual. En todo caso, hemos de admitir que esta diferencia puede ser menor si consideramos que desde la regulación integral del contrato de concesión a través de la modificación operada mediante la Ley 13/2003, se enumeran las circunstancias que dan derecho al reequilibrio del

[1250]DE CASTRO Y BRAVO, F., *El negocio jurídico*, CIVITAS, Madrid, 2016, pág. 317.

[1251]ORDUÑA MORENO, F.J. y MARTÍNEZ VELENCOSO, L.M., *La moderna configuración de la cláusula rebus sic stantibus. Tratamiento jurisprudencial y doctrinal de la figura*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2013, págs. 120-121.

[1252]VILLAR PALASÍ, J.L. y VILLAR EZCURRA, J.L., "El principio de riesgo y ventura", en GÓMEZ-FERRER MORANT, R. (dir.), *Comentario a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*, Civitas, Madrid, 2004, pág. 533. Por su parte, SOSA WAGNER constata que, según la jurisprudencia, el fundamento del principio de equilibrio financiero puede encontrarse en la *cláusula rebus sic stantibus* o "de la reciprocidad económica y real de las obligaciones bilaterales" (cita el Dictamen del Consejo de Estado de 14 de mayo de 1987) o en "el principio de continuidad de los servicios públicos (cita las STS de 23 de diciembre de 1980 y de 13 y 16 de marzo de 1981) (*La gestión de los servicios públicos locales*, Civitas, Madrid, 1992, pág. 111).

[1253]Circular, de 20 de noviembre de 1974, del Primer Ministro y del Ministro de Economía de Francia, "*relative a l'indemnisation des titulaires de marchés publics en cas d'accroissement imprevisible de leus charges économiques (application de la théorie de l'imprévision)"*, pág. 19971, consultable en https://www.legifrance.gouv.fr/download/securePrint?token=H2J22YaEoSvtEFQfyuy$ (última visita: 6 junio 2025).

contrato y entre ellas no figura el riesgo imprevisible. En la actualidad, la LCSP guarda el mismo silencio para las concesiones de obras y de servicios[1254].

Por tanto, coincidimos con AMENÓS ÁLAMO en que el restablecimiento del equilibrio del contrato por causas imprevisibles "no se deduce con claridad en los preceptos de la legislación estatal de contratación administrativa"[1255].

GÓMEZ-FERRER MORANT explica cómo la concesión de servicios, por su propia naturaleza y finalidad, pretende asegurar que un particular colabore con la Administración para hacer funcionar un servicio público, lo cual supone el deber de asegurar la economía de la concesión superponiéndose al principio de riesgo y ventura, tanto cuando la Administración la modifica como cuando se origine la ruptura de la economía por circunstancias sobrevenidas e imprevisibles, ajenas a las partes [1256]. De hecho, la viabilidad del servicio público es el principio que, originariamente, está detrás de los reequilibrios de los contratos de concesión[1257] y también la revisión de precios es una técnica para el mantenimiento de la equivalencia de las prestaciones del contrato y para garantizar su equilibrio[1258].

Por otro lado, la desvinculación del contrato de concesión de servicios a la prestación de un servicio público según una de las últimas reformas de la legislación de

[1254]Arts. 270 y 290 de la LCSP.

[1255]AMENÓS ÁLAMO, J. "La languideciente vida del principio de equilibrio económico frente a riesgos imprevisibles en la contratación pública", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 156/2012, pág. 12 (versión electrónica consultada).

[1256]GÓMEZ-FERRER MORANT, R., "El régimen económico del contrato de concesión de obra pública", en GÓMEZ-FERRER MORANT, R. (dir.), *Comentario a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*, Civitas, Madrid, 2004, pág. 1275.

[1257]FERNÁNDEZ GARCÍA se apoya en la STS de 18 de diciembre de 1988, recogiendo la siguiente cita: "La doctrina y la jurisprudencia francesa, frecuentemente citadas a este respecto por esta Sala –así, Sentencias de 24 de abril y 20 de diciembre de 1986– han venido destacando que, ante todo, aquella concesión está dominada por un criterio fundamental: mantener la continuidad de la prestación del servicio público" (FERNÁNDEZ GARCÍA, J.F., "Equilibrio económico y revisión de precios en los contratos administrativos", Revista Española de Derecho Administrativo, n.º 163, 2014, págs. 2 y 17, versión electrónica).

[1258]*Op. cit.* nota a pie de página anterior, pág. 12 (versión electrónica).

contratos públicos supone aproximar dicha figura a la de concesión de obras. Sin embargo, la regulación separada de uno y otro contrato supone que la previsión de pagos por disponibilidad solo esté en el contrato de concesión de obras. Ello lleva a algún autor a afirmar que esta diferencia no está justificada, considerando que la Directiva incorpora el riesgo de demanda y el de suministro a las concesiones, sin distinción alguna. En cualquier caso, esta diferencia podría superarse acudiendo al "riesgo operacional", que suponga vincular los pagos al riesgo de suministro y no al de demanda[1259].

Por último, hemos de reconocer, en línea con MÍGUEZ MACHO, que si bien los modelos de colaboración público-privada permiten atribuir al privado un riesgo empresarial, "en la medida en que la remuneración se haga depender de factores como los niveles de frecuentación del servicio y de calidad de las prestaciones", en el ámbito de los servicios de carácter social "el establecimiento y cuantificación de dichos factores es siempre problemático, porque obliga a valorar con criterios de mercado prestaciones excluidas del mismo precisamente por consideraciones de carácter social[1260]. Por ello, quizás, no se han generalizado las fórmulas contractuales para la prestación de estos servicios.

6.6. Plazo máximo

El plazo máximo mayor es el del derecho de superficie, que alcanza los 99 años[1261]. A continuación, las concesiones demaniales con carácter general tienen 75 años de

[1259] HUERGO LORA, A., "*Skin the game*: riesgo operacional y responsabilidad patrimonial administrativa", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.º 74, 2018, págs. 30 y 33.

[1260] MÍGUEZ MACHO, L., "La transformación del régimen jurídico de los servicios sociales" *Revista de Administración Pública*, n.º 153, 2012, pág. 11 (versión electrónica consultada).

[1261] Art. 53.2 TRLS.

plazo máximo[1262] pero en el caso de promoción del alquiler asequible o social, pueden alcanzar los 80 años[1263].

En cambio, el plazo de duración fijado en el pliego de condiciones de las concesiones de obras y de servicios "no podrá exceder del tiempo que se calcule razonable para que el concesionario recupere las inversiones realizadas para la explotación de las obras o servicios, junto con un rendimiento sobre el capital invertido, teniendo en cuenta las inversiones necesarias para alcanzar los objetivos contractuales específicos"[1264]. Actualmente la normativa de desindexación de la economía fija ese rendimiento en "el rendimiento medio en el mercado secundario de la deuda del Estado a diez años en los últimos seis meses incrementado en un diferencial de 200 puntos básicos". Tanto el instrumento de deuda como el diferencial pueden ser modificados por Orden del Ministro de Hacienda y Función Pública "para adaptarlo a los plazos y condiciones de riesgo y rentabilidad observadas en los contratos del sector público"[1265].

En este trabajo proponemos que se haga uso de esta facultad en atención a la necesidad social grave de vivienda en España así como en la necesidad de que las obras cumplan unas calidades mínimas y unas condiciones específicas para poder atender al colectivo especialmente vulnerable al que nos venimos refiriendo. Los principios rectores de los contratos reconocidos específicamente en la LCSP para la prestación de servicios sociales -entre ellos, el de calidad mencionado, así como los de continuidad, disponibilidad, etc.-[1266] justificarían tal medida. De hecho, ya hubo un intento normativo de modificar esta tasa y de ampliar el plazo máximo a 80 años

[1262]Art. 93.3 LPAP.

[1263]Art. 31.1 RDL 26/2020.

[1264]Art. 29.6 LCSP.

[1265]Art. 10.2 Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española (BOE 4 abril 2017).

[1266]Disposición adicional cuadragésima séptima LCSP.

precisamente en contratos de concesión para la promoción de vivienda social o a precio asequible[1267].

6.7. Terminación anticipada del negocio jurídico

El TRLS menciona una causa de extinción anticipada del derecho de superficie, consistente en no edificar "de conformidad con la ordenación territorial y urbanística en el plazo previsto en el título de constitución"[1268]. No obstante, la doctrina admite que puedan pactarse otras causas. Por ejemplo, cabe la renuncia al derecho de superficie como causa de terminación anticipada[1269]. También es posible que el impago de la contraprestación pactada se configure como condición resolutoria si bien debe ser objeto de cautelas para evitar indefensión del superficiario y que constituya un pacto comisorio prohibido en nuestro ordenamiento jurídico[1270].

La destrucción de la edificación conllevaría, en principio, la extinción de las concesiones de obras y de servicios, por imposibilidad de ejecutar la prestación[1271],

---

[1267] Nos referimos al Real Decreto-ley 9/2024, de 23 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes en materia económica, tributaria, de transporte, y de Seguridad Social, y se prorrogan determinadas medidas para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad (BOE 24 diciembre 2024). Véase el comentario en la nota a pie de página n.º 1014.

[1268] Art. 54.5 TRLS. Ya hemos apuntado que algún autor critica esta causa de extinción, por su naturaleza imperativa (LÓPEZ FERNÁNDEZ, L.M., "El inadecuado régimen urbanístico del derecho de superficie", *Revista de Derecho Civil*, tomo LXIX, 2016, pág. 794).

[1269] GARCÍA GARCÍA, J.A., "El derecho de superficie", en NASARRE AZNAR, S. (dir.), *Bienes en común*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2015, pág. 764. En cambio, ROCA SASTRE la admite cuando la contraprestación no consista en un canon (("Ensayo sobre el derecho de superficie", *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, n.º 392-393, 1961, pág. 61).

[1270] GARCÍA GARCÍA, J.A., *op. cit.* nota a pie de página anterior, pág. 767. ROCA SASTRE explica que el Reglamento Hipotecario prohibía el pacto de comiso en la superficie, por lo que la falta de pago de las cuantías debidas solo permitiría al dueño del suelo reclamarlas judicialmente, sin poder operar la reversión de lo edificado ("Ensayo sobre el derecho de superficie", *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, n.º 392-393, 1961, págs. 48-49). Para el autor, ello tenía lógica por asimilar el derecho de superficie al contrato oneroso de renta vitalicia, en el que el impago no afecta a la subsistencia del contrato pues este ha quedado cumplido. En la actualidad dicha previsión del Reglamento Hipotecario está derogada y el TRLS no contempla prohibición alguna del pacto comisorio. En este sentido, recordemos que el Código Civil sí la prevé para la hipoteca y la prenda en su art. 1859.

[1271] Arts. 211.g), 279 y 294 LCSP.

mientras que la concesión demanial y el derecho de superficie se mantendrían durante el plazo establecido, con derecho a reconstruir lo destruido[1272].

Por su parte, las concesiones de obras y de servicios pueden terminar anticipadamente por voluntad unilateral de la Administración contratante, a través de su rescate, pese a estarse cumpliendo el contrato. Para ello la LCSP exige causa de interés público, así como acreditar que la gestión directa es más eficiente y eficaz que la concesión[1273]. GIMENO FELIÚ considera que, en la práctica, estos requisitos vienen a eliminar la posibilidad de rescate debido a la imposibilidad de que de esa decisión se derive una mayor eficiencia y eficacia, considerando que la concesión está operativa sin incidentes[1274]. Ello considerando además que en la Directiva 2014/23 no figura el rescate entre las causas tasadas de resolución anticipada contempladas en su art. 44[1275]. Según este autor, el modelo tradicional de contrato administrativo basado en las prerrogativas administrativas debería "ceder a favor de las reglas de competencia y del principio de seguridad jurídica en las relaciones contractuales", es decir, evolucionar del "*imperium* y unilateralidad de la relación jurídica" a "el respeto al principio de *pacta sunt servanda* y el de bilateralidad contractual"[1276]. Trasladada esta reflexión a nuestro estudio, ello inclinaría la balanza a favor de modelos contractuales y no de títulos habilitantes unilaterales para la ocupación del dominio público.

[1272]Para las concesiones demaniales se prevé la desaparición o desafectación del bien, es decir, del suelo en el caso que nos ocupa (art. 100.g) y h) LPAP). Sobre esta posibilidad respecto al derecho de superficie, véase ROCA SASTRE, R.M., "Ensayo sobre el derecho de superficie", *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, n.º 392-393, 1961, pág. 32.

[1273] Arts. 279 c) y 294 c) LCSP.

[1274]GIMENO FELIÚ, J.M., "El nuevo modelo concesional: hacia el necesario equilibrio entre lo público y lo privado. Las novedades de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.º 74, 2018, págs. 9-10.

[1275]GIMENO FELIÚ, J.M., *op. cit.* nota a pie de página anterior, pág. 8.

[1276]GIMENO FELIÚ, J.M., *op. cit.* nota a pie de página n.º 1274, pág. 13.

Por su parte las concesiones demaniales se extinguen por una serie de causas previstas en la legislación estatal o autonómica, así como en el propio título habilitante. Buena parte coinciden con las relativas a los contratos de concesión, como "la caducidad por transcurso del plazo previsto" o el rescate por parte de la Administración, "previa indemnización"[1277]. Nos llama la atención el supuesto de renuncia por parte del concesionario. La doctrina lo admitía condicionado a la aceptación por la Administración y a que no enmascarara incumplimientos del concesionario[1278], pero leyes como la de Patrimonio de la Comunidad de Madrid o de Extremadura no establecen tales requisitos[1279]. Esta causa aleja la concesión demanial de su naturaleza contractual pues el cumplimiento de las obligaciones contractuales no puede hacerse depender de una de las partes y recordemos, de la mano de NAVARRO MENDIZÁBAL, que la Teoría General del Contrato clásica del Código Civil, está presidida por el principio general que probablemente fundamenta todo el sistema de contratos y puede que incluso el sistema jurídico como ya observara el propio KELSEN: *pacta sunt servanda*"[1280].

6.8. Transmisión y gravamen

Los negocios jurídico-administrativos (concesiones de obras y servicios; concesión demanial) requieren autorización administrativa previa para su transmisión y la constitución de hipoteca, mientras que la transmisión del negocio jurídico privado

[1277]Art. 100.c) y d) LPAP.

[1278]LAFUENTE BENACHES, M. M., *La concesión de dominio público (estudio especial de la declaración de su caducidad)*, Montecorvo, Madrid, pág. 124.

[1279]El art. 33.4 Ley 3/2001, de 21 de junio, de Patrimonio de la Comunidad de Madrid (BOCM 3 julio 2001) y el art. 70.1.g) de la Ley 2/2008, de 16 de junio, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Extremadura, DOE 17 junio 2008), se refieren expresamente a la "renuncia del concesionario a su derecho" como causa de extinción de la concesión.

[1280]"La teoría general del contrato clásica y la nueva legislación de consumidores: una reflexión crítica con do s ejemplos", coord. CANEDO ARRILLAGA, M.P., *Derecho de consumo: actas del Congreso Internacional sobre Derecho de Consumo*, 2009, pág. 160.

(derecho de superficie) no está legalmente sujeta a autorización del propietario del suelo[1281].

6.9. Reversión

Como regla general, la extinción de la concesión demanial supone para el concesionario tener que demoler las obras, desmontar las instalaciones y entregar el inmueble según sus condiciones físicas originarias[1282]. En cambio, en el caso de la concesión de obras y de servicios los bienes necesarios para la explotación revierten a la Administración concedente[1283]. Esta regulación entronca con la esencia misma del negocio jurídico en el que consisten unos y otros títulos. Así, la cláusula de reversión tiene una finalidad de garantía de la continuidad de la actividad encargada por la entidad concedente y para la que fue construida la obra pública o del servicio titularidad o competencia de dicha entidad; no de incrementar el patrimonio público[1284].

[1281] Arts. 214 y 257.e) LCSP, art. 98 LPAP, art. 54.1 TRLS. Cuestión diferente es que se fijen limitaciones para la transmisión del derecho de superficie, tal y como el art. 54.1 TRLS permite. Por otro lado, este régimen de libre transmisión del derecho de superficie justifica quizás los derechos de tanteo y de retracto que la ley permite pactar a favor del propietario del suelo (art. 54.3 TRLS).

[1282] Art. 101.1 LPAP.

[1283] Art. 283.1 LCSP y 291.1 LCSP.

[1284] Bastante antes de las actuales leyes de patrimonio y de contratos del sector público, ESTEVE PARDO apuntaba esta idea de que la cláusula de reversión tiene un fin que "trasciende el contrato" y que consiste en "garantizar la continuidad del servicio ofreciendo los medios necesarios para ello" de forma que "la finalidad de esta operación no es engrosar el patrimonio de la Administración, sino mantener un soporte material para no interrumpir la prestación del servicio" ("Consideraciones sobre la afectación de bienes al servicio público a partir de las llamadas afectaciones "a non domino"", *Revista de Administración Pública*, n.º 113, mayo-agosto 1987, pág. 196).

En el derecho de superficie, la expiración del plazo supone que el propietario del suelo haga suya la propiedad de lo edificado, sin indemnización, aunque la ley permite pactar el régimen de liquidación[1285].

6.10. Responsabilidad por los daños causados a terceros

Otro ámbito en el que cabe plantear diferencias entre los negocios jurídicos y que es relevante por su repercusión en los usuarios y por su impacto económico en la Administración y en el privado constructor y explotador de las viviendas sociales, es el referente a la responsabilidad por los daños causados a terceros durante la ejecución de las obras y/o la prestación del servicio.

Se trata de una cuestión bastante compleja por la polémica entre el legislador, los tribunales y la propia doctrina. Sin poder realizar un estudio pormenorizado sobre esta cuestión, sí que nos parece relevante apuntar al menos las posibles diferencias en el régimen jurídico de esta responsabilidad en función del negocio jurídico en cuestión.

Partimos del art. 121 de la LEF, que en su apartado 1 introduce "la cláusula de responsabilidad que, con algunas variaciones, pasará al artículo 106.1 CE y al artículo 32.1 de la LRJSP" [1286] y en su apartado 2 prevé que "en los servicios públicos concedidos correrá la indemnización a cargo del concesionario, salvo en el caso en que el daño tenga su origen en alguna cláusula impuesta por la Administración al concesionario y que sea de ineludible cumplimiento para éste". Por su parte, el art. 123 de la LEF regula el procedimiento, consistente en que la reclamación "se dirigirá a la Administración que otorgó la concesión (…) la cual resolverá tanto sobre la

[1285] Art. 54.5 TRLS. ROCA SASTRE critica incluso el empleo del término reversión por parte del Reglamento Hipotecario, sobre todo cuando se trata de la extinción del derecho de superficie por transcurso del tiempo ("Ensayo sobre el derecho de superficie", *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, n.º 392-393, 1961, pág. 50).

[1286] HUERGO LORA, A. "Responsabilidad patrimonial por daños causados en la ejecución de contratos y concesiones administrativas. Situación actual y propuestas de mejora" *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 20, 2023, pág. 11.

procedencia de la indemnización como sobre quién debe pagarla, de acuerdo con el párrafo segundo del artículo ciento veintiuno".

HUERGO LORA entiende que este régimen aplica a la concesión de servicios públicos y no a los contratos públicos en general, lo cual es coherente con el hecho de que varias normas anteriores atribuyeran al concesionario de obras o de concesiones demaniales con ejecución de obras, la obligación de asumir las indemnizaciones por daños causados a terceros. Así, la novedad reside en que "esa responsabilidad quedase sometida a las mismas reglas que la responsabilidad patrimonial de la Administración[1287]. Por tanto, con la LEF "preocupaba sólo la aplicación a esa responsabilidad [la del concesionario] del régimen de la responsabilidad patrimonial de la Administración en lugar del Derecho civil de daños"[1288].

Inicialmente la legislación de contratos del sector público introdujo una regulación análoga, basada en la responsabilidad exigible al concesionario como regla general y en una "administrativización de la reclamación del perjudicado contra el contratista"[1289].

Sin embargo, ante una mala práctica administrativa consistente en eludir dicho procedimiento, guardando silencio la Administración cuando el perjudicado le solicitaba pronunciarse sobre la procedencia de verse indemnizado y de quién debía indemnizarle, la jurisprudencia invirtió la regla, declarando responsable a la Administración y reconociéndole una acción de regreso frente al concesionario[1290].

[1287] *Op. cit.* nota a pie de página anterior, con cita de BOCANEGRA SIERRA y GAMERO CASADO.

[1288] *Op. cit.* nota a pie de página n.º 1286, pág. 28.

[1289] *Op. cit.* nota a pie de página n.º 1286, pág. 14. El autor se refiere al Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre, se aprueba el Reglamento General de Contratación del Estado.

[1290] *Op. cit.* nota a pie de página n.º 1286, pág. 14. El autor recoge determinados pronunciamientos judiciales que culminan con la posición doctrinal primero de Francisco González Navarro y posteriormente con la Sentenciad el TS de 9 de mayo de 1989 (ECLI:ES:TS:1989:2879), de la que fue magistrado ponente.

Si bien la legislación de contratos del sector público se modificó posteriormente para reafirmar la responsabilidad directa del contratista extendiendo esta regulación a los contratos en general -no solo a las concesiones de servicios-, hasta el punto de que actualmente la Administración solo debe informar la solicitud que potestativamente le dirija el perjudicado y acerca de a cuál de las partes contratantes corresponde la responsabilidad de los daños, lo cierto es que los tribunales han seguido dictando pronunciamientos en sentido dispar y que el Consejo de Estado se ha decantado por la acción directa frente a la Administración y la acción de regreso de esta frente al contratista[1291]. La justificación se basa en que el titular de la obra o del servicio es la Administración[1292].

Si el negocio jurídico no consiste en un contrato administrativo sino en una concesión demanial o en un derecho de superficie, a través de los cuales el privado construye y pone a disposición las viviendas, nos parece que con menor motivo aún estaría justificada la acción directa frente a la Administración pues esta no ha contratado prestación alguna ni es titular de servicio alguno. Ello salvo que el daño sea consecuencia de un incumplimiento de la Administración en relación con sus obligaciones como otorgante del título o de una obligación impuesta al concesionario o superficiario (p. ej., determinadas condiciones técnicas del edificio en cuestión).

[1291] DEL POZO SIERRA explica que "la nueva doctrina del Consejo de Estado supone la responsabilidad directa de la Administración por los daños a terceros con independencia de la concurrencia de alguno de los supuestos mencionados", es decir, aunque los daños no hayan sido causados por una orden de la Administración o como consecuencia de los vicios del proyecto elaborado por ella misma ("Hacia la responsabilidad directa de la Administración por daños derivados de la contratación pública: nueva doctrina del Consejo de Estado", *Contratación Administrativa Práctica*, n.º 21, Sección Reflexiones, junio 2003, pág. 5 (versión electrónica consultada)).

[1292] *Op. cit.* nota a pie de página anterior.

Sin embargo, reconocemos que la cuestión no es pacífica ni en los tribunales[1293] ni en la doctrina[1294], por lo que esta diferencia puede no ser tan relevante en la práctica.

7. LA COLABORACIÓN PÚBLICO-COMUNITARIA A TRAVÉS DE ENTIDADES SIN ÁNIMO DE LUCRO

7.1. La proliferación de entidades sin ánimo de lucro dedicadas principalmente a proveer vivienda

Antes de presentar la información recabada sobre la utilización de los negocios jurídicos anteriormente explicados para construir y explotar vivienda social,

[1293]P. ej. la STS (Sala de lo Contencioso-Administración, Sección Quinta), de 25 de octubre de 2016, ECLI:ES:TS:2016:4625, analiza una reclamación de indemnización de los daños y perjuicios ocasionados en una finca con ocasión del aumento del caudal del río Guadalquivir, dirigida a la confederación hidrográfica que otorgó una concesión demanial de aprovechamiento hidráulico en dicho río, que incluía la construcción de un azud a tal efecto. Sorprendentemente el TS explica el debate jurisprudencial sobre la responsabilidad por daños equiparando los concesionarios a los contratistas y olvidando que las concesiones demaniales están excluidas de la legislación de contratos del sector público. Ello probablemente porque para el TS la "asunción de actividades administrativas se produce tanto cuando actúa en esas funciones propias de los servicios públicos, como cuando lo hace " *en el giro o tráfico normal de su empresa*", como se declara en la sentencia de este Tribunal de 9 de mayo de 1989". Es decir, que el perjudicado podría exigir responsabilidad a la Administración cuando el daño se deriva de la actuación de un concesionario o de un contratista que presten servicios públicos o que simplemente estén actuando para la Administración en el giro o tráfico normal de su empresa. Nos parece que es una interpretación extensiva de la responsabilidad patrimonial de la Administración a supuestos como los de las concesiones demaniales en los que el concesionario no realiza actividad administrativa alguna. En cualquier caso, en este caso se invocaba un daño derivado del otorgamiento de la concesión, que permitió unas obras que a su vez supuestamente originaron el desbordamiento del río. Nos preguntamos si el TS también habría abierto la posibilidad de la reclamación directa de la indemnización a la Administración en caso de que el daño estuviera motivado por la actuación del concesionario, sin conexión alguna con el otorgamiento de la concesión (p. ej., los defectos en las viviendas puestas a disposición por el concesionario, por obras incorrectamente ejecutadas por este).

[1294]HUERGO LORA afirma que buena parte de sus ideas sobre las concesiones de obras y de servicios serían extrapolables a las concesiones demaniales (*op. cit.* nota a pie de página n.º 1286, pág. 7), mientras que GARCÍA-ÁLVAREZ concluye que las restricciones a los poderes de la Administración contenidas en la LCSP "sólo se aplica a los contratos públicos, los únicos comprendidos en el ámbito objetivo de aplicación de la LCSP, no a las concesiones demaniales" pese a que ya hemos visto que estas últimas no suponen el ejercicio de funciones administrativas o prestación de servicios de la Administración -ni siquiera en sentido amplio-, por lo que como regla general no debería exigírsele responsabilidad directa a aquella como consecuencia de un daño causado por el concesionario ("La compleja articulación procesal de la responsabilidad frente a terceros de contratistas o concesionarios", Observatorio de Contratación Pública, 4 de abril de 2022, consultable en https://www.obcp.es/opiniones/la-compleja-articulacion-procesal-de-la-responsabilidad-frente-terceros-de-contratistas-o, última visita: 6 junio 2025).

conviene que nos detengamos en la posibilidad de que sean entidades sin ánimo de lucro quienes realicen dicha actividad para identificar posibles diferencias en los negocios empleados así como posibles ventajas.

El auge de las entidades del tercer sector en la segunda mitad del siglo XX, es una realidad que invita a considerarlas como posible parte de la solución a la necesidad de vivienda que sufren los colectivos más necesitados[1295]. MUÑOZ MACHADO observó hace más de 20 años que dichas organizaciones estaban sustituyendo o complementando a la Administración en la gestión de servicios públicos de carácter social y que la Administración prefería esta opción[1296].

En el apartado 2.3 del capítulo I hemos aportado información sucinta del desarrollo del tercer sector en el ámbito de la vivienda social en Inglaterra y en Holanda. En lo que respecta a España, podemos calificar dicho desarrollo de escaso hasta la fecha. Para ello partimos de dos datos elocuentes en sí mismos: la Ley del Tercer Sector de Acción Social no identifica ninguna entidad con esa finalidad principal entre las que son destinatarias de subvenciones de concesión directa[1297] y de las 37.183 "Entidades de la Economía Social de No Mercado (Tercer Sector) en España", el 0,7% de las entidades y el 7,29% de las fundaciones tienen como actividad principal la vivienda o el desarrollo comunitario/vivienda, respectivamente[1298].

[1295]En concreto, en España en los años 80, mientras que en Noruega o en Reino Unido, en los 60-70 y 70 respectivamente (MUÑOZ MACHADO, S., "El Tercer Sector: entre el Estado y el Mercado", en MARTÍN -RETORTILLO BAQUER, S. y TORNOS MAS, J. (coords.), *La enseñanza del derecho administrativo; tercer sector y fundaciones. Rutas temáticas e itinerarios culturales*, CEDECS, 2002, pág. 202).

[1296]MUÑOZ MACHADO, S., "El Tercer Sector: entre el Estado y el Mercado", en MARTÍN -RETORTILLO BAQUER, S. y TORNOS MAS, J. (Coords.), *La enseñanza del derecho administrativo; tercer sector y fundaciones. Rutas temáticas e itinerarios culturales*, CEDECS, 2002, pág. 231.

[1297]Disposición transitoria única de la Ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social (BOE 10 octubre 2015). Como aún no se ha creado el inventario de las entidades del Tercer Sector de Acción Social previsto en la disposición adicional única de esta norma, no puedan darse datos oficiales provenientes de un registro público.

[1298]CHAVES ÁVILA, R., MONZÓN CAMPOS, J.L., GALÁN PELÁEZ, J., y GONZÁLEZ ROJAS, A., *La economía social en España en Cifras. 2019*, Centro Internacional de Investigación e Información sobre la

Sin embargo, la crisis inmobiliaria de 2007 supone la aparición de entidades del tercer sector -la mayoría fundaciones- dedicadas principalmente a la vivienda[1299].

Así, en un contexto de alejamiento y confrontación entre ciudadanos, gobierno, promotores inmobiliarios y entidades financieras creciente a raíz de la crisis económica y financiera, han aparecido agentes sociales dedicados a articular, sin ánimo de lucro, soluciones de vivienda asequible para la población demandante. Ello especialmente en un contexto de proliferación de la vivienda vacía[1300].

En términos de opinión pública, "En relación con el aumento del parque de vivienda social en España, solo el 6,6% considera que debe impulsarse a través de la colaboración entre administraciones públicas y el sector privado con ánimo de lucro. La mayoría, el 52,89%, aboga por la colaboración entre administraciones públicas y el Tercer Sector, y el 52,07% cree que debe incluir también al sector privado. En cuanto a la financiación para implementar el modelo de "Housing Associations" en España, el 84,4% opina que debería provenir del sector público, el 49,2% del sector privado, y el 45,9% del Tercer Sector"[1301].

Economía Pública, Social y Cooperativa, CIRIEC-España, Valencia, 2019, pág. 42. En estas cifras no figuran las cooperativas, clasificadas como productores de mercado en esta publicación.

[1299]LAMBEA LLOP, N., "Propuesta de un modelo de provisión y gestión de vivienda social en clave europea", tesis doctoral, *Universitat Rovira i Virgili,* Tarragona, 2019, pág. 289.

[1300]FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, J.F., "Gestión híbrida de la vivienda social en España. Hacia modelos colaborativos de provisión pública al margen del lucro", *Estudios de Progreso. Fundación Alternativas*, n.º 96/2019, pág. 90.

[1301]Encuesta realizada en junio de 2023 desde el Observatorio de Vivienda Asequible de Provivienda, en la que se recibieron 122 respuestas. La transcripción proviene del informe "La casa a cuestas: la vivienda en datos de 2023", del Observatorio de Vivienda Asequible de Provivienda, diciembre de 2023, pág. 17. Consultable en: https://provivienda.org/observatorio/wp-content/uploads/2023/12/la-casa-a-cuestas-2023-la-vivienda-en-datos.pdf (última visita: 6 junio 2025).

Por tanto, aunque la Administración está impulsando este tipo de entidades[1302], el margen de actuación de la Administración para impulsar este tipo de entidades y modelos colaborativos es aún muy amplio.

7.2. Algunos ejemplos de entidades del tercer sector y de su actividad

Sin pretender ser exhaustivos porque no es el objeto de esta tesis, pensamos que sí es importante ofrecer algunos ejemplos de entidades del tercer sector y de su actividad para poder constatar hasta qué punto han promovido y desarrollado vivienda social y qué posibles ventajas o elementos positivos se desprende de dicha actuación. Así:

(i) La **Fundación Salas** es la que hemos podido identificar como la entidad sin ánimo de lucro más activa (excluyendo las cooperativas) en la construcción y alquiler de vivienda social. Así, entre el periodo comprendido entre 2021 y 2023 resultó adjudicataria de seis contratos de derecho de superficie y cuatro concesiones de dominio público para tal fin[1303].

(ii) La **Fundación Provivienda**, constituida en 1989 y de ámbito nacional, con fuerte presencia en Canarias, ha anunciado recientemente un acuerdo de colaboración con la promotora inmobiliaria Distrito Natural para promover

[1302] Como ejemplo ilustrativo de esta afirmación, podemos citar las ayudas al fomento del incremento del parque público de viviendas en Castilla-La Mancha, con destino a vivienda social en alquiler o cesión de uso, convocadas en 2023 (Resolución de 19 de junio de 2023, de la Dirección General de Vivienda de la Consejería de Fomento de Castilla-La Mancha, DOCM 27 junio 2023). No se incluyen entidades privadas como posibles beneficiarias sino solo entidades públicas y entidades sin ánimo de lucro. Los costes subvencionables son los de adquisición de las viviendas a la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (Sareb), sin abarcar obras de habitabilidad, adecuación o accesibilidad. La ayuda puede cubrir hasta el 100% del precio, con el límite de 75.000 € por vivienda. Se otorga mediante prelación temporal de las solicitudes, hasta agotarse el crédito presupuestario.

[1303] Datos extraídos del listado publicado por la propia fundación en su página web consultable en Contractes-i-Acords-2023-Fundacio-SALAS.pdf (última visita: 6 junio 2025), así como de la información publicada por la Generalidad de Cataluña en lo que respecta al derecho de superficie otorgado por el Ayuntamiento de Tarragona consultable en https://registredeconvenis.gencat.cat/drep_rccc/public/Convenis.do?accion=DownloadDocumentsConveni&numFila=0&numConveni=2023/P/2815 (última visita: 6 junio 2025).

conjuntamente viviendas asequibles, sociales y ecológicas junto a administraciones locales y la estatal[1304].

(iii) En el inicio de la crisis inmobiliaria de 2007 se constituyó la **Fundación Mambré**, por ejemplo, entidad que por el momento no construye vivienda social ni hemos localizado inmuebles de titularidad pública dentro de su ámbito de actuación[1305].

(iv) Más recientemente, iniciativas como **TuTechô** aglutina a entidades sociales junto con grandes empresas y "family offices" para proporcionar a personas sin hogar viviendas en alquiler con un descuento del 30% sobre los precios de mercado[1306].

(v) Coordinadora de Fundacions d'Habitatge Social (**COHABITAC**), aglutina a 15 fundaciones promotoras y gestoras de vivienda social de alquiler de Cataluña. Adopta una función de interlocución con las Administraciones, selección de la fundación idónea para cada proyecto y propuestas normativas y de actuación[1307].

(vi) Asimismo, la **Fundación Nou Lluc** construye vivienda social[1308]. De hecho, participa conjuntamente en algunos proyectos con Fundación Salas; por

---

[1304] Información disponible en la página web de la entidad consultable en https://provivienda.org/viviendas-sociales-asequibles-ecologicas/ (última visita: 6 junio 2025). En la nota de prensa de Distrito Natural consta la fecha de 21 de mayo de 2024, consultable en https://distritonatural.es/distrito-natural-y-provivienda-firman-un-acuerdo-para-el-fomento-de-la-vivienda-social-asequible-y-ecologica/ (última visita: 6 junio 2025).

[1305] Según información disponible en su página web: Habitatge digne per a tothom - Fundació Mambre (última visita: 6 junio 2025).

[1306] EXPANSIÓN Jurídico, IX Edición Premios Expansión Jurídico, "EY Abogados Mucho más que TuTechô: contra el sinhogarismo", 30 de julio de 2024, pág. 2.

[1307] Información disponible en la página web de COHABITAC consultable en https://www.cohabitac.cat/es/cohabitac/ (última visita: 6 junio 2025).

[1308] Información de sus promociones en curso consultable en https://fundacionoulloc.org/promociones-en-curso/ (última visita: 6 junio 2025).

ejemplo, en la promoción de 124 viviendas sociales de Cubelles, carrer Onze Setembre; y comparten presidente. Además de gestionar el alquiler, ofrecen servicios de acompañamiento, reinserción laboral, mediación en caso de conflicto relacionado con el alquiler, etc., a las familias que acceden a la vivienda social de su gestión.

(vii) La **Fundación Red de Apoyo a la Integración Sociolaboral** (RAIS, conocida como **"HOGAR SÍ"**), no incluye la promoción y construcción de vivienda social en sus actividades hasta la fecha. Destacamos los siguientes programas de esta entidad[1309]:

- Housing First: pretende proporcionar una vivienda individual, estable, e independiente, con apoyo personalizado. Está destinada a personas con un perfil más cronificado. En colaboración con la Asociación Provivienda, 365 personas accedieron a un hogar en 2022. Disponen de 356 viviendas en toda España a 31 de diciembre de 2022. El 96% de las personas participantes mantienen su vivienda desde su entrada.

- Housing Led: consiste en ofrecer viviendas compartidas con apoyos personalizados para personas que sufren de sinhogarismo y que precisan de un alojamiento estable para favorecer su proceso de autonomía. Atendieron a 127 personas en 36 viviendas en 2022.

Una de las peculiaridades detectadas cuando la Administración decide acudir a este tipo de entidades, consiste en la adjudicación directa o casi directa de los derechos patrimoniales a su favor. A ello dedicamos el siguiente apartado.

[1309] Memoria de actividades de 2022, pág. 10, consultable en https://hogarsi.org/wp-content/uploads/2023/08/memoria2022.pdf (última visita: 6 junio 2025).

7.3. Casos de adjudicación directa o casi directa de contratos para la construcción y gestión de vivienda social

7.3.1. Federación de Municipios de Cataluña con COHABITAC

El 16 de noviembre de 2021 la Federación de Municipios de Cataluña y COHABITAC suscribieron un Acuerdo Marco para el fomento de la provisión de viviendas destinadas a alquiler social sobre solares y fincas municipales provenientes del patrimonio municipal del suelo y la vivienda o de suelos dotacionales, a través de la cesión por parte de los municipios de dichos bienes inmuebles para la promoción de edificios de viviendas de alquiler social por parte de las fundaciones incluidas en COHABITAC[1310].

El Acuerdo prevé la adjudicación directa al amparo del art. 137 de la LPAP, por tratarse los adjudicatarios de entidades sin ánimo de lucro y de la prestación de un servicio público de interés general.

Se apunta al derecho de superficie como instrumento para la promoción de vivienda social en las parcelas que sean objeto de cesión.

No se especifican las parcelas que se incluyen en el acuerdo por lo que tampoco se ha podido localizar su aplicación concreta.

7.3.2. Ayuntamiento de Barcelona e Instituto Municipal de la Vivienda con XES, FCHC, Cohabitac y GHS

Con fecha 27 de noviembre de 2020 el Ayuntamiento de Barcelona y el Instituto Municipal de la Vivienda y Rehabilitación suscribió un Convenio Marco con las entidades del sector de cooperativas y fundaciones de vivienda y de gestión de

[1310] Punto primero del Acuerdo consultable en https://www.cohabitac.cat/wp-content/uploads/2021/11/2.1-Acord-Marc-FMC-Cohabitac.pdf (última visita: 6 junio 2025).

políticas sociales de vivienda en Cataluña (XES, FCHC, Cohabitac y GHS), denominado "**Convenio ESAL**"[1311].

Se trata de un modelo de colaboración público-comunitaria, basado en el derecho de superficie a favor de entidades sin ánimo de lucro[1312].

Su objeto consiste en construir o rehabilitar, al menos, 1.000 viviendas asequibles en solares y edificios municipales, de las que en torno al 60% serán destinadas a alquiler y 40% a cesión de uso.

A tal fin, el convenio considera el suelo como "la auténtica clave de bóveda del funcionamiento de esta colaboración", al representar "entre el 20% de los costes de promoción en suelos protegidos, el 30% en suelo libre y hasta 50% en suelo de zonas urbanas altamente demandadas". Para ello, el Ayuntamiento pone a disposición de fundaciones y cooperativas suelo o edificios de propiedad municipal en régimen de cesión de uso durante 99 años (el suelo es siempre público). Una parte se reserva específicamente para su destino personas mayores y personas con discapacidad intelectual.

En el convenio marco se ofrecen algunas pautas para el precio (p. ej. su sujeción al precio de vivienda protegida que corresponda) pero sin fijarse su cuantía.

Un asunto relevante es la selección de los usuarios de las viviendas: en el caso de las viviendas de alquiler asequible, la selección la realizará el Ayuntamiento entre los demandantes de VPO y habrá reservas para facilitar el acceso a jóvenes y personas con discapacidad física. En cambio, en la cesión de uso, por respeto a la propia esencia del hecho cooperativo, serán los futuros usuarios los que se agrupen en proyectos,

[1311]Hemos revisado el Texto consolidado amb la segona refosa del Conveni Marc per a la provisió d'habitatges destinats a lloguer assequible i cessió del dret d'ús (cohabitatge) mitjançant la constitució d'un dret de superfície a favor d'entitats socials sense ànim de lucre sobre solars i finques municipals de l'Ajuntament de Barcelona provinents del Patrimoni Municipal del Sol i l'Habitatge (Gaceta Municipal de Barcelona, 13 noviembre 2023).

[1312]BURÓN CUADRADO, J. y GONZÁLEZ DE MOLINA, E., "Colaboración público-comunitaria: una nueva solución para generar más vivienda asequible", *Documentación Social*, n.º 7, 2001, págs. 5-6 versión electrónica).

aunque las personas deberán también estar inscritas en el registro de demandantes de VPO.

El convenio prevé la adjudicación directa del suelo al amparo del art. 137 de la LPAP y del art. 17.7 de la LVGENCAT, preceptos estos comentados en el apartado 3.2.3.2 del capítulo II.

Respecto a este convenio sí que hemos podido identificar su aplicación práctica, de forma que ya se han adjudicado derechos de superficie sobre determinadas parcelas incluidas en su ámbito de aplicación[1313].

En concreto, dentro de dicho expediente figura la parcela sita en calle Ulldecona 11X, solar 1: Marina Prat Vermell, calificada urbanísticamente de "habitatge dotacional" en el Anexo 1 al citado convenio.

Sin embargo, revisadas las previsiones urbanísticas, parece que esta parcela debería tener naturaleza patrimonial (no demanial)[1314].

[1313] Véase el listado de solares adjudicados en el marco de este convenio consultable en https://habitatge.social/barcelona/es/solares/adjudicados/ (última visita: 6 junio 2025).

[1314] Pese a no haber localizado su declaración como bien demanial o patrimonial, el planeamiento urbanístico de Barcelona regula el sistema de equipamientos de alojamiento dotacional considerando el art. 18 de la LVGENCAT, según el cual "los Ayuntamientos pueden obtener suelo de titularidad privada destinado al sistema de equipamientos comunitarios de alojamiento dotacional de titularidad pública por cesión obligatoria y gratuita, por expropiación o por cesión onerosa acordada con el propietario o propietaria" (apartado 3). En concreto nos referimos a la modificación puntual del Plan General Metropolitano para regular el sistema de equipamientos de alojamiento dotacional, cuyo texto vigente se contiene en el Texto Refundido de la modificación del Plan General Metropolitano para regular el sistema de equipamientos de alojamiento dotacional en el municipio de Barcelona, aprobado definitivamente por la Subcomisión de Urbanismo de este municipio el 19 de septiembre de 2022 y dada la conformidad el 17 de noviembre de 2022, consultable en https://ajuntament.barcelona.cat/informaciourbanistica/cerca/es/fitxa/B1690/--/--/ap/ (última visita: 6 junio 2025).

7.4. Elementos positivos de las entidades sin ánimo de lucro

7.4.1. Planteamiento

Somos conscientes de la dificultad de generalizar efectos positivos en un ámbito en el que la singularidad de cada negocio jurídico resulta clave. A pesar de ello, nos atrevemos a apuntar al menos dos elementos teóricamente positivos que aportan las entidades sin ánimo de lucro.

7.4.2. Mayor heterogeneidad en las prestaciones

Uno de los elementos positivos de acudir a entidades sin ánimo de lucro parte de la base de que las dificultades o carencias que impiden el acceso a la vivienda suelen ser heterogéneas, lo que significa que el tipo de destinatario tenga un perfil igualmente heterogéneo. El sector público y la mayor parte de las entidades sin ánimo de lucro suelen considerar y hacer frente a dicha heterogeneidad, mientras que las entidades con ánimo de lucro y algunas sin él no tienen tanta diversidad de problemáticas, más allá de las económicas[1315].

Así, las entidades con ánimo de lucro no suelen proporcionar programas de seguimiento y/o acompañamiento social; de salud física y psicológica; de formación e inserción laboral; de asesoramiento legal; de mediación y de resolución de conflictos comunitarios; de formación financiera y planificación económica familiar; etc. Todos estos servicios requieren un contacto directo con el ocupante de la vivienda por parte de un trabajador social o en quien este delegue determinadas actividades. Este tipo de cualificación profesional suele hallarse en el ámbito de las entidades públicas o sin ánimo de lucro, mientras que las entidades con ánimo de lucro suelen centrarse en la mera provisión de vivienda.

[1315]LAMBEA LLOP, N., "Propuesta de un modelo de provisión y gestión de vivienda social en clave europea", tesis doctoral, *Universitat Rovira i Virgili,* Tarragona, 2019, pág. 349.

7.4.3. El coste asociado a la rentabilidad del privado

En teoría, los negocios jurídicos adjudicados a entidades sin ánimo de lucro no deberían incluir un beneficio para aquellas dentro de los conceptos remunerables. Siendo esto así, hemos de considerar que la construcción del edificio, normalmente a cargo de un tercero contratado por la entidad sin ánimo de lucro, sí que puede incluir la obtención de un beneficio por aquel. Sobre esta cuestión nos remitimos al análisis de los casos prácticos que realizamos en el apartado siguiente.

8. NEGOCIOS JURÍDICOS UTILIZADOS PARA LA CONSTRUCCIÓN Y EXPLOTACIÓN DE VIVIENDA SOCIAL EN SUELO DOTACIONAL

8.1. Negocios jurídicos aplicados

Las reflexiones anteriores sobre los negocios jurídicos no son disquisiciones abstractas o nominales, sino que tienen una importancia práctica de primer orden, pues la calificación del negocio determina su régimen jurídico. Además, este "no resulta intercambiable entre las distintas figuras contractuales"[1316].

En esta sección queremos ofrecer de manera sintética información sobre dicha aplicación práctica. Así, como principales conclusiones de la labor de investigación realizada a través de portales de contratación pública y de noticias:

1. **Concesiones de obras y de servicios**: no hemos localizado casos de su utilización reciente en el ámbito de la vivienda[1317]. Sí se está empleando la concesión de servicios cuando la prestación no incluye la construcción del

[1316] BERNAL BLAY, M.A., *El contrato de concesión de obras públicas y otras técnicas ‹‹paraconcesionales››*, Aranzadi, Cizur Menor, 2010, pág. 35.

[1317] Datos extraídos de la Plataforma de Contratación del Sector Público consultable en https://contrataciondelestado.es/wps/portal/plataforma (última visita: 6 junio 2025) y en la Plataforma de Servicios de Contratación Pública de Cataluña consultable en https://contractaciopublica.cat/ca/inici (última visita: 6 junio 2025). Criterios de búsqueda: tipo de contrato y CPV 45211200 Trabajos de construcción de viviendas tuteladas, CPV 45211300 Trabajos de construcción de viviendas CPV 85311000 Servicios de asistencia social con alojamiento.

edificio. Asimismo, hemos consultado el anuncio previo de una concesión del servicio de gestión y administración de una residencia y centro de día municipal, que incluye la construcción del edificio de la residencia[1318].

2. **Concesión demanial**: dentro de los casos identificados[1319], hemos seleccionado los utilizados por la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de Sant Joan Despí para incorporar sus datos básicos así como el debate jurídico suscitado en torno a la elección de este negocio jurídico.

3. **Derecho de superficie**: se trata de un negocio utilizado en caso de que el suelo sea de uso residencial o dotacional privado. Dentro de los casos encontrados, hemos seleccionado el del Ayuntamiento de Cubelles, por haberse adjudicado directamente a una entidad sin ánimo de lucro.

8.2. Tres casos reales objeto de análisis

8.2.1. Identificación de los negocios jurídicos

Los casos elegidos son los siguientes:

1. Comunidad de Madrid (Licitación Plan Vive Madrid): se trata de la concesión de dominio público sobre terrenos integrantes de redes supramunicipales de la Comunidad de Madrid, referente a 46 parcelas, agrupadas en cuatro lotes[1320].

[1318] Anuncio publicado por el Ayuntamiento de Molins de Rei (Cataluña) el 28 de octubre de 2024, consultable en https://contractaciopublica.cat/ca/detall-publicacio/98ee4e2a-f192-4a21-aa40-e8c0d4f2c7b8/300284340 (última visita: 6 junio 2025).

[1319] Once en total entre concesiones demaniales y derechos de superficie según la Plataforma de Contratación del Sector Público consultable en https://contrataciondelestado.es/wps/portal/plataforma (última visita: 6 junio 2025). Criterios de búsqueda: tipo de contrato y CPV 45211200 Trabajos de construcción de viviendas tuteladas, CPV 45211300 Trabajos de construcción de viviendas y CPV 85311000 Servicios de asistencia social con alojamiento.

[1320] Expediente n.º CD-01/2020 consultable en el Portal de la Contratación Pública de la Comunidad de Madrid: https://contratos-publicos.comunidad.madrid/contrato-publico/concesion-dominio-publico-terrenos-integrantes-redes-supramunicipalesde-comunidad (última visita: 6 junio 2025).

Todos menos uno fueron adjudicados a entidades privadas con ánimo de lucro. Para este estudio presentamos la información del Lote 1.

2. Sant Joan Despí: se trata de una parcela sita en calle Torreblanca, 7, de Sant Joan Despí, adjudicada como concesión demanial por el Ayuntamiento de este municipio a una empresa con ánimo de lucro [1321].

3. Cubelles: se trata de una parcela sita en avenida Onze de Setembre, 74, de Cubelles, adjudicada como derecho de superficie por el Ayuntamiento de este municipio a una entidad sin ánimo de lucro, mediante un procedimiento de adjudicación directa[1322].

8.2.2. Información sintética

Incluimos la siguiente tabla en la que sintetizamos las principales características de los negocios jurídicos objeto de estudio:

CARACTERÍSTICAS DE LOS NEGOCIOS JURÍDICOS OBJETO DE ESTUDIO			
DATOS	**COMUNIDAD DE MADRID**	**SAN JOAN DESPÍ**	**CUBELLES**
Año[1323]	2021	2021	2022
Negocio jurídico	Concesión demanial	Concesión demanial	Derecho superficie (contrato administrativo especial)
Licitación	Sí	Sí	No
Plazo negocio	50 años	75 años	75 años
Superficie edificable	123.582 m²t	6.000 m²t	9.660,10 m²t

[1321] Expediente n.º CO2021046PATR consultable a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público en https://contrataciondelestado.es/wps/portal/!ut/p/b0/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfIjU1JTC3Iy87KtUlJLEnNyUuNzMpMzSxKTgQr0w_Wj9KMyU1zLcvQjLSOMS6JMXQoqfM0yXb2KwoIKc_IrHW1t9Qtycx0BQhdclw!!/ (última visita: 6 junio 2025).

[1322] Expediente n.º 1596/2020 – 560, consultable en https://www.cubelles.cat/files/doc12313/certificat-junta.pdf (última visita: 6 junio 2025).

[1323] Se corresponde con el año en que se licitó el procedimiento de otorgamiento de la concesión o se tramitó el de adjudicación directa (Cubelles).

N.º parcelas	11	1	1
N.º viviendas	1.695	80	124
Canon[1324]	Sin canon	Canon total mín.: 180.720€ • Canon total máx.: 301.144€	Canon total: 621.627,30 €
Beneficio	TIR FC Disponible Accionistas: 6,46%	Construcción: 20% gastos generales y beneficio Promoción: 1,3 gastos generales y beneficio	Construcción: : 20% gastos generales y beneficio

Fuente: elaboración propia a partir de la información disponible en los perfiles del contratante

En la siguiente tabla mostramos la **comparativa de precios máximos**:

RENTA MÁXIMA DE ALQUILER SOCIAL				
€ M² MES MÁX	**MADRID Zona A VPPL**	**GETAFE Zona B VPPB**	**SJ JOAN DESPÍ Zona A**	**CUBELLES Zona B**
Expediente[1325]	11,12	7,23	8,95	7,50
Oferta[1326]	10,67	6,65	N.A.	5,75
Actual[1327]	12,92	9,67	10,3	8,41

Fuente de elaboración propia a partir de los datos publicados en las plataformas de contratación y de la normativa vigente sobre la renta máxima

[1324] El dato de Sant Joan Despí es el que consta en el expediente, mientras que en Cubelles, como el canon figura actualizado al 2,945%, (143.178,78 €) lo hemos calculado sin actualizar para reflejar este valor en la tabla y, de esta manera, facilitar la comparación con San Joan Despí.

[1325] Precio oficial vigente al tiempo de elaborarse los estudios de valoración que constan en los respectivos expedientes administrativos previos a la licitación u otorgamiento del negocio jurídico. Ahora bien, conviene matizar que, en el caso de Cubelles, la valoración económica se efectuó con arreglo al precio ofertado por el adjudicatario sin licitación previa pues hubo adjudicación directa.

[1326] "N.A." significa que se valoró un criterio distinto al del precio de renta en la licitación (p. ej. el canon, en San Joan Despí).

[1327] Importe máximo conforme a la normativa actualmente vigente.

8.2.3. Información jurídica adicional

8.2.3.1. Naturaleza jurídica del suelo

En la Comunidad de Madrid, las parcelas pertenecen a la red supramunicipal, lo cual ha llevado a esta Administración a entenderlas afectadas al dominio público pese a que ya hemos comentado que, conforme a la LSCM y a su interpretación de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad de Madrid, debe realizarse caso por caso[1328].

La parcela de Sant Joan Despí tiene una calificación de sistema de vivienda dotacional.

La de Cubelles requiere de un cierto grado de investigación, más allá del hecho de haberse empleado el derecho de superficie y no la concesión de dominio público, para llegar a la conclusión de que no es un bien demanial[1329].

8.2.3.2. Prestaciones y control de cumplimiento

Los tres modelos articulan prestaciones análogas: la redacción de proyecto (básico y/o de detalle); la construcción de uno o varios edificios para vivienda con zonas

[1328] Véase el análisis de las leyes de suelo y de urbanismo contenido en la sección 3.1.1 del capítulo IV.

[1329] Así, esta parcela tenía la calificación de equipamiento comunitario y, en 2009, fue calificada como sistema de viviendas dotacionales públicas (CJ) que podrá destinarse a gente joven, a gente mayor o a colectivos con necesidades especiales (Texto Refundido de Modificación Puntual del Plan General de Ordenación, parcela situada en el carrer onze de setembre, cantonada amb els carrers Rovira Virgili i Clot del Bass , Cubelles, Barcelona, aprobada el 15 de junio de 2009, pág. 2). Ahora bien, la parcela no parece tener la condición de bien demanial pues en el expediente de constitución del derecho de superficie consta un resumen de la nota simple del Registro de la Propiedad, según el cual la parcela se adquirió en 1994 por título de compraventa (pág. 38 del expediente disponible en: https://www.cubelles.cat/files/doc12313/certificat-junta.pdf, última visita: 6 junio 2025). Asimismo, en el Inventario General de Patrimonio de Cubelles consta inscrito este bien inmueble (referencia catastral 8120201CF8682S) con un importe de 174.173,30 euros, mientras que las parcelas claramente demaniales, como las calles y plazas, tienen asignado un importe de cero euros (inventario disponible en https://seu-e.cat/documents/1546798/10865251/Inventari+general+del+patrimoni+a+31-12-2022/c38668df-2788-45fb-86e8-c447c3176b54, última visita: 6 junio 2025). Reconocemos que este último dato no es determinante pues edificios típicamente demaniales, como los cementerios, también gozan de valoración económica. Sin embargo, su adquisición mediante compraventa sí que nos parece que evidencia la naturaleza patrimonial de la parcela en cuestión.

comunes; su mantenimiento; la realización de servicios comunitarios de limpieza y conservación; y la gestión de los alquileres a precio asequible.

En los tres modelos el edificio revierte al finalizar el negocio jurídico.

Ninguno de ellos incorpora el servicio asistencial que proponemos en este estudio cuando la vivienda pretende ubicarse en suelo dotacional. Así, el destino de las viviendas es el alquiler para uso de vivienda habitual y permanente, a favor de colectivos con mera dificultad económica de acceso al alquiler; no a colectivos con especial necesidad de vivienda junto con la prestación de otros servicios sociales.

Los tres presentan numerosos controles de la Administración en cuanto a la ejecución de las obras y aprobación de modificaciones; y la gestión de los alquileres en cumplimiento de los requisitos de acceso y permanencia.

Desde el punto de vista de los destinatarios de los alquileres, en el caso de Madrid se exigen rentas mínimas[1330].

8.2.3.3. Licitación

La Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de Sant Joan Despí adjudicaron sus respectivas concesiones demaniales a través de un procedimiento abierto que, si bien no se regía obligatoriamente por la LCSP, en la práctica sí se han aplicado los principios de publicidad, libre concurrencia, igualdad de trato y no discriminación, a

[1330] En concreto, un mínimo de 1,5 veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) (art. 7.1.c) Decreto 84/2020, de 7 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se regula el procedimiento de asignación y el uso de viviendas construidas al amparo de concesión demanial en suelos de redes supramunicipales, BOCM 9 octubre 2022). En Sant Joan Despí solo las hemos localizado respecto a determinados alquileres de la empresa municipal de la vivienda (bases generales para la adjudicación de viviendas en alquiler de promoción municipal de ADSA Aparcamientos Despí, S.A.U., apartado 6.6, consultable en https://sjdespi.cat/sites/default/files/2024-05/bases_de_viviendas_de_alquiler_de_promocion_municipal.pdf, última visita: 6 junio 2025). En Cubelles no hemos identificado este requisito de acceso al alquiler.

través de unas garantías procedimentales y sustantivas análogas a las de dicha norma[1331].

El Ayuntamiento de Cubelles adjudicó directamente el derecho de superficie justificando esta decisión en que el adjudicatario -la Fundación Salas- es una entidad sin ánimo de lucro y que tiene entre sus fines la promoción de vivienda en régimen de protección oficial[1332]. La adjudicación vino precedida de la solicitud de esta entidad[1333].

En términos de impacto económico de esta adjudicación directa, si analizamos la rentabilidad para el contratista, en el estudio económico justificativo únicamente consta la previsión de gastos generales y beneficio industrial vinculados a la construcción del edificio, como costes que minoran el valor del derecho de superficie. En cambio, no figura beneficio alguno vinculado a la promoción de la construcción ni a la gestión de los arrendamientos, lo cual es coherente con la naturaleza no lucrativa de la entidad beneficiaria del derecho de superficie a la cual se le adjudicó este derecho directamente[1334].

Ahora bien, a su vez dicha Fundación contrató directamente la ejecución de las obras con una empresa del grupo[1335]. Por tanto, parece razonable recomendar que en casos

[1331]Elaboración de pliegos, publicación de anuncios, valoración de ofertas por fases, etc.

[1332] Ello al amparo del art. 51.2.b) LVGENCAT (pág. 32 del expediente consultable en https://www.cubelles.cat/files/doc12313/certificat-junta.pdf, última visita: 6 junio 2025). La adjudicación tuvo lugar el 30 de junio de 2022 según la primera página de este expediente.

[1333] Pág. 19 del expediente consultable en https://www.cubelles.cat/files/doc12313/certificat-junta.pdf, última visita: 6 junio 2025.

[1334]En concreto, el valor del derecho de superficie es de 14.378,87 euros y se considera que "és molt baix" (pág. 18 del expediente *op. cit.* nota a pie de página anterior). Ello se justifica en el destino de la parcela a "servicios a la ciudadanía", por lo que "no s'hauria d'esperar un retorn econòmic concret. En definitiva, es tracta d'un rendiment social més que econòmic. Seria una situació similar a de les parcel·les destinades a equipaments, en les que els seus rendiments son difícilment avaluables, i que en la major part dels casos el seu valor residual es redueix al seu valor de reposició".

[1335] Noticia sobre el avance de obras publicada por la propia Fundación Salas el 17 de abril de 2024, donde se identifica a la constructora del grupo como ejecutora, consultable en

de adjudicación directa se exija una cierta publicidad y cumplimiento de los principios de contratación pública a fin de evitar que la adjudicación directa en atención a las especiales condiciones subjetivas del adjudicatario se vea sorteada o frustrada en la práctica por la posterior adjudicación a una empresa constructora del grupo.

Ello pese a que la adjudicación directa no perjudicó el precio del alquiler ofertado. Al contrario, es el menor y representa la mayor rebaja respecto del previsto en el expediente[1336]. De hecho, en uno de los casos -Sant Joan Despí- el precio del alquiler ni siquiera constituía un criterio de valoración de las ofertas, sino que el criterio económico de valoración se refería al canon, lo cual es bastante criticable cuando se trata de vivienda social, pues no debería fomentarse el ingreso público a través de ella, sino una mayor bajada de precio del alquiler.

8.3. Polémica jurídica en torno al tipo de negocio escogido

8.3.1. Comunidad de Madrid

Las dos concesiones demaniales han suscitado polémica desde el punto de vista jurídico. Empezando por la Comunidad de Madrid, nos basamos en dos resoluciones de su Comisión Jurídica Asesora[1337]. Sintetizando su contenido:

https://fundaciosalas.org/es/la-alcaldesa-de-cubelles-visita-las-obras-de-la-promocion-de-viviendas-de-alquiler-social-que-fundacio-salas-impulsa-en-cubelles/ (última visita: 6 junio 2025).

[1336] En concreto, en Cubelles, el precio de oferta fue un 23,3% inferior al del expediente, mientras que en Madrid (lote 1) fue solo un 4,05% u 8% en las dos parcelas tomadas como referencia.

[1337] Nos referimos a los Dictámenes n.º 278/20, aprobado el 7 de julio de 2020, en respuesta a la consulta formulada por el Consejero de Vivienda y Administración Local sobre el Proyecto de Reglamento que posteriormente se aprobaría mediante el Decreto 84/2020, consultable en https://www.comunidad.madrid/sites/default/files/dictamenes/2020/dictamen_278-20_des.pdf (última visita: 6 junio 2025) y al n.º 404/20, de 22 de septiembre de 2020, relativo a la consulta facultativa formulada por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid sobre la aplicación del art. 31 del RDL 26/2020, consultable en https://www.comunidad.madrid/sites/default/files/dictamenes/2020/dictamen_404-20_des.pdf (última visita: 6 junio 2025).

(i) Con ocasión de la tramitación del proyecto que terminaría aprobándose como Decreto 84/2020, esta Comisión se pronunció a favor de la concesión de obra pública por tratarse de promover una obra pública consistente en la construcción de viviendas públicas o de integración social. La conclusión sobre la no aplicación de la concesión demanial y sí la de concesión de obra pública se calificó de esencial a los efectos de la consulta recibida.

(ii) Unos meses después la posibilidad contemplada en el RDL 26/2020 de acudir a la concesión demanial para la promoción del alquiler asequible o social llevó a la Comisión Asesora a permitir aplicar dicha figura, por ser básica tal previsión. Sin embargo, este órgano consultivo declaró que la citada previsión estatal se aparta "por completo de la doctrina y jurisprudencia reseñada" en este Dictamen y en el anterior.

Finalmente, el proyecto normativo fue aprobado mediante Decreto 84/2020 en los términos inicialmente planteados y las primeras 46 parcelas del Plan Vive -11 de ellas correspondientes al lote 1 referido en este estudio- fueron licitadas bajo un esquema de concesión de dominio.

8.3.2. Ayuntamiento de Sant Joan Despí

En este caso la polémica sobre la naturaleza jurídica del negocio utilizado se dirimió por el Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público[1338].

El Tribunal valida la naturaleza de concesión demanial para la construcción y gestión de viviendas protegidas, en régimen de alquiler, en una parcela demanial en atención a (i) la rentabilidad social derivada de la actuación, que favorecerá a unos sectores alejados del mercado de alquiler libre y (ii) que la promoción de viviendas está

[1338] Resolución n.º 262/2022 (recurso N-2022-0215), de 25 de octubre, del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público consultable en https://contractacio.gencat.cat/web/.content/contacte/tccsp/resolucions/2022/resolucio-num-262-2022.pdf (última visita: 6 junio 2025).

dentro de las competencias municipales. En concreto, la finalidad de la concesión vinculada al interés público no implica necesariamente un contrato público, sino que se trata de una regulación del uso del espacio público susceptible de explotación económica privada.

Nos sumamos a la calificación de cuestionable de este entendimiento manifestada por CHINCHILLA PEINADO y JIMÉNEZ DE CISNEROS CID a propósito de esta Resolución del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público[1339].

Así, el hecho de que la promoción de viviendas sea una competencia municipal y que de ella se derive una rentabilidad social, acercan el negocio jurídico al contrato, que es el que permite a las Administraciones realizar las prestaciones o actuaciones que son de su competencia o de las que se deriva una rentabilidad social. En cambio, de los usos privativos de bienes demaniales se deriva la rentabilidad del privado que los utiliza para una actividad económica propia, que no es competencia de la Administración.

Además, llama la atención que el Ayuntamiento en este caso se haya reservado (i) la facultad de seleccionar todas las personas físicas arrendatarias, tanto en la primera asignación como en las siguientes durante todo el periodo concesional (cláusula 4.4 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares); (ii) la facultad de aprobar las modificaciones del proyecto de obra (cláusula 49) y, en definitiva, (iii) la interpretación del contrato, su modificación por razones de interés público, su suspensión y su resolución anticipada (cláusula 45.g). Se trata, por tanto, de un contrato administrativo, revestido de la calificación de concesión demanial.

Una de las consecuencias perjudiciales para los operadores económicos que presentaron oferta a la licitación de este título, es que no pudieron recurrir su adjudicación pues el Tribunal Catalán inadmitió el recurso especial contra dicho acto sobre la base de que la concesión demanial está excluida del ámbito de aplicación de

[1339] "Parques públicos de vivienda, planeamiento urbanístico y colaboración público-privada", en CHINCHILLA PEINADO, J.A. y LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L. (coords.), *Estudios sobre el derecho a la vivienda*, RDU Editores, Madrid, 2024, pág. 282.

la legislación de contratos públicos. Vemos también desde esta perspectiva que la opción por las figuras contractuales es la que mayores garantías presenta.

8.4. Reflexiones sobre los casos reales analizados

La información anteriormente expuesta suscita las siguientes reflexiones acerca de los negocios jurídicos empleados:

1. Los negocios jurídicos contractuales de naturaleza administrativa, como la concesión de obras o de servicios, apenas se están utilizando pese a ser los jurídicamente idóneos.

2. Parece confirmarse que ello es debido a la restricción del periodo máximo de recuperación de la inversión en el caso de dichas concesiones, que está limitado a un plazo máximo de 40 años y, a su vez, a su cálculo con ocasión de la elaboración de los pliegos, mediante la aplicación de una tasa de rentabilidad poco atractiva, según hemos expuesto en las secciones anteriores de este capítulo. Afirmamos esto porque los tres casos analizados tienen plazos superiores (50, y 75 años).

3. Entre las figuras patrimoniales, se sigue optando por la de derecho administrativo -la concesión de dominio público- cuando el suelo es dotacional demanial y por la de derecho privado -derecho de superficie- cuando el suelo es patrimonial.

4. Ninguno de los casos analizados incorpora la prestación asistencial, sino que se limitan al alquiler a precio asequible.

5. Los dos negocios jurídicos demaniales se han configurado como auténticos contratos prestacionales, en los que la Administración se reserva el derecho de determinar las características de las obras, de los servicios no asistenciales, de controlar su cumplimiento, etc.

6. El debate jurídico acerca de la aplicación de la concesión demanial no puede considerarse zanjado. La propia Comisión Asesora de la Comunidad de Madrid advirtió de que la previsión de la concesión demanial para la construcción y alquiler de vivienda social en un precepto estatal básico se apartaba completamente de la jurisprudencia y doctrina.

7. Las concesiones demaniales para la construcción de vivienda social en suelo dotacional desnaturalizan dicho negocio jurídico, suponiendo una huida de las concesiones de obras y de servicios donde encuentran su encaje.

8. En lugar de forzar dicha desnaturalización y posible fraude de ley, resulta necesario acomodar el cálculo del periodo necesario para recuperar la inversión con arreglo a un plazo y a una tasa de rentabilidad que hagan viables estos negocios.

9. La participación de entidades sin ánimo de lucro no parece salvar los obstáculos del plazo máximo y de la tasa de rentabilidad, pues el caso analizado tiene un plazo máximo de 75 años, muy superior por tanto al de las concesiones que se rigen por la LCSP.

10. Si bien la adjudicación directa no ha impedido obtener una rebaja del precio de renta respecto del previsto en el expediente, seguimos recomendando que haya una licitación entre entidades sin ánimo de lucro. En caso contrario, ha de limitarse la posibilidad de adjudicar las obras a empresas del grupo -actividad esa que sí tiene prevista la obtención de un beneficio en el modelo económico empleado para la adjudicación del contrato-.

9. CONCLUSIONES

De lo anteriormente expuesto podemos extraer las siguientes conclusiones de interés para nuestro trabajo:

1. **La construcción y puesta a disposición de vivienda social reúne las características propias de los contratos de concesión**.

2. **Cuando a la mera puesta a disposición se une la prestación asistencial, entonces la figura contractual apropiada será la concesión de servicios**, en atención a que es dicha prestación la que prevalece en importancia sobre el bien inmueble construido.

3. Tratándose de **servicios asistenciales con alojamiento**, asumidos por la Administración, se adjudicarán mediante **procedimiento restringido** y deberán **garantizar la calidad, continuidad, accesibilidad, asequibilidad, disponibilidad y exhaustividad**, ajustándose a las necesidades específicas de las personas sin hogar, implicándolas en la prestación del servicio de alojamiento y en los servicios asistenciales conexos, y exigiéndose cierta innovación en su prestación.

4. Aunque se atribuya a la construcción y explotación de vivienda social en suelo dotacional público la condición de servicio público y ello conlleve el carácter demanial de estos terrenos, ello no permite concluir que su ocupación privativa a tales efectos se articule mediante un negocio jurídico patrimonial en primera instancia -la concesión demanial- sino que **habremos de acudir a los mecanismos jurídicos previstos para la gestión indirecta del servicio público en cuestión**.

5. En última instancia, **ante la duda entre un negocio jurídico patrimonial y otro contractual, deberíamos decantarnos por este último para mayor garantía de las reglas de contratación pública**.

6. Sin embargo, observamos una **huida a negocios jurídicos patrimoniales**, en primera instancia, para evitar las limitaciones del plazo máximo y, cuando se trata de negocios de carácter privado, como el derecho de superficie o el arrendamiento, para flexibilizar la gestión del dominio público, empleando dichos negocios en lugar de la concesión demanial.

7. Según lo razonado en este capítulo, la concesión demanial no es el negocio jurídico idóneo y el derecho de superficie no puede aplicarse en suelo demanial.

8. Como elementos positivos de acudir a **entidades sin ánimo de lucro**, identificamos (i) la mayor facilidad que tienen para hacer frente a la heterogeneidad de dificultades o carencias que sufren las personas sin hogar y por tanto también de articular prestaciones a su favor igualmente heterogéneas, y que los negocios jurídicos adjudicados a entidades sin ánimo de lucro no deberían incluir un beneficio para aquellas dentro de los conceptos remunerables.

9. La investigación sobre los negocios jurídicos empleados confirma que:

   (i) Los negocios jurídicos contractuales de naturaleza administrativa, como la concesión de obras o de servicios, apenas se están utilizando pese a ser los jurídicamente idóneos, por las restricciones al plazo máximo anteriormente citadas.

   (ii) Entre las figuras patrimoniales, se sigue optando por la de derecho administrativo -la concesión de dominio público- cuando el suelo es dotacional demanial y por la de derecho privado -derecho de superficie- cuando el suelo es patrimonial.

   (iii) Ninguno de los casos analizados incorpora la prestación asistencial, sino que se limitan al alquiler a precio asequible.

   (iv) Las concesiones demaniales para la construcción de vivienda social en suelo dotacional desnaturalizan dicho negocio jurídico, suponiendo una huida de las concesiones de obras y de servicios donde encuentran su encaje. Por tanto, el debate jurídico acerca de la aplicación de la concesión demanial no puede considerarse zanjado.

   (v) En lugar de forzar dicha desnaturalización y posible fraude de ley, resulta necesario acomodar el cálculo del periodo necesario para recuperar la inversión con arreglo a un plazo y a una tasa de rentabilidad que hagan viables estos negocios.

(vi) La participación de entidades sin ánimo de lucro no parece salvar los obstáculos del plazo máximo y de la tasa de rentabilidad. Tampoco se ha aprovechado para incorporar prestaciones heterogéneas en el contrato, como la relativa a servicios asistenciales. Si bien la adjudicación directa no ha impedido obtener una rebaja del precio de renta respecto del previsto en el expediente, seguimos recomendando que haya una licitación entre entidades sin ánimo de lucro. En caso contrario, ha de limitarse la posibilidad de adjudicar las obras a empresas del grupo -actividad esa que sí tiene prevista la obtención de un beneficio en el modelo económico empleado para la adjudicación del contrato-.

Cerramos este capítulo con las conclusiones extraídas del **análisis comparativo** de modelos. Este nos permite atribuir las siguientes **características al negocio jurídico** que proponemos para la construcción y puesta a disposición de vivienda en suelo dotacional a favor de personas sin hogar a quienes se preste asistencia social, **cuando el servicio se configure como un SIEG** y que venimos diciendo en este capítulo que es la **concesión de servicios**:

1. Se califica como bien mueble, pero es hipotecable, lo cual es relevante cuando conlleva la realización de obras, como es el caso que nos ocupa, a efectos de obtener la financiación necesaria.

2. Como contrato administrativo, es de carácter oneroso, lo cual significa no solo que su causa son las recíprocas prestaciones, sino que eventualmente el contratista puede obtener un beneficio económico, directo o indirecto. A su vez, este contrato es el título habilitante para ocupar la parcela demanial con obras permanentes.

3. Si lo celebra una Administración Pública conforme a la clasificación de la LCSP, tendrá naturaleza administrativa.

4. El contrato nacería una vez adjudicado, mediante su formalización, sin que sea necesaria escritura pública.

5. El órgano administrativo competente sería el órgano de contratación, si bien requeriría algún tipo de atribución competencial por parte de la Administración titular de la parcela dotacional en cuestión, en caso de no coincidir.

6. Se adjudicaría mediante procedimiento restringido, regido por la LCSP, en atención a la prestación de servicios sociales que incorpora. Proponemos este procedimiento incluso aunque se limite la participación a entidades sin ánimo de lucro.

7. Así, las características técnicas y económicas del adjudicatario tendrán su importancia, lo cual se reflejará en los criterios de adjudicación y en la necesaria autorización para la cesión del contrato.

8. El precio del contrato podría basarse en un esquema de precio objetivo, de forma que a través de la tarifa se remunere la obra y el servicio con arreglo a un importe fijado como objetivo. El precio así calculado no sería un criterio de valoración de las ofertas, lo cual está justificado en atención a los principios de calidad y continuidad del servicio.

9. Su remuneración provendrá mayoritaria o totalmente de unas tarifas "a la sombra", cobradas a la Administración contratante por vivienda ocupada, incluyendo en dicho importe tanto la amortización de las obras, los gastos de conservación, seguridad y mantenimiento, la gestión de la ocupación del inmueble y los servicios asistenciales prestados. Cabría distinguir entre una tarifa básica, que incluya los costes y servicios descritos, y unas tarifas "plus" si se requieren servicios cualificados (asistencia a discapacitados, programa especial para drogodependientes, etc.). Conforme la persona destinataria del alojamiento sea capaz de generar ingresos suficientes para contribuir económicamente a sufragar la ocupación del inmueble y los servicios que recibe, el concesionario pueda también recibir unas tarifas directamente del usuario, en cuyo caso sus elementos esenciales se regularán por una norma con rango de ley, como pueden ser las respectivas legislaciones autonómicas de servicios sociales

y asistenciales. Asimismo, cabría incluir en la prestación el servicio de economato de productos básicos a favor de los residentes en el inmueble, cuyos precios inferiores a los de mercado fueran sufragados por la Administración. Bajo este esquema de remuneración entendemos que se transfiere al privado el riesgo de demanda y el de suministro, pero de manera mitigada fundamentalmente por la existencia de decenas de miles de personas sin hogar en España y porque el usuario no asumirá la mayor parte del coste. En cambio, se mantiene el riesgo de actos vandálicos, ocupaciones ilegales, impagos en la parte que el usuario deba abonar, baja prestación de servicios por no ajustarse a las necesidades de los usuarios, etc.

10. Su plazo tendría que calcularse conforme al periodo de recuperación de la inversión y a la tasa de descuento fijada al efecto en la normativa de desindexación, sin superar los 40 años. De ahí que recomendemos que al menos dicha tasa se incremente a través de una orden ministerial que permita la participación del sector privado en este tipo de actuaciones y sin perjuicio de que dicha participación se reserve a entidades sin ánimo de lucro[1340].

11. A la finalización del contrato, el edificio revertiría a la Administración, lo cual es coherente con la naturaleza demanial del suelo y con la necesidad de mantener -

[1340]Si tomamos el coste de financiación que la entidad sin ánimo de lucro asumiría, sería mayor al de la tasa de descuento empleada para el cálculo del periodo de recuperación de la inversión. Así, el préstamo promotor suele tener un diferencial mayor que las hipotecas a particulares, situándose por encima del interés legal más 200 puntos básicos. En concreto, puede darse el rango del 5,22% y el 6,55% TAE según la noticia publicada por WeCity el 30 de mayo de 2024 consultable en https://www.wecity.com/que-es-el-credito-promotor-y-con-que-descuentos-se-compra/ (última visita: 6 junio 2025), mientras que la deuda del Estado a diez años de los primeros seis meses de 2024 (cogemos un periodo análogo al de la noticia) fue de 2,514 según las subastas de ese periodo (2,964 si tomamos las de todo el 2024) (datos publicados por el Tesoro Público consultables en https://www.tesoro.es/deuda-publica/historico-de-estadisticas/subastas, última visita: 6 junio 2025), que incrementado en un diferencial de 200 puntos básicos, arroja un total 4,514. Por ello afirmamos que, incluso acudiendo a una entidad sin ánimo de lucro, a la que no se le reconociera un beneficio por la construcción y puesta a disposición de las viviendas, también tendría dificultad en acceder a la financiación previsiblemente necesaria para construir el edificio. Ahora bien, esta dificultad se vería diluida si entre los costes de inversión utilizados para calcular el periodo de recuperación, se incluyen los de financiación.

en realidad, de incrementar- el parque público de vivienda social pública para destinarse a colectivos sin hogar.

Tratándose de un **SIGNE**, en el que la actividad de construcción y puesta a disposición de la vivienda, así como la prestación de servicios sociales, se base en la solidaridad, abandonaríamos los contratos onerosos de la LCSP y quizás habríamos de utilizar la concesión demanial pues la Administración no estaría contratando prestación alguna. En línea con lo concluido en la sección 3.1.2 del capítulo 2, nos parece un supuesto teórico, pues todas estas prestaciones no suelen asumirse íntegramente con los recursos de las entidades sin ánimo de lucro y las ayudas públicas a estos efectos no siempre están destinadas al tercer sector[1341], o a la construcción, o no son suficientes[1342].

CAPÍTULO VI. CONCLUSIONES: LAS PROPUESTAS NORMATIVAS Y EL NUEVO MODELO PARA LA CONSTRUCCIÓN Y PUESTA A DISPOSICIÓN DE VIVIENDA SOCIAL

1. INTRODUCCIÓN A LA METODOLOGÍA DE ESTE CAPÍTULO Y A LOS OBJETIVOS DE LAS PROPUESTAS

Antes de desarrollar el contenido de este último capítulo entendemos necesario explicar la metodología aplicada para facilitar su revisión y entendimiento.

Tratándose de un capítulo de conclusiones, naturalmente se basa en los contenidos abordados en capítulos anteriores.

[1341] En este sentido, el Programa de ayuda a la construcción de viviendas en alquiler social en edificios energéticamente eficientes aprobado mediante Real Decreto 853/2021, de 5 de octubre, por el que se regulan los programas de ayuda en materia de rehabilitación residencial y vivienda social del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (BOE 6 octubre 2021) incluye como beneficiarios finales posibles a "la empresa o entidad privada que resulte adjudicataria del derecho de superficie, de la concesión administrativa, o del negocio jurídico análogo del que se trate" (art. 61).

[1342] *Vid.* el ejemplo de las ayudas convocadas por Castilla-La Mancha para la adquisición de viviendas mencionada en nota a pie de página n.º 1302.

Ahora bien, en la medida en que su objeto es desarrollar las propuestas que hemos ido anticipando en otros capítulos, algunas de ellas constituirán ideas novedosas fundamentadas en argumentos u opiniones no citados anteriormente. Siendo consciente de la distorsión que ello puede generar, dado que en lo sustancial nos basamos en contenidos ya expuestos, en la práctica pensamos que la dificultad para el lector será mínima. Y en todo caso, estas posibles novedades vienen acompañadas de su correspondiente cita normativa o bibliográfica que las fundamenten.

Por otro lado, las propuestas pretenden dar respuesta a la necesidad de vivienda que tiene el colectivo de personas sin hogar a través de la construcción y puesta a disposición de vivienda en suelo dotacional. La gravedad de la situación de este colectivo, su incremento alarmante y el papel esencial que juega la vivienda en la lucha contra el sinhogarismo, reclaman de nuestra sociedad medidas urgentes y prioritarias, como el destino del suelo dotacional a vivienda para personas sin hogar. Sin destacar seguramente entre las actuaciones a las que mayor número de personas pueda afectar, con toda probabilidad **permitiría erradicar el sinhogarismo en España** al menos en lo que respecta a las personas sin techo y sin vivienda, y podría comprender también el colectivo de personas o familias con riesgo de pérdida de la vivienda, **previniendo así las situaciones de sinhogarismo**.

2. LOS BIENES PÚBLICOS DOTACIONALES PARA VIVIENDA A DISPOSICIÓN DE PERSONAS SIN HOGAR O EN RIESGO DE ESTARLO

2.1. Actualización de la categoría

El Derecho de bienes da respuesta a problemas de tipo político-económicos que son esenciales para la colectividad, por lo que precisa de una actualización constante[1343].

[1343]FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, M. A., *La valorización del dominio público*, tesis doctoral, Universidad de Sevilla, 2014, pág. 57, con cita de DÍEZ-PICAZO y PONCE DE LEÓN en la nota a pie de página n.º 51.

La finalidad última de la categoría del dominio público es "garantizar el destino del bien al servicio a los intereses generales"[1344]. Ello tanto si se acude al derecho de propiedad como a la potestad administrativa para legitimar la protección de su afectación -en especial, su inalienabilidad-. Para ello la dogmática clásica ha optado por sustraer los bienes demaniales al tráfico jurídico-privado[1345] pero no al tráfico jurídico administrativo, de forma que se permiten las autorizaciones y concesiones demaniales que dan lugar a derechos reales administrativos[1346].

Comenta FERNÁNDEZ SCAGLIUSI que SANTAMARÍA PASTOR propone distinguir cinco tipos distintos de patrimonios basándose en su funcionalidad o en su finalidad, por ser esta "la característica más singular y sobresaliente de la propiedad pública", es decir, de acuerdo con el fin público al que sirven. Dentro del "patrimonio de soporte" se incluirían los inmuebles destinados a un servicio o función pública. En ello, la inalienabilidad dependería del "efectivo mantenimiento del servicio o función"[1347].

Partiendo de estas consideraciones y basándonos en las conclusiones de los capítulos anteriores de este trabajo, a continuación, detallamos las propuestas de modificación normativa. Hemos de advertir que estas propuestas se refieren únicamente a los preceptos legislativos clave sin alcanzar una regulación completa, que excedería del

[1344]FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, M. A., *La valorización del dominio público*, tesis doctoral, Universidad de Sevilla, 2014, pág. 61.

[1345]Así lo explica FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, M. A., en *La valorización del dominio público*, tesis doctoral, Universidad de Sevilla, 2014, pág. 62, con cita de MORILLO-VELARDE PÉREZ en la nota a pie de página n.º 60.

[1346]Así lo explica FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, M. A., en *La valorización del dominio público*, tesis doctoral, Universidad de Sevilla, 2014, pág. 68, con cita de GONZÁLEZ PÉREZ en la nota a pie de página n.º 80. Entre las diferencias, señala esta autora el plazo al que están sujetos los derechos reales administrativos, que solo pueden ser adquiridos por título administrativo traslativo (no mediante prescripción), que no tienen eficacia *erga omnes* por ser revocables y que las acciones posesorias no pueden ser ejercidas por el titular de la concesión o autorización por él mismo y en nombre propio (pág. 69).

[1347]FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, M. A., *La valorización del dominio público*, tesis doctoral, Universidad de Sevilla, 2014, pág. 54.

objeto de este trabajo pues abarcaría una gran variedad de cuestiones jurídicas y de situaciones diferentes a las que son objeto de análisis:

PROPUESTA NORMATIVA
Actualización de la categoría del patrimonio público, basándola en una solución monista que unifique los bienes públicos en una única categoría
Nueva redacción del artículo 132 de la CE: **Artículo 132** 1. La ley regulará el régimen jurídico de los bienes públicos y de los comunales, inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como su desafectación, o en el de su valorización patrimonial, en función de la causa de interés general a la que estén afectos. 2. Son bienes inalienables, imprescriptibles e inembargables los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental. 3. Por ley se regularán el Patrimonio del Estado y el Patrimonio Nacional, su administración, defensa y conservación. **Nueva redacción de los artículos 4 y 5 de la LPAP:** Artículo 4. Bienes públicos El patrimonio de las Administraciones públicas está integrado por bienes públicos, cuyo régimen jurídico estará en función de los bienes y derechos que integran, así como del interés general al que estén afectos. Artículo 5. Bienes y derechos inalienables, imprescriptibles e inembargables

1. Son bienes y derechos inalienables, imprescriptibles e inembargables los que, siendo de titularidad pública y en atención al interés general al que están afectos, una ley atribuya expresamente tales medidas de protección.

2. Los inmuebles de titularidad de la Administración General del Estado o de los organismos públicos vinculados a ella o dependientes de la misma en que se alojen servicios, oficinas o dependencias de sus órganos o de los órganos constitucionales del Estado se considerarán, en todo caso, bienes inalienables, imprescriptibles e inembargables.

3. Las prerrogativas derivadas de la inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad de los bienes públicos se ejercerán de acuerdo con las leyes y disposiciones especiales que les sean de aplicación y, a falta de normas especiales, por esta ley y las disposiciones que la desarrollen o complementen. Las normas generales del derecho administrativo y, en su defecto, las normas del derecho privado se aplicarán como derecho supletorio.

Disposiciones concordantes de la LPAP

El resto de las disposiciones de la LPAP se adaptarían en consecuencia.

Añadir la siguiente frase al segundo párrafo del artículo 18.1.a) y al primer párrafo del artículo 18.1.b) del TRLS:

Art. 18.1.a.), segundo párrafo

El suelo dotacional público destinado a vivienda para personas sin hogar o vulnerables económicamente y en riesgo de exclusión residencial, será inembargable, imprescriptible e inalienable. El suelo dotacional público destinado a atender las necesidades temporales de vivienda de determinados colectivos especialmente vulnerables será inalienable salvo declaración formal administrativa de la innecesariedad de la vivienda.

Art. 18.2.b), primer párrafo El suelo así obtenido destinado a vivienda social será inalienable salvo declaración formal administrativa de la innecesariedad de la vivienda.

2.2. Actualización de la definición de dominio público

Subsidiariamente, de mantenerse el dualismo actual, proponemos al menos una actualización de la definición del dominio público:

PROPUESTA NORMATIVA
Actualización de la definición del dominio público, si no se unifican los bienes públicos
Nueva redacción del art. 5.1 de la LPAP: 1. Son bienes y derechos de dominio público los que, siendo de titularidad pública, se encuentren afectados al uso general o a servicios de interés general sujeto a obligaciones de servicio público.

3. LA REGULACIÓN URBANÍSTICA DEL SUELO DOTACIONAL DESTINADO A VIVIENDA

3.1. Obligación de cesión de suelo para vivienda dotacional pública y compatibilidad de este uso en el suelo dotacional

"La mejor política de vivienda es una buena política de suelo"[1348], por lo que un **elemento fundamental** para facilitar la vivienda social en suelo dotacional es el

[1348]FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, G.R., "Vivienda pública en alquiler, ya!!", *Práctica Urbanística*, n.º 173, noviembre-diciembre 2021, pág. 4.

urbanístico. A fin de facilitar la **cesión efectiva de suelo dotacional con destino a vivienda social** en el caso de actuaciones de urbanización, **proponemos impulsar a nivel estatal esta obligación** así como **acotar el uso de dotación urbanística destinada a vivienda** conforme a los colectivos, servicios y ubicaciones que hemos concluido en este trabajo, para preservar la esencia del uso dotacional, previendo el alquiler como finalidad secundaria en lugar de exclusiva.

Asimismo, proponemos declarar la **compatibilidad** del uso de vivienda en suelo dotacional ciñéndola a la tipología que venimos señalando.

También recomendamos establecer legalmente un **criterio para determinar la ordenación básica de la parcela** que permita directamente tramitar la licencia urbanística o, en su defecto, que sea la figura de un plan especial la que establezca el uso de vivienda social en la parcela en cuestión y la ordenación urbanística necesaria. Esta redacción la hemos tomado de la LSCM en su modificación operada por la Ley 3/2024, de medidas urbanísticas para la promoción de vivienda protegida (BOCM 3 julio 2024).

Entendemos que estas propuestas respetan el reparto constitucional de competencias, en la medida en que:

(i) La clasificación entre bienes de dominio público y de dominio privado (art. 4), la definición de los bienes de dominio público (art. 5.1) y la definición de los bienes patrimoniales (art. 7) son de aplicación general en todo el territorio español al amparo del art. 149.1.8ª CE (disposición final segunda, apartado 2, de la LPAP);

(ii) La previsión de vivienda social en suelo dotacional (art. 18.1 TRLS) es básica al amparo de los arts. 149.1 materias 1ª, 13ª, 23ª y 25ª CE (disposición final segunda del TRLS);

(iii) también son básicos los principios de los bienes de dominio público al amparo del art. 149.1.18ª CE (disposición final segunda, apartado 5, de la LPAP).

PROPUESTA NORMATIVA
Especificación del uso de vivienda en suelo dotacional
Modificación del segundo párrafo del art. 18.1.a) del TRLS: En estos suelos se incluirá, cuando deban formar parte de actuaciones de urbanización cuyo uso predominante sea el residencial, los que el instrumento de ordenación adscriba a la dotación pública de viviendas sometidas a algún régimen de protección, con destino prioritario a personas sin hogar o vulnerables económicamente y en riesgo de exclusión residencial y con destino secundario al alquiler para atender necesidades temporales de colectivos con especiales dificultades de acceso a la vivienda. El suelo dotacional destinado a vivienda deberá ubicarse en zonas de uso predominante residencial y una parte de este uso deberá situarse dentro de edificios de uso residencial, a fin de permitir la mixtura social y facilitar la integración en la sociedad de las personas sin hogar. Podrá omitirse este destino dotacional cuando en la memoria del correspondiente instrumento se justifique no hay en ese municipio necesidad de contar con este tipo de viviendas de naturaleza rotatoria. En todo caso, deberán contar con dotación pública para vivienda destinada a los colectivos anteriormente identificados, los municipios de población superior a 200.000 habitantes. Estas dotaciones se ubicarán preferentemente en los sistemas generales o supramunicipales y serán de titularidad local o autonómica. El uso deberá implantarse en un plazo máximo de cinco años desde la inscripción del proyecto de reparcelación en el Registro de la Propiedad o desde la aprobación definitiva del instrumento de planeamiento que contemple la afectación del suelo de titularidad pública a este uso. Será de aplicación a este uso concreto la normativa urbanística de edificación aplicable al uso residencial que resulte más adecuado para la vivienda sujeta a un régimen de protección y que se encuentre definida en el ámbito superior de referencia.

La implantación de este uso requerirá la aprobación de un Plan Especial únicamente cuando sea preciso definir parámetros específicos de ordenación o parcelación que hagan viable dicha implantación.

Modificación del segundo párrafo del art. 3.f.)1º de la Ley Estatal de Vivienda:

La vivienda social podrá desarrollarse sobre terrenos calificados urbanísticamente como dotacionales públicos, siempre y cuando constituya un servicio social obligatorio destinado a terminar o prevenir la circunstancia de sinhogarismo, al que se accede mediante el derecho a ocupar una plaza de alojamiento, o estar comprendida en edificaciones o locales destinados a equipamientos de titularidad pública y afectos al servicio público. Asimismo, la vivienda social podrá desarrollarse sobre terrenos calificados urbanísticamente como dotacionales, cuando no reúnan las condiciones para su desarrollo en suelo dotacional público. En atención al carácter temporal, en ambos casos su acceso se articulará a través de un alquiler social no sujeto a la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, o de otras fórmulas de puesta a disposición del inmueble.

Modificación del art.3.l) de la Ley Estatal de Vivienda

Sinhogarismo: circunstancia vital que afecta a una persona, familia o unidad de convivencia, identificada por los servicios sociales por referencia a una ausencia de red familiar y a unas condiciones económicas, psico-sociales y laborales que sitúen a dicha persona, familia o unidad de convivencia en la imposibilidad de acceder de manera sostenida a una vivienda digna y adecuada en un entorno comunitario [continúa misma redacción].

3.2. Reflejo en la regulación autonómica

A nivel autonómico, proponemos la siguiente definición de la dotación urbanística:

1. **Dotación urbanística**: uso general o de prestación de servicios de interés general o social a favor de un núcleo de población, que puede implantarse en suelo de titularidad pública o privada y que comprende infraestructuras, instalaciones, equipamientos y la propia actividad a través de ellos.

2. **Dotación urbanística pública**: **uso general o de prestación de servicios públicos** a favor de un núcleo de población, que puede implantarse en suelo de titularidad pública y que comprende infraestructuras, instalaciones, equipamientos y la propia actividad a través de ellos. El suelo destinado a dotación urbanística pública tendrá naturaleza demanial y carecerá de aprovechamiento urbanístico lucrativo[1349].

Asimismo, a nivel autonómico recomendamos que:

1. Las respectivas leyes de suelo y de vivienda contemplen como mínimo las citadas previsiones normativas propuestas para la legislación estatal de carácter básico. En particular, **para que la regulación verdaderamente priorice la lucha contra el sinhogarismo** no solo ha de ceñirse el uso dotacional conforme a la propuesta de redacción de las leyes estatales, sino que además **deben eliminarse los requisitos para acceder a la vivienda social ubicada en suelo dotacional público** que impiden a las personas sin hogar ser beneficiarios de dicha prestación (p. ej., ingresos mínimos y empadronamiento para poder acceder a una vivienda protegida).

2. Las respectivas leyes de suelo contemplen la **compatibilidad del uso de vivienda en suelo dotacional** ubicado en sectores o áreas de uso predominante residencial y destinado a redes de equipamientos o servicios.

3. Tales leyes obliguen al **registro del suelo dotacional público** susceptible de destinarse a vivienda bajo una sección especial de los PPS, de forma que pueda

[1349] En caso de acogerse la propuesta de unificación de los bienes públicos, obviamente no se especificaría la naturaleza demanial de la dotación pública.

identificarse y darse a conocer su existencia, junto con su titularidad, características y plazos máximos para su construcción y puesta a disposición.

4. En cuanto a los **ocupantes y tipo de ocupación**, proponemos a nivel autonómico:

   (i) En línea con la legislación del País Vasco, **no solo exceptuar la aplicación de la LAU a la ocupación de alojamientos temporales sino establecer legalmente el régimen jurídico o estatuto básico de los ocupantes de este tipo de bienes**.

   (ii) Igualmente, en línea con Castilla y León, **prever expresamente las dos posibilidades de cesión temporal**: la remunerada, con un precio inferior al de mercado; y la gratuita.

3.3. Modificación de planeamiento cuando el uso de vivienda dotacional no está contemplado en él

En defecto de las reformas legislativas apuntadas, la vinculación del uso del suelo dotacional a lo previsto en el planeamiento urbanístico nos lleva a concluir sobre la necesidad de que las previsiones de los planeamientos municipales (de rango general en el caso de sistemas o redes igualmente generales o supramunicipales; de rango inferior en el caso de sistemas locales) contemplen **expresamente el uso de vivienda social o de alojamiento en suelo dotacional como uso compatible en este tipo de suelo**, según la posibilidad recogida en la Ley Estatal de Vivienda. Por tanto, **recomendamos la incorporación de ese contenido a los planes generales para que tales actuaciones tengan el respaldo legal apropiado**.

En concreto, siguiendo a FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ[1350], cuando en suelo urbano no se haya contemplado ese uso en el suelo dotacional cabría:

[1350] FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, G.R., "Viviendas dotacionales: un nuevo modelo de alojamiento residencial en alquiler social", *Práctica Urbanística,* n.º 164, mayo-junio 2020, pág.6.

(i) Una modificación puntual del Plan General, caso por caso, para la sustitución del uso dotacional que ya estuviera establecido por el de vivienda dotacional cuando se constatase la innecesariedad de mantener el uso originario, o bien

(ii) Una modificación puntual del Plan General con carácter de ordenanza general para permitir los dos usos dotacionales en la misma parcela, lo cual será una circunstancia "muy normal", previendo la innecesariedad de suprimir el uso dotacional que ya estuviera señalado y estableciendo el nuevo uso de vivienda dotacional como alternativo o, al menos, como compatible con el previsto por el planeamiento (siempre que esto último resulte físicamente posible en atención al tipo de parcela).

4. LA SATISFACCIÓN DEL DERECHO A LA VIVIENDA A TRAVÉS DE LOS SERVICIOS SOCIALES

A **nivel estatal**, proponemos el **reconocimiento del derecho subjetivo a la vivienda**, exigible a las Administraciones, a fin de acabar con la controversia relativa a si los estatutos de autonomía pueden reconocer derechos subjetivos cuando a través de ellos se atribuyen competencias a la Comunidad Autónoma sobre el derecho en cuestión[1351].

A **nivel autonómico**, proponemos que las respectivas legislaciones de servicios sociales incorporen la provisión de vivienda para personas sin hogar o en riesgo de estarlo, como un **servicio social obligatorio, accesible a todos los individuos dentro del colectivo de personas sin hogar definido, responsabilidad de la Administración -autonómica en primer término- , sin reserva ni monopolio alguno, consistente en una prestación continuada y exigible a esta.**

La prestación obligatoria solo comprendería la destinada a colectivos sin techo o sin vivienda digna y adecuada, incluyendo por tanto a quienes habitan en viviendas inseguras o inadecuadas y respecto de los cuales los servicios sociales hayan

[1351] *Vid.* sección 1.3 del capítulo II.

identificado una ausencia de red familiar y unas condiciones económicas, psico-sociales y laborales que sitúen al individuo o núcleo de convivencia en una imposibilidad de acceder a una vivienda en condiciones de mercado. En cualquier caso, recomendamos que cualquier servicio de provisión de vivienda protegida incorpore servicios asistenciales que actúen sobre el resto de las causas desencadenantes de la situación de sin hogar, así como servicios de gestión del alquiler y de seguimiento y apoyo a los inquilinos y a la comunidad de propietarios, para facilitar la integración social y una convivencia óptima.

La prestación de vivienda obligatoria para personas sin hogar en los términos definidos anteriormente supondría incluir la competencia sobre este servicio en el ámbito de la asistencia social, en los respectivos decretos de estructura orgánica de cada CCAA.

A su vez la Administración podría **atribuir a terceros obligaciones de servicio público** para asegurar la misión del servicio de interés general, compensando por ellas conforme al derecho de la UE.

Para cumplir los requisitos de declaración y atribución del SSIG, como SIEG o como SIGNE, a fin de que las compensaciones económicas y los derechos exclusivos concedidos a favor de una empresa en términos comunitarios (principalmente el derecho de uso del suelo y las tarifas "a la sombra" por la ocupación de la vivienda y la prestación de servicios sociales a sus ocupantes), sean compatibles con el mercado interior, se propone un desarrollo normativo a nivel autonómico que facilite la provisión de este servicio principalmente en suelo dotacional público, pero también en el privado. Asimismo, este desarrollo serviría para establecer las **condiciones de servicio público requeridas por la LCSP**[1352]:

[1352]Recordemos que se trata de establecer su régimen jurídico, declarándose expresamente que la actividad de que se trata queda asumida por la Administración respectiva como propia, el alcance de las prestaciones y sus aspectos jurídicos, económicos y administrativos.

- **Titularidad del servicio**: ya nos hemos referido a ello en el primer párrafo de esta sección.

- **Aspectos administrativos**:

  - Constituir un registro único de entidades, con y sin ánimo de lucro, al menos a nivel autonómico, con la finalidad de[1353]:

    - Facilitar su control por parte de la Administración, en términos de mantenimiento de su solvencia y del adecuado destino de la financiación pública obtenida.

    - Ser beneficiarios de ayudas públicas.

    - Poder ser adjudicatarios de suelo y/o viviendas entre los inscritos en el registro[1354].

  - Constituir un registro único de personas sin hogar, al menos a nivel autonómico. Para evitar su estigmatización podría crearse una sección especial en los registros ya existentes de solicitantes de vivienda protegida. La Administración autonómica o local inscribiría a la persona sin hogar de oficio para que pudieran optar automáticamente a una vivienda pública dotacional. De esta manera existiría un cierto incentivo para las personas sin hogar de querer identificarse a fin de poder beneficiarse de su registro y asignación de una vivienda.

[1353] Tomamos esta idea aplicada a la vivienda protegida de LAMBEA LLOP, N., "Propuesta de un modelo de provisión y gestión de vivienda social en clave europea", tesis doctoral, *Universitat Rovira i Virgili,* Tarragona, 2019, págs. 367-372.

[1354] Cabe citar como ejemplo el Registro de entidades Promotoras de Vivienda Protegida en la Diputación de Barcelona, pese a no haberse renovado. En él, los Ayuntamientos presentaban la necesidad de llevar a cabo promociones en suelo público, la Diputación estudiaba la viabilidad de dichas promociones y elegía al promotor, mediante concurso entre los promotores inscritos en el Registro.

- Constituir y publicitar un registro único de vivienda dotacional pública y de suelo dotacional público, al menos a nivel autonómico.

- Establecer un procedimiento de asignación de las viviendas que priorice al colectivo de las personas sin hogar o en riesgo de estarlo y que solo se abra a otros colectivos vulnerables cuando el primero de ellos esté satisfecho. En este último caso, el procedimiento de asignación ha de velar especialmente por la publicidad, objetividad y transparencia.

- Prever una herramienta informática que permita una rápida y objetiva asignación de vivienda conforme a la puntuación asignada por el servicio público asistencial e incorporada al registro de solicitantes.

- **Aspectos jurídicos**:

  - El **acceso** mediante la **obtención del derecho a ocupar una plaza** -no un inmueble- otorgado mediante un acto administrativo. Por tanto, la relación es jurídico-administrativa; no jurídico-privada (alquiler).

  - El reconocimiento de la prestación asistencial con alojamiento conforme a la **puntuación obtenida por el solicitante**, partiendo del cumplimiento de unos requisitos mínimos. En concreto, se trataría de requisitos de ingresos máximos (no mínimos); de estancia temporal durante un periodo mínimo en la Comunidad Autónoma o municipio, que justifique la intervención por parte de la Administración territorial correspondiente (p. ej. seis meses o un año), pero sin llegar a exigirse su empadronamiento; de ausencia de patrimonio que permita el acceso a una vivienda; y de carencias o necesidades de salud, físicas, psicológicas, sociales o análogas que requieran asistencia social. Cabe proponer que el servicio público de asistencia social evalúe y puntúe la situación de cada persona sin hogar o en riesgo de estarlo para que la adjudicación de la vivienda pueda ser automática, una vez haya disponibilidad.

- El establecimiento de **plazos máximos de ocupación de la vivienda**, transcurridos los cuales el ocupante pueda optar a una vivienda protegida de alquiler.

- El **acompañamiento** de los ocupantes de la vivienda a través de personal especializado en trabajo social, así como la prestación de servicios complementarios a estos y a la comunidad vecinal [1355]. Asimismo, al ocupante se le exigirá la participación o colaboración en este acompañamiento para poder seguir disfrutando de la vivienda.

- La existencia de **representantes de los ocupantes** de las viviendas entre los órganos de gobierno y/o de supervisión de la entidad gestora del alquiler social[1356].

- **Aspectos económicos**:

  - La **gratuidad** para el usuario como regla general, combinada con la previsión de modalidades de **copago** conforme el ocupante incrementa su generación de ingresos.

  - La compensación no excesiva en caso de gestión indirecta de la prestación, basada en la aplicación de procedimientos de licitación basados en la publicidad, en la transparencia y en la no discriminación, así como en la moderación del beneficio económico en atención al bajo riesgo de demanda y de impagos, considerando que estos provendrán de la Administración fundamentalmente.

[1355]En la actualidad solo el Programa de ayuda a la erradicación de zonas degradadas, del chabolismo y la infravivienda del Plan estatal de vivienda 2022-2025 contempla como actuación subvencionable el acompañamiento social para favorecer la inclusión de los miembros de las unidades de convivencia objeto de realojo, procedentes de infraviviendas o chabolas (art. 122 Real Decreto 42/2022, de 18 de enero, por el que se regula el Bono Alquiler Joven y el Plan estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025 (BOE 19 enero 2022).

[1356]LAMBEA LLOP, N., "Propuesta de un modelo de provisión y gestión de vivienda social en clave europea", tesis doctoral, *Universitat Rovira i Virgili,* Tarragona, 2019, pág. 375.

Los requisitos restantes exigidos a los SIEG -los SIGNE se basan en la solidaridad por lo que no habría compensaciones económicas en principio-, se cumplirían a través del título habilitante según exponemos en la sección siguiente. Se trataría del contenido específico y la duración de las OSP; las empresas que pueden acceder a realizar la prestación y el territorio en su caso; la naturaleza de los derechos exclusivos o especiales; el mecanismo de compensación y los parámetros para su fijación, control y revisión; y las modalidades para evitar y recuperar eventuales compensaciones excesivas (p. ej. cláusulas de reequilibrio).

5. EL TÍTULO HABILITANTE

5.1. En suelo dotacional público

5.1.1. Como SIEG

5.1.1.1. Entidad contratante

Partimos de la base de que, como regla general, la dotación cedida al municipio o a la Comunidad Autónoma se mantiene en la Administración matriz o en un ente instrumental de naturaleza pública, lo cual permite calificar el bien como demanial. Si no fuera este el caso, de modo que el suelo dotacional perteneciera a una sociedad mercantil pública o a una fundación o asociación del sector público, basándonos en su libertad de pactos y en la expansión del Derecho Administrativo respecto a la actividad de gestión de los entes instrumentales de naturaleza privada pertenecientes al sector público, constatable legislativa y jurisprudencialmente aunque sea de manera dispersa y con distintos grados,[1357] podemos extrapolar los modelos jurídico-administrativos a dichos entes privados, de forma que la concesión de servicios que proponemos podría ser utilizada también por ellos.

[1357] Tesis defendida por GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, J., en "¿Huida o expansión del derecho administrativo?", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 209, 2020 (véanse especialmente las págs. 13-15 de la versión electrónica consultada) y por GAMERO CASADO, E., "¿El "retorno" al derecho administrativo? Manifestaciones en las leyes de procedimiento, régimen jurídico y contratos del sector público", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 189, 2018 (véanse especialmente las págs. 7-8 de la versión electrónica consultada).

Considerando la naturaleza asistencial de la prestación, entendemos que ya sean de naturaleza jurídico-administrativa o jurídico-privada, las entidades del sector público que lo apliquen serán poderes adjudicadores.

5.1.1.2. Características básicas

Sin perjuicio de que cada parcela presente unas características edificatorias diferentes, a continuación proporcionamos la información que entendemos común a cualquier contrato de concesión de servicios que pretenda utilizarse para este fin:

- **Título**: concesión de servicios para la redacción de proyecto, construcción y prestación de servicios asistenciales con alojamiento en la parcela dotacional sita en [•].
- **Objeto**: concesión de servicios que incluye las siguientes prestaciones:
    - Redacción del proyecto constructivo.
    - Obtención de la licencia urbanística y restantes permisos necesarios.
    - Ejecución de las obras en que consiste el edificio y sus zonas comunes.
    - Obligaciones de servicio público:
        - Puesta a disposición del edificio a través del servicio de alojamiento.
        - Prestación de servicios a sus ocupantes:
            - Individualmente: acompañamiento; asesoramiento; asistencia laboral; asistencia sanitaria básica; y formación.
            - Comunitariamente: actividades sociales; seguridad y vigilancia; conservación, mantenimiento y limpieza de zonas comunes.
    - Reparaciones y reposiciones.
    - Explotación de locales comerciales destinados a economato (tarifa

subvencionada) y otras actividades comerciales (no subvencionadas).

- **CPVs**: 45211200 Trabajos de construcción de viviendas tuteladas y 85311000 Servicios de asistencia social con alojamiento.

- **División en lotes**: sí en caso de licitarse varias parcelas dotacionales a la vez. En todo caso, recomendamos no agrupar varias parcelas en un lote para facilitar el acceso a la licitación de un mayor número de operadores[1358].

- **Normativa reguladora del régimen jurídico del servicio público**: la propuesta en la sección anterior de este capítulo.

- **Remuneración y financiación**: (i) remuneración al concesionario a través de unas tarifas por ocupación y prestación de servicios asistenciales y comunitarios, que abonaría la Administración, (ii) financiación pública de las tarifas y privada de la construcción del edificio, (iii) mecanismos de control y de revisión de las tarifas que permitan su actualización. Cabría plantear la hipoteca de la concesión al efecto.

- Aseguramiento de la **compensación no excesiva** a través de: (i) la rentabilidad prevista para el concesionario en el modelo financiero, (ii) la previsión de mecanismos automáticos de reequilibrio a favor de la Administración en caso de eventuales compensaciones excesivas.

- **Medios adscritos a la ejecución**: como mínimo, medios personales consistentes en trabajadores sociales y psicólogos. colaboraciones con entidades sin ánimo de lucro (voluntarios).

[1358]Para ello nos basamos en el estudio de CARPINTERO, S. y SIEMIATYCKI, M., titulado "PPP projects in local infrastructure: evidence from schools in the Madrid region, Spain", publicado en *Public Money & Management*, 35:6, November 2015. Estos autores comprobaron que ene l caso de los PPP utilizados por la Comunidad de Madrid para construir y operar escuelas en la Región, una de las razones del éxito de este modelo (entendiendo éxito como el cierre financiero del proyecto, su construcción y comienzo del curso escolar), fue el tamaño moderado de la inversión requerida, dado que no se agruparon varias parcelas sino que cada escuela fue objeto de una licitación independiente (pág. 444).

- **Control del concesionario**:

  - Económico: a través de su contabilidad.

  - Social: a través del seguimiento periódico de la evolución de los ocupantes por los servicios sociales públicos.

  - Individual: por los propios usuarios, a través de encuestas de valoración y de la participación de representantes de los usuarios en la gestión del inmueble (conservación y mantenimiento; actividades comunitarias; etc.).

- **Mecanismo de resolución de conflictos con los usuarios**; en especial, de actuación temprana en caso de actos vandálicos, ocupaciones ilegales o impago de rentas si se hubieran establecido en atención a los ingresos del usuario.

5.1.1.3. Procedimiento de adjudicación. El incentivo para promoverlo

La concesión se adjudicaría mediante procedimiento restringido, previa selección de los participantes en función de su capacidad y de su solvencia.

Proponemos incentivar que sea el propio sector privado quien promueva la obtención del título jurídico habilitante sobre el suelo público dotacional[1359]. La recomendación anterior relativa a constituir y publicitar un registro único de vivienda dotacional pública y de suelo dotacional público, al menos a nivel autonómico, coadyuvaría a facilitar esta iniciativa.

5.1.1.4. Reparto de riesgos

Como base para la propuesta contenida en esta sección, tomamos determinadas proposiciones y conclusiones del estudio de SÁNCHEZ SOLIÑO sobre la optimización

[1359] Según apuntábamos en el capítulo I, sección 2.2.

de la transferencia de riesgos en los contratos de infraestructuras y servicios públicos[1360]:

(i) En nuestro negocio jurídico, hay dimensiones de la calidad verificables por la Administración (p. ej. gestiones y contactos realizados con los ocupantes de las viviendas) y otros que, siendo observables por los usuarios, no son verificables por la Administración (p. ej. nivel de atención al ocupante, limpieza y vigilancia del inmueble), por lo que "un contrato óptimo se basará tanto en el establecimiento de estándares de calidad de obligado cumplimiento por el agente [contratista] como en la transferencia de un cierto grado del riesgo de demanda"[1361].

(ii) Dado que "la transferencia del riesgo de demanda es más importante en la medida en que existan mayores dimensiones de la calidad del servicio que puedan ser observadas por los usuarios pero no verificadas por la Administracion, de tal forma que estas dimensiones de la calidad tengan una mayor incidencia sobre la demanda del servicio", resulta recomendable transferir dicho riesgo al privado así como habilitarle las actuaciones a favor de la mejora de la calidad del servicio[1362].

(iii) Ahora bien, dado que "En condiciones de aversión al riesgo del agente, la transferencia del riesgo de demanda será mayor, en la situación óptima, cuanto mayor sea la elasticidad de la demanda respecto a las dimensiones de la calidad no verificables por la Administración", como en nuestro negocio jurídico dicha elasticidad será moderada debido a la carestía de vivienda y a

[1360] SÁNCHEZ SOLIÑO, A. "Optimización de la transferencia de riesgos en los contratos de infraestructuras y servicios públicos", *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*, n.º 201, 2012, págs. 67-91 (1-25 versión electrónica consultada).

[1361] *Op. cit.* nota a pie de página anterior, pág. 20 (versión electrónica consultada).

[1362] El autor cita en concreto los servicios de transporte colectivo, hospitalarios y educativos (*op. cit.* nota a pie de página anterior, pág. 21 de la versión electrónica consultada).

que esta tipología está destinada a colectivos muy específicos, el riesgo de demanda transferido ha de ser moderado también[1363].

(iv) Si de las prestaciones del contrato se derivan externalidades positivas, como es el caso de las políticas *housing first*, "el aumento del coste marginal de los recursos públicos llevará a una disminución del riesgo de demanda transferido al agente" [1364]. Por tanto, estaría justificada la atribución de recursos públicos que mitigase tal riesgo, lo cual se propone en este trabaja mediante la puesta a disposición del suelo y la asunción de la tarifa por la Administración.

5.1.1.5. Plazo

Tendría que calcularse conforme al periodo de recuperación de la inversión y a la tasa de descuento fijada al efecto en la normativa de desindexación, sin superar los 40 años. De ahí que recomendemos que al menos dicha tasa se incremente a través de una orden ministerial que permita la participación del sector privado en este tipo de actuaciones y sin perjuicio de que dicha participación se reserve a entidades sin ánimo de lucro.

5.1.1.6. Prerrogativas administrativas

Tratándose de un contrato público y de un servicio público, la Administración se reservaría el ejercicio de las siguientes prerrogativas:

1. **Definición de la obra**: aprobación del proyecto técnico y de sus modificaciones.
2. **Definición del servicio**: aprobación de los ocupantes seleccionados; de los servicios asistenciales; etc. y sus modificaciones.

[1363] *Op. cit.* nota a pie de página anterior, pág. 20 de la versión electrónica consultada).

[1364] *Op. cit.* nota a pie de página anterior, pág. 14 de la versión electrónica consultada).

3. **Control de la ejecución en fase de obra y de servicio**: control de la ejecución de la obra; acceso a la información sobre la ocupación del inmueble, servicios prestados, incidencias, etc. Posibilidad de imponer penalidades contractuales frente a incumplimientos del concesionario.

4. **Interpretación del contrato**.

5. **Resolución anticipada** del contrato ante incumplimientos, por rescate del servicio, etc.

5.1.1.7. Extinción

A la finalización del contrato, el edificio revertiría a la Administración, lo cual es coherente con la naturaleza demanial del suelo y con la necesidad de mantener -en realidad, de incrementar- el parque público de vivienda social pública para destinarse a colectivos sin hogar.

5.1.2. Como SIGNE

Tratándose de un **SIGNE**, en el que la actividad de construcción y puesta a disposición de la vivienda, así como la prestación de servicios sociales, se base en la solidaridad, abandonaríamos los contratos onerosos de la LCSP y quizás habríamos de utilizar la concesión demanial pues la Administración no estaría contratando prestación alguna. Nos parece un supuesto teórico, pues todas estas prestaciones no suelen asumirse íntegramente con los recursos de las entidades sin ánimo de lucro y las

ayudas públicas a estos efectos no siempre están destinadas al tercer sector[1365], o a la construcción, o no son suficientes[1366].

5.2. En suelo dotacional no demanial (público o privado)

Coincidimos con LAMBEA LLOP en que el Derecho público debe hacer uso de instituciones del Derecho privado para plantear un modelo que mejore la gestión de la vivienda social en España[1367]. De hecho, en su estudio se constata la intención del Gobierno británico de cambiar la provisión y gestión directa de vivienda por un rol de observador y facilitador, identificando las necesidades de vivienda existente y proporcionando instrumentos para que los agentes privados puedan cubrir esas necesidades, y además maximizar así la financiación privada[1368].

Ello pensamos que tiene su aplicación en el caso de vivienda social ubicada en suelo patrimonial (dotacional o residencial), que es donde tradicionalmente se ha desarrollado (sobre todo en el uso residencial).

Por tanto, como dotación urbanística -suelo de titularidad pública o privada- para alojamiento temporal a favor de colectivos especialmente necesitados pero sin limitarse a las personas sin hogar, a través de un alquiler social no sujeto a la LAU en

[1365]En este sentido, el Programa de ayuda a la construcción de viviendas en alquiler social en edificios energéticamente eficientes aprobado mediante Real Decreto 853/2021, de 5 de octubre, por el que se regulan los programas de ayuda en materia de rehabilitación residencial y vivienda social del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (BOE 6 octubre 2021) incluye como beneficiarios finales posibles a "la empresa o entidad privada que resulte adjudicataria del derecho de superficie, de la concesión administrativa, o del negocio jurídico análogo del que se trate" (art. 61).

[1366]Véase el ejemplo de las ayudas convocadas por Castilla-La Mancha para la adquisición de viviendas mencionada en nota a pie de página n.º 1302.

[1367]En concreto, la autora se refiere a mejorar la eficiencia en la gestión e incluye aspectos como las formas jurídicas de las entidades tenedoras de los inmuebles y su organización interna; los tipos de tenencias de la vivienda; o la protección del parque de vivienda social ante posibles quiebras o liquidaciones de la entidad o el control frente a salidas de patrimonio (LAMBEA LLOP, N., "Propuesta de un modelo de provisión y gestión de vivienda social en clave europea", tesis doctoral, *Universitat Rovira i Virgili,* Tarragona, 2019, pág. 17).

[1368]"Propuesta de un modelo de provisión y gestión de vivienda social en clave europea", tesis doctoral, *Universitat Rovira i Virgili,* Tarragona, 2019, pág. 105.

razón del carácter temporal, o de otras fórmulas de puesta a disposición del inmueble. Este tipo de servicio se aproximaría a los SIEG, sujetos en lo que respecta a su organización y régimen económico, a las reglas del mercado interior (control de ayudas de Estado, de contratación pública y de libre prestación de servicios).

5.3. Valoración final

No queríamos finalizar este trabajo sin antes apuntar lo que pensamos que constituye un **avance en el campo de la investigación de la vivienda social en suelo dotacional** y que resumimos en:

1. La exigencia de que el suelo dotacional público en el que sea posible el uso de vivienda se destine prioritariamente al colectivo de personas sin hogar o en riesgo de estarlo.

2. La necesidad de que tal uso no consista solo en una puesta a disposición sino también en una prestación asistencial.

3. La necesidad de que las CCAA asuman, en el catálogo de prestaciones de servicios sociales y asistenciales obligatorios y por tanto exigibles por los individuos, el alojamiento de personas sin hogar o en riesgo de estarlo y la prestación de servicios asistenciales conexos, a fin de hacer efectivo el derecho a la vivienda.

4. La posibilidad de que el suelo dotacional público no sea de carácter demanial, si no está destinado a un servicio público, como sería el caso de su uso para vivienda de alquiler asequible.

5. El empleo de la concesión de servicios para la construcción y explotación de vivienda pública dotacional, configurado como SIEG.

REFERENCIAS

1. BIBLIOGRAFÍA CIENTÍFICA

AGUADO I CUDOLÀ, V. y NOGUERA DE LA MUELA, B., "Servicios de interés general, colaboración público-privada y sectores específicos: una aproximación general", en (coord.) PARISIO, V., AGUADO I CUDOLÀ, V., NOGUERA DE LA MUELA, B., *Servicios de interés general, colaboración público-privada y sectores específicos*, Tirant lo Blanch, Valencia, y Giappichelli Editori, Torino, 2016, págs. 3-15.

AGUERRI SÁNCHEZ, P., "Nuevas alternativas de vivienda social", *Revista de Servicios sociales y Política social*, n.º 70, primer trimestre 2012, págs. 21-35.

ALCALÁ-ZAMORA, N., *La concesión como contrato y como derecho real*, Imprenta de Julián Espinosa, Madrid, 1918.

ALCARAZ CARRILLO DE ALBORNOZ, V., LARA GALERA, A., MOLINA MILLÁN, J. y MUÑOZ MEDINA, B., "Public–Private Partnerships: Left or Right Government Economic Policy?", *Public Organization Review*, n.º 23, 2023, págs. 1523-1544.

ALCARAZ CARRILLO DE ALBORNOZ, V., KE, Yongjian, MOLINA MILLÁN, J., "Public-private partnerships: pro-cyclical or counter-cyclical? an empirical study", *International Journal of Construction Management*, v. 24 (n.º 1), agosto 2023, págs. 97-107.

ALONSO TIMÓN, A.J., "Plan Nacional de Vivienda para 2005-2008", *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, XXXIX, 2006, págs. 147-170.

ALONSO TIMÓN, A.J., "La necesidad de un nuevo urbanismo para los problemas del siglo XXI: a propósito de la modificación de las normas urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid", *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 67, octubre 2024, págs. 1-38 (versión electrónica consultada).

ÁLVAREZ FERNÁNDEZ, M., "La colaboración privada en la gestión de servicios sociales públicos. La incidencia de las nuevas directivas de contratación y su transposición al ordenamiento jurídico español", *Revista Española de Derecho Administrativo,* n.º 172, 2015, págs. 317-362 (págs. 1-25 versión electrónica consultada).

ÁLVAREZ GONZÁLEZ, E.M., "El nuevo destino del patrimonio municipal de suelo: ¿Una institución en riesgo de desaparición?", *Revista Andaluza de Administración Pública*, n. 88, enero-abril 2014, págs. 101-130.

AMENÓS ÁLAMO, J. "La languideciente vida del principio de equilibrio económico frente a riesgos imprevisibles en la contratación pública", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 156/2012, págs. 119-142 (págs. 1-14 versión electrónica consultada).

ARANA GARCÍA, E., "Cesión Gratuita de suelo público a las sociedades municipales de gestión urbanística y el derecho a la libre competencia", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 116, 2002, págs. 599-604 (págs. 1-8 versión electrónica consultada).

ARANDA RODRÍGUEZ, R., "El derecho de superficie. Análisis de algunos de sus problemas jurídicos", *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, n.º 759, 2017, págs. 404-420.

ARANDA SORIA, S., "Debate actual sobre la naturaleza jurídica de los contratos de explotación de bar, cafetería y restauración en inmuebles de dominio público. Especial referencia al ámbito militar y de la Guardia Civil", *Revista CEFLegal*, n.º 254, 2022, págs. 97-124.

ARIAS MARTÍNEZ, M.A., "Las competencias locales en materia de servicios sociales tras la aprobación de la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local", *Revista de Administración Pública*, n.º 194, mayo-agosto 2014, págs. 373-410.

ARIAS MARTÍNEZ, M.A., "Las competencias autonómicas en materia de vivienda frente a las competencias estatales de carácter transversal en la reciente jurisprudencia constitucional", *Revista de Estudios de la Administración Local* y *Autonómica: Nueva Época*, n.º 11, 2019, págs. 106-121.

ARIÑO ORTIZ, G., *La afectación de bienes al servicio público*, Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid, 1973.

ARIÑO ORTIZ, G., "El enigma del contrato administrativo", *Revista de Administración Pública*, n.º 172, 2007, págs. 79-102.

AYLLÓN SANTIAGO, H., "Problemas actuales del contrato de aparcamiento", *Actualidad Civil*, n.º 8, abril de 2011, págs. 1-34.

AZOFRA VEGAS, F., "La financiación privada de infraestructuras públicas", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 96, 1997, págs. 543-584 (págs. 1-60 versión electrónica consultada).

BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., "Los servicios públicos locales: servicios mínimos, servicios reservados, actuaciones económicas, servicios económicos de interés general y servicio universal", *Revista de Estudios de la Administración Local*, n.º 291, enero-abril 2003, págs. 87-101.

BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A. y BALLESTEROS FERNÁNDEZ, M., *Manual de Gestión de Servicios Públicos Locales (Doctrina, Jurisprudencia y Formularios)*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Las Rozas (Madrid), 2005.

BARCELONA LLOP, J., *La utilización del dominio público por la Administración: las reservas dominiales*, Aranzadi, Pamplona, 1996.

BELTRÁN DE FELIPE, M., *La intervención administrativa en la vivienda. Aspectos competenciales, de policía y de financiación de las viviendas de protección oficial*, LEX NOVA, Valladolid, 2000.

BERMEJO LATRE, J.L., "La necesaria homogeneización de la taxonomía de la propiedad pública", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 195, 2016, págs. 319-336 (págs. 1-12 versión electrónica consultada).

BERNAL BLAY, M.A., *El contrato de concesión de obras públicas y otras técnicas ‹‹paraconcesionales››*, Aranzadi, Cizur Menor, 2010.

BOCOS REDONDO, P., "Consulta del mes: sobre el dominio público no cabe constituir un derecho real de superficie", *Práctica Urbanística*, n.º 92, abril 2010, La Ley, págs. 76-77.

BOTO ÁLVAREZ, A., "Francia: El reto del bienestar en tiempos de ruina: medidas de fomento de la vivienda social en Francia ante la crisis inmobiliaria", *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 33, 2013.

BREMOND TRIANA, L., "Las parcelas dotacionales de equipamiento sin servicio público establecido: ¿son bienes demaniales?", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º264, marzo 2011, págs. 13-70.

BURÓN CUADRADO, J., "Una política de vivienda alternativa", *Ciudad y Territorio. Estudios territoriales*, XL (155), 2008, págs. 9-40.

BURÓN CUADRADO, J. y GONZÁLEZ DE MOLINA, E., "Colaboración público-comunitaria: una nueva solución para generar más vivienda asequible", *Documentación Social*, n.º 7, 2001, págs. 1-10 (versión electrónica sin paginar).

CABALLÉ FABRA, G., *La intermediación inmobiliaria ante los nuevos retos de la vivienda,* tesis doctoral, Universitat Rovira i Virgili, Tarragona, 2019.

CAETANO, M., *Manual de Direito Administrativo,* Vol. II, Ediçoes Almedina, Coimbra, 1983.

CAETANO, M., *Princípios fundamentais do direito administrativo*, Ediçoes Almedina, Coimbra, 1996.

CAMPOS ACUÑA, C., "Régimen local. Anulación parcial del régimen competencial de la reforma local. Tres conclusiones y una reflexión. Competencias municipales. Racionalización y sostenibilidad", *La Administración Práctica*, n.º 6/2016 (BIB 2016\2748), págs. 1-9.

CANDELA TALAVERO, J.E., "La gestión directa de los servicios públicos y la huida del derecho administrativo: especial referencia en la Administración local", *Revista de Estudios Locales*, n.º 137, febrero 2011, págs. 30-51.

CAÑESTRO FERNÁNDEZ, G., "Servicios sociales, vivienda e inclusión social", XII Congreso Estatal del Trabajo Social, *Consejo General del Trabajo Social*, noviembre 2013, págs. 1485-1497.

CÁRDENAS QUIRÓS, C., "El derecho real de superficie", *Derecho PUCP*, n.º 37, 1983, págs. 7-30.

CARLÓN RUIZ, M., "La Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y su carácter estructurante del ordenamiento jurídico-público", en GÓMEZ-FERRER MORANT, R. (dir.), *Comentario a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*, Civitas, Madrid, 2004, págs. 1801-1823.

CARLÓN RUIZ, M., "¿crisis del servicio público en tiempos de crisis? algunas acotaciones a la luz de las novedades en el régimen europeo de control de las ayudas de Estado dirigidas a su financiación", *Revista de Administración Pública*, n.º 189, septiembre-diciembre 2012, págs. 75-103.

CARLÓN RUIZ, M., "La constitucionalización del servicio público y su evolución en clave europea: entre mutación y reforma", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 177, 2016, págs. 1-18 (versión electrónica) (BIB\2016\4663).

CARLÓN RUIZ, M., "Nuevo y viejo en la concesión de servicio (público)", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 202, 2019, págs. 83-122 (págs. 1-22 versión electrónica consultada).

CARPINTERO, S. y SIEMIATYCKI, M., "PPP projects in local infrastructure: evidence from schools in the Madrid region, Spain", *Public Money & Management*, 35:6, November 2015, págs. 439-446.

CASABONA BERBERANA, M.A., "Cambios en la gestión del patrimonio público. análisis a partir del caso de la vivienda social", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n. 54, 2019, págs. 255-297.

CASTÁN PÉREZ-GÓMEZ, S., *Régimen jurídico de las concesiones administrativas en el Derecho Romano*, Dykinson, Madrid, 1996.

CASTÁN PÉREZ-GÓMEZ, S., "De la romana institución de la *publicatio* a la actual noción de afectación", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 96/1997, págs. 525-542 (págs. 1-35 versión electrónica consultada).

CASTAÑOS CASTRO, P., *La donación obligacional*, REUS, Madrid, 2021.

CEBRIÁN HERRANZ, L., "La red supramunicipal de viviendas de la Comunidad de Madrid: naturaleza y posibles fórmulas de construcción y explotación", *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, n.º 25, 2007, págs. 145-163.

CEBRIÁN HERRANZ, L. y PASCUAL MARTÍN, J.I., "Concesiones demaniales, concesiones contractuales y dotaciones públicas", *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, n.º 49/2022, BIB 2023\850 (consultado en formato electrónico sin paginar).

CHAVES ÁVILA, R., MONZÓN CAMPOS, J.L., GALÁN PELÁEZ, J., y GONZÁLEZ ROJAS, A., *La economía social en España en Cifras. 2019*, Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa, CIRIEC-España, Valencia, 2019.

CHINCHILLA MARÍN, C., "Servicio público: crisis o renovación", en MALARET GARCÍA, E., *Régimen jurídico de los servicios públicos*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1997, págs. 59-98.

CHINCHILLA MARÍN, C., *Bienes patrimoniales del Estado*, Marcial Pons, Madrid, 2001.

CHINCHILLA MARÍN, C., "El nuevo contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 132, 2006, págs. 609-644 (págs. 1-50 de la versión electrónica consultada).

CHINCHILLA MARÍN, C., y CARLÓN RUIZ, M., "Del servicio público al servicio universal de las telecomunicaciones", en QUADRA-SALCEDO Y FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T. (Dir.), *Aspectos jurídicos de las telecomunicaciones*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2003, págs. 153-189.

CHINCHILLA PEINADO, J.A., "La ciudad del fútbol de Las Rozas y las cesiones de bienes públicos locales. ¿Un ejemplo de la contumaz resistencia de una administración pública a ejecutar en sus propios términos los fallos judiciales desfavorables?", *Revista Aranzadi de Derecho de Deporte y Entretenimiento*, nº 28, 2010 (BIB 2010\69).

CHINCHILLA PEINADO, J.A., "Personas mayores y enajenación de viviendas sociales. ventas a fondos de inversión y concursos de acreedores de las sociedades municipales de vivienda. Las consecuencias de la crisis económica y la tenue respuesta de las administraciones", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 333, 2019, págs. 19-78.

CHINCHILLA PEINADO, J.A., "El derecho a la vivienda. La prevalencia de la dimensión objetiva sobre la subjetiva", en CHINCHILLA PEINADO, J.A. y LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L. (coords.), *Estudios sobre el derecho a la vivienda*, RDU Editores, Madrid, 2024, págs. 63-94.

CHINCHILLA PEINADO, J.A. y JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F.J., "Parques públicos de vivienda, planeamiento urbanístico y colaboración público-privada", en CHINCHILLA PEINADO, J.A. y LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L. (coords.), *Estudios sobre el derecho a la vivienda*, RDU Editores, Madrid, 2024, págs. 257-290.

COLOM PIAZUELO, E., "La gestión de los servicios públicos por las Administraciones locales y el dominio público: posibilidades de articulación", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 101, 1999, págs. 1-22 (versión electrónica) (BIB\1999\450).

CRIADO SÁNCHEZ, A. J., "Las 12 claves de la Ley por el derecho a la vivienda", *Práctica Urbanística,* n.º I, septiembre 2023, págs. 1-4 (versión electrónica).

CUBERO MARCOS, J.I., "El reconocimiento de derechos sociales a través de la conexión con derechos fundamentales: hacia una progresiva superación de la doctrina clásica", *Revista catalana de dret public*, n.º 54, junio 2017, págs. 118-140.

DE ÁLVARO MONTERO, A. y ACHA BESGA, B., Capítulo I, en DE ÁLVARO MONTERO, A. (coord.), PALOMAR OLMEDA, A. (dir.), *La Colaboración Público Privada: Análisis Avanzado de los Problemas Prácticos de esta Modalidad Contractual*, Aranzadi, Cizur Menor, 2011.

DE CASTRO Y BRAVO, F., *El negocio jurídico*, CIVITAS, Madrid, 2016.

DE LA CRUZ FERRER, J., "Naturaleza contractual de los conciertos farmacéuticos", *Revista de Administración Pública*, n.º 195, 2018, págs. 31-65 (págs. 1-23 versión electrónica).

DE LA CRUZ FERRER, J., "La regulación legal de la prestación del servicio público y la regulación contractual de su gestión indirecta: su confusión en la jurisprudencia sobre los conciertos farmacéuticos", *Revista de Administración Pública*, n.º 213, 2020, págs. 209-223.

DE LA IGLESIA MONJE, M.I., "Algunas consideraciones en torno al *lease back* en su conexión con el derecho de superficie urbano", *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, n.º 635, 1996, págs. 1393-1432.

DE LA IGLESIA MONJE, M.I., "Actualidad del derecho de superficie como medida de intervención de los poderes públicos en materia de vivienda. El caso específico

de Castilla y León", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 233, 2007, págs. 111-132.

DE LA IGLESIA MONJE, M.I., "El nuevo derecho de superficie", *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, n.º 712, 2019, págs. 669-693.

DE REINA TARTIÈRE, G., "Dominio público y posesión: hacia el cambio de paradigma", *Revista de Administración Pública*, n.º 181, enero-abril 2010, págs. 179-203.

DEL POZO SIERRA, B., "Hacia la responsabilidad directa de la Administración por daños derivados de la contratación pública: nueva doctrina del Consejo de Estado", *Contratación Administrativa Práctica*, n.º 21, Sección Reflexiones, junio 2003, págs. 1-6 (versión electrónica).

DESCALZO GONZÁLEZ, A*.,* "Libertad de establecimiento y de circulación económica y sus límites por razones imperiosas de interés general en materia de urbanismo y vivienda". *Práctica Urbanística,* n.º I, septiembre 2023, págs. 1-67 (versión electrónica).

DÍAZ LEMA, J.M., "La reserva de suelo destinado a vivienda protegida, nuevo paradigma del urbanismo español", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 316, septiembre-octubre 2017, págs. 17-67.

DÍAZ LEMA, J.M., "El derecho urbanístico en el epicentro del Estado constitucional español: entre la regulación de la propiedad y la satisfacción del derecho a la vivienda", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 311, 2017, págs. 79-99.

DÍEZ-PICAZO y PONCE DE LEÓN, L., "El concepto de causa en el negocio jurídico", *Anuario de Derecho Civil*, Fascículo 1, Ministerio de Justicia, Boletín Oficial del Estado, 1963.

DOMÍNGUEZ MARTÍN, M., "Actuaciones en materia de vivienda y servicio de interés general", en CHINCHILLA PEINADO, J.A. y LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO,

L. (coords.), *Estudios sobre el derecho a la vivienda*, RDU Editores, Madrid, 2024, págs. 95-147.

ECHAVES GARCÍA, A., "El difícil acceso de los jóvenes al mercado de vivienda en España: precios, regímenes de tenencia y esfuerzos", *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 35(1), 2017, págs. 127-149.

ENÉRIZ OLAECHEA, F.J., "La nueva regulación de los derechos y deberes urbanísticos. La reforma de la Ley de suelo operada en junio de 2013", *Revista Aranzadi Doctrinal*, n.º 6, 2013 (BIB 2013\1955).

ENGUITA PUEBLA, A., "Sobre la necesidad de armonizar las leyes urbanísticas de las Comunidades Autónomas", *Cuaderno de Investigación Urbanística*, n.º 100, mayo-junio 2015, págs. 28-32.

ESTEVE PARDO, J., "Consideraciones sobre la afectación de bienes al servicio público a partir de las llamadas afectaciones "a non domino"", *Revista de Administración Pública*, n.º 113, mayo-agosto 1987, págs. 181-213.

ESTEVE PARDO, J., "Los servicios de interés general en el tránsito del Estado prestacional al Estado garante", en (coord.) PARISIO, V., AGUADO I CUDOLÀ, V., NOGUERA DE LA MUELA, B., *Servicios de interés general, colaboración público-privada y sectores específicos*, Tirant lo Blanch, Valencia, y Giappichelli Editori, Torino, 2016, págs. 19-48.

FALCÓN-PÉREZ, C.E., "El destino de la entrega de terrenos: los patrimonios públicos de suelo", *Auditoría Pública*, n.º 53, 2011, págs. 47-62.

FERNÁNDEZ, T.R., "Empresa pública y servicio público: el final de una época", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 89, 1996, págs. 37-48 (págs. 1-16 versión electrónica consultada).

FERNÁNDEZ, T.R., "Del servicio público a la liberalización desde 1950 hasta hoy", *Revista de Administración Pública*, n.º 150, septiembre-diciembre 1999, págs. 57-74.

FERNÁNDEZ, T.R., "Reflexiones sobre la sostenibilidad de los servicios públicos, un nuevo principio general en gestación", *Revista de Administración Pública*, n.º 200, 2016, págs. 439-450.

FERNÁNDEZ ACEVEDO, R., *Las concesiones administrativas de dominio público*, Civitas, Madrid, 2007.

FERNÁNDEZ BAUTISTA, R., "Sobre la vivienda en suelo dotacional y su provisión mediante la técnica de la colaboración público-privada", *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 36, 2014.

FERNÁNDEZ BAUTISTA, R., *Colaboración público-privada para la provisión de vivienda pública, asequible y de ocupación temporal. El caso particular de la vivienda en suelo dotacional*, tesis doctoral, Universidad de Barcelona, 2012.

FERNÁNDEZ EVANGELISTA, G., "El acceso a la vivienda social de las personas sin hogar", tesis doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona, 2015.

FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, G.R., "Viviendas dotacionales: un nuevo modelo de alojamiento residencial en alquiler social", *Práctica Urbanística,* n.º 164, mayo-junio 2020, págs. 1-13 (versión electrónica).

FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, G.R., "Vivienda pública en alquiler, ya!!", *Práctica Urbanística*, n.º 173, noviembre-diciembre 2021, págs. 1-13 (versión electrónica).

FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, G.R., "Ley 12/2023 por el derecho a la vivienda. Tipos de vivienda protegida, las viviendas asequibles incentivadas y los parques públicos de vivienda. Modalidades de gestión y financiación de las mismas", *Práctica Urbanística,* n.º I, septiembre 2023, págs. 1-32 (versión electrónica).

FERNÁNDEZ GARCÍA, Y., *Estatuto jurídico de los servicios esenciales económicos en red*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2003.

FERNÁNDEZ GARCÍA, J.F., "Equilibrio económico y revisión de precios en los contratos administrativos", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 163, 2014, págs. 145-180 (págs. 1-22 versión electrónica).

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, J.F., "Gestión híbrida de la vivienda social en España. Hacia modelos colaborativos de provisión pública al margen del lucro", *Estudios de Progreso. Fundación Alternativas*, n.º 96/2019, págs. 1-96.

FERNÁNDEZ ROMERO, F.J. y JIMÉNEZ LÓPEZ, J., "El contrato de concesión de obras públicas" en *Reflexiones sobre el contrato de concesión de obra pública*, Hispalex, Sevilla, 2005.

FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, M.A., *La valorización del dominio público*, tesis doctoral, Universidad de Sevilla, 2014.

FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, M.A., "Algunos posibles cambios en la gestión de los edificios administrativos. Especial referencia a las operaciones de *lease-back*", *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 38, 2015, págs. 1-41 (versión electrónica).

FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, M.A., *La rentabilización del dominio público en tiempos de crisis: ¿nuevas tendencias coyunturales o definitivas*, TECNOS, Madrid, 2015.

FOSAR BENLLOCH, E., "Problemas registrales que plantea la modalidad urbanística del derecho de superficie", *Anuario de Derecho Civil*, n.º 3, 1958, págs. 849-865.

FONT I LLOVET, T., "Organización y gestión de servicios de salud: el impacto del Derecho de la Unión Europea", en (coord.) PARISIO, V., AGUADO I CUDOLÀ, V., NOGUERA DE LA MUELA, B., *Servicios de interés general, colaboración público-privada y sectores específicos*, Tirant lo Blanch, Valencia, y Giappichelli Editori, Torino, 2016, págs. 189-219.

GAMERO CASADO, E., "¿El "retorno" al derecho administrativo? Manifestaciones en las leyes de procedimiento, régimen jurídico y contratos del sector público", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 189, 2018, págs. 13-24 (págs. 1-8 versión electrónica consultada).

GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, J., "¿Huida o expansión del derecho administrativo?", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 209, 2020, págs. 139-170 (págs. 1-20 versión electrónica consultada).

GARCÍA-ASTRAIN, P., "Más allá de la polémica: el Proyecto de Decreto de Habitabilidad y normas de diseño de viviendas y alojamientos dotacionales en la Comunidad Autónoma del País Vasco", *Ciudad y territorio. Estudios territoriales*, n.º 203, primavera 2020, págs. 139-150.

GARCÍA GARCÍA, J.A., "El derecho de superficie", en NASARRE AZNAR, S. (dir.), *Bienes en común*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2015.

GARCÍA HERRERO, G., "Conectad@s. Vivienda", *Revista de Servicios sociales y Política social*, n.º 70, primer semestre 2012, págs. 73-89.

GARCÍA MONTALVO, J., RAYA, J. M., SALA, C., "Colaboració publico-privada en el mercat de l´habitatge a Catalunya", *Policy brief,* Universistat Pompeu Fabra, Càtedra Habitatge i Futur (APCE-UPF), n.º 2, 2022.

GARCÍA TERUEL, R.M., y NASARRE AZNAR, S., "Quince años sin solución para la vivienda. La innovación legal y la ciencia de datos en política de vivienda", *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, n.º 789, 2022, págs. 183-223.

GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, E., "Notas sobre la financiación de la obra pública mediante el otorgamiento de concesiones de dominio público", *Revista de Administración Pública*, n.º 162, 2003, págs. 237-264.

GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, E., "Algunas experiencias prácticas de colaboración público-privada en España·, en PALOMAR OLMEDA, A. (coord..), *La*

Colaboración Público Privada: Análisis Avanzado de los Problemas Prácticos de esta Modalidad Contractual, Aranzadi, Cizur Menor, 2011, pág. 335-367.

GARRIDO FALLA, F., "El concepto de servicio público en derecho español", *Revista de Administración Pública*, n.º 135, 1994, págs. 7-36.

GIFREU FONT, J., "Derecho a la ciudad y derechos en las ciudades (especial referencia al derecho a la vivienda como antesala del derecho a la ciudad)", XV Congreso Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo (AEPDA), La Ciudad del Siglo XXI: transformaciones y retos, Ibiza, 7 y 8 de febrero de 2020, págs. 1-119.

GIMENO FELIÚ, J.M., "Delimitación conceptual entre el Contrato de Gestión de Servicios Públicos, Contrato de Servicios y el CPP", *Revista Española de Derecho Administrativo,* n.º 156, 2012, págs. 17-58 (1-23 versión electrónica consultada).

GIMENO FELIÚ, J.M., "El nuevo modelo concesional: hacia el necesario equilibrio entre lo público y lo privado. Las novedades de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.º 74, 2018, págs. 4-13.

GIMENO FELIÚ, J.M., "La colaboración público-privada en el ámbito de los servicios sociales y sanitarios dirigidos a las personas. Condicionantes europeos y constitucionales", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º 2, 2018, págs. 12-65.

GIMENO FELIÚ, J.M., "Las fronteras del contrato público: depuración conceptual de los negocios jurídicos excluidos desde la perspectiva funcional del Derecho europeo", *Revista Española de Derecho Administrativo,* n.º 205, 2020, págs. 19-60 (1-25 versión electrónica).

GIMENO FELIÚ, J.M., **"**Modelos colaborativos en obras públicas y su viabilidad jurídica en España con el marco normativo vigente", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º 60, 2023, págs. 13-64.

GIMENO FELIÚ, J.M, "La colaboración público-privada en un contexto de moderna gobernanza económica al servicio de la ciudanía", *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 65, 2024, págs. 1-25 (versión electrónica).

GÓMEZ-FERRER MORANT, R., "Gestión del planeamiento y contratos administrativos", *Documentación Administrativa,* n.º 261-262, 2002, págs. 27-67.

GÓMEZ-FERRER MORANT, R., "El concepto del contrato administrativo", en HINOJOSA MARTÍNEZ, E., *La contratación de las administraciones públicas*, COMARES, Granada, 2001, págs. 5-22.

GÓMEZ-FERRER MORANT, R., "El problema de la financiación de las obras públicas: las sucesivas modificaciones de la LCAP 13/1995, de 18 de mayo, con especial referencia a la financiación mediante concesión de dominio público", en GÓMEZ-FERRER MORANT, R. (dir.), *Comentario a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*, Civitas, Madrid, 2004, págs. 793-820.

GÓMEZ-FERRER MORANT, R., "El contrato de concesión de obras públicas", en GÓMEZ-FERRER MORANT, R. (dir.), *Comentario a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*, Civitas, Madrid, 2004, págs. 1085-1122.

GÓMEZ-FERRER MORANT, R., "El régimen económico del contrato de concesión de obra pública", en GÓMEZ-FERRER MORANT, R. (dir.), *Comentario a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*, Civitas, Madrid, 2004, págs. 1255-1287.

GÓMEZ JIMÉNEZ, M.L., "Competencia y regulación de la provisión de servicios sociales como servicios públicos en escenarios de recesión económica", *Revista*

Española de Derecho Administrativo, n.º 159, 2013, págs. 363-384 (págs. 1-12 versión electrónica consultada).

GÓMEZ JIMÉNEZ, M.L., "Regulación de la provisión de servicios sociales de interés general de la Unión Europea y su traslación en los efectos de la directiva de servicios en España", en ZAMORA ROSELLÓ, M.R. (Coord.); Alberto RUIZ OJEDA, A. (Dir.), *Regulación y competencia en servicios de interés económico general (SIEG): análisis sectoriales y comparativos*, Universidad de Málaga / Debates, 2015, págs. 113-126.

GONZÁLEZ GARCÍA, J.V., "Colaboración público-privada y gestión patrimonial: el modelo del arrendamiento operativo", en JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F.J. (Coord.), *Homenaje al profesor Ángel Menéndez Rexach*, Vol. 1, Tomo 2, Aranzadi Thomson Reuters, Pamplona, 2018, págs. 943-965.

GONZÁLEZ GARCÍA, J.V, "Colaboración público-privada: más allá de la nueva Ley de Contratos del Sector Público", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.º 74, 2018, págs. 34-43.

GONZÁLEZ RIVAS, J.J., "Introducción al régimen jurídico general de los servicios públicos", en MALARET GARCÍA, E., *Régimen jurídico de los servicios públicos*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1997, págs. 15-58.

GONÇALVES MONIZ, A.R., *O domínio público. O criterio e o regime jurídico da dominialidade*, Ediçoes Almedina, 2005.

GOUVEIA MARTINS, A., "As licenças e concessões de utilização privativa do domínio público como um instrumento de rentabilização e valorização dos bens dominiais", *e-Pública*, vol. 5, n.º 1, enero 2018.

GRAËFFLY, R., *Le logement social. Étude comparée de l´intervention publique en France et en Europe Occidentale*, Libraire Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 2006.

GUTIÉRREZ COLOMINA, V., "La evolución legislativa y jurisprudencial del patrimonio municipal del suelo en el derecho español. Las prospectivas de su utilización en el siglo XXI", *Revista de derecho Urbanístico y Medio Ambiente,* n.º 311, enero-febrero 2017, págs. 179-217.

HUERGO LORA, A., "*Skin the game*: riesgo operacional y responsabilidad patrimonial administrativa", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.º 74, 2018, págs. 30 y 33.

HUERGO LORA, A. "Responsabilidad patrimonial por daños causados en la ejecución de contratos y concesiones administrativas. Situación actual y propuestas de mejora" *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 20, 2023, págs. 6-30.

IGLESIAS GONZÁLEZ, F., "Distribución competencial entre Estado, comunidades autónomas y entidades locales en materia de vivienda", *Cuadernos de Derecho Local,* junio 2022, págs. 35-64.

IGLESIAS GONZÁLEZ, F., "Comentario crítico de los cambios en materia de urbanismo introducidos por la ley de medidas urgentes para el impulso de la actividad económica de la Comunidad de Madrid", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente,* n.º 359, enero-febrero 2023, págs. 123-192**.**

IGLESIAS GONZÁLEZ, F., "Encaje constitucional de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda", *Práctica Urbanística,* n.º I, septiembre 2023, págs. 1-18 (versión electrónica).

JIMÉNEZ-BLANCO Y CARRILLO ALBORNOZ, A., "Servicio público, interés general, monopolio: recientes aportes del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea (1993-1994)", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 84, 1994, págs. 589-602 (págs. 1-22 versión electrónica consultada).

JUAN TOSET, E.M., "Derechos Humanos y Vivienda en España. El papel del Trabajo Social en las políticas de vivienda", *Revista de Servicios sociales y Política social*, n.º 70, primer semestre 2012, págs. 37-48.

LACASA TRIBÓ, A., "L´us de dret de superfície a l'urbanisme i la seva especial incidència a l'àmbit de l'habitatge. Anotacions per la ponència", *Seminari d´urbanisme. EAPC*, 27 marzo 2023.

LAFUENTE BENACHES, M. M., *La concesión de dominio público (estudio especial de la declaración de su caducidad)*, Montecorvo, Madrid, 1988.

LAFUENTE BENACHES, M. M., "La protección de la vivienda frente a la potestad administrativa de ejecución forzosa con entrada domiciliaria", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 168, 2015, págs. 67-92 (págs. 1-15 versión electrónica consultada).

LAGUNA DE PAZ, J.C., "Los servicios de interés general en la Unión Europea: su sujeción a las reglas del mercado", en (coord.) PARISIO, V., AGUADO I CUDOLÀ, V., NOGUERA DE LA MUELA, B., *Servicios de interés general, colaboración público-privada y sectores específicos*, Tirant lo Blanch, Valencia, y Giappichelli Editori, Torino, 2016, págs. 49-73.

LAGUNA DE PAZ, J.C., "Los contratos administrativos de concesión de servicios y de servicios a los ciudadanos", *Revista de Administración Pública*, n.º 204, 2017, págs. 41-68.

LAMBEA LLOP, N., "Social Housing Management Models in Spain", *Revista catalana de dret public*, n.º 52, 2016, págs. 115-128.

LAMBEA LLOP, N., "Propuesta de un modelo de provisión y gestión de vivienda social en clave europea", tesis doctoral, *Universitat Rovira i Virgili,* Tarragona, 2019.

LAZO VITORIA, X., "Prestación de servicios a las personas: ¿concierto social o contrato?", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica,* prepublicado el 7 de agosto de 2023.

LEAL MALDONADO, J., "El nuevo modelo residencial inducido por la crisis económica: el caso de Madrid", *ANDULI, Revista Andaluza de Ciencias Sociales*, n.º 17, 2019, págs. 89-108.

LEAL MALDONADO, J. y MARTÍNEZ DEL OLMO, A., "El ocaso de un modelo social de difícil reemplazo", *Ciudad y territorio. Estudios territoriales*, Vol. LIII, n.º monográfico 2021, págs. 43-60.

LEAL MALDONADO, J. y MARTÍNEZ DEL OLMO, A., "Análisis sociológico de la ley de vivienda frente a un modelo residencial agotado", *Práctica Urbanística,* n.º I, septiembre 2023, págs. 1-17 (versión electrónica).

LÓPEZ FERNÁNDEZ, L.M., "El inadecuado régimen urbanístico del derecho de superficie", *Revista de Derecho Civil*, tomo LXIX, 2016, págs. 781-864.

LÓPEZ CARRASCAL, A., "Modelos de construcción y explotación de aparcamientos públicos: experiencias recientes", en RECUERDA GIRELA, M.A. (coord.), *Anuario de Derecho Administrativo 2023,* Civitas, Cizur Menor, 2023, págs.303-325.

LÓPEZ RAMÓN, F., "Las dificultades de una legislación básica sobre concesiones administrativas", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 24, 1989, págs. 563-611.

LÓPEZ RAMÓN, F., "Sobre los inconvenientes del concepto unitario de los patrimonios de las administraciones públicas en la legislación española", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 148, 2010, págs. 701-725 (BIB\2010\2201).

LÓPEZ RAMÓN, F., *Sistema jurídico de los bienes públicos*, CIVITAS, Cizur Menor, 2012.

LÓPEZ RAMÓN, F., "El reconocimiento legal del derecho a disfrutar de una vivienda", *Revista de Administración Pública*, n.º 212, 2020, págs. 297-308.

LÓPEZ RAMÓN, F., "La escala de la sostenibilidad de las cosas públicas en derecho español", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 228, 2023, págs. 1-11 (versión electrónica) (BIB\2023\2138).

MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, J.L., "La nueva configuración de la gestión indirecta de los servicios públicos de resultas de la Ley de Contratos del Sector Público de 2017; algunas consideraciones con especial incidencia en el subsistema local", en GIMENO FELIÚ, J.M., (dir.), DE GUERRERO MANSO, C., (coord..), *Observatorio de los contratos públicos 2017*, Thomson Reuters Aranzadi, Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, Universidad de Zaragoza, 2018, págs. 77-113.

MARTÍNEZ GARCÍA, C., "Perspectivas de futuro en la regulación de los servicios públicos locales", *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, vol. 15, septiembre-noviembre 2006, págs. 239-260.

MARTÍNEZ GARCÍA, C., "Algunas consideraciones sobre los patrimonios públicos del suelo tras la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo", *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, vol. 18, marzo-mayo 2008, págs. 269-287.

MARTÍNEZ DE MORENTÍN LLAMAS, M. L., *Estudios de derecho administrativo romano*, Dykinson, Madrid, 2022.

MÉNDEZ JUEZ, M., "Sinhogarismo y derecho de acceso a la vivienda en España: definición, problemática y respuesta parlamentaria", *Espaço Jurídico*, abril 2023, págs. 105-124.

MENÉNDEZ GONZÁLEZ, F.P., "Función social de la propiedad y derecho a la vivienda", *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, n.º 808, 2025, págs. 575-631.

MENÉNDEZ MENÉNDEZ, A. (dir.), *Instrumentos españoles de colaboración público-privada: el contrato de concesión de obras públicas*, Aranzadi Thomson Reuters, Pamplona, 2010.

MENÉNDEZ REXACH, A., "Contra la privatización del dominio público. La naturaleza demanial de los sistemas generales. Comentario a la STSJ de Madrid de 6 octubre 2004 (Ciudad del Fútbol de Las Rozas)" *Revista Aranzadi de Derecho de Deporte y Entretenimiento*, n.º 13, 2005 (BIB 2005\419).

MÍGUEZ MACHO, L., "Las formas de colaboración pública en el derecho español", *Revista de Administración Pública*, n.º 175, 2008, págs. 157-215.

MÍGUEZ MACHO, L., "La transformación del régimen jurídico de los servicios sociales" *Revista de Administración Pública*, n.º 153, 2012, págs. 33-62 (págs. 1-17 versión electrónica consultada).

MORENO LÓPEZ, J.L., *Dotaciones, equipamientos urbanísticos*. *El sustrato de la urbanística social,* Montecorvo, Madrid, 1999.

MOREU CARBONELL, E., "Desmitificación, privatización y globalización de los bienes públicos: del dominio público a las <<obligaciones de dominio público>>", *Revista de Administración Pública*, n.º 161, mayo-agosto 2003.

MORENO PÁEZ, L.M., "Gestión económica del Patrimonio municipal del suelo", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 100, 1958, págs. 494-537.

MÚGICA ALCORTA, R., "Las competencias municipales "impropias" en la reforma del régimen local", *La autonomía digital en tiempos de crisis,* enero 2015 (BIB 2015\2105), págs. 1-23 (BIB 2015\11459).

MUÑOZ MACHADO, S., "El Tercer Sector: entre el Estado y el Mercado", en MARTÍN - RETORTILLO BAQUER, S. y TORNOS MAS, J. (coords.), *La enseñanza del derecho administrativo; tercer sector y fundaciones. Rutas temáticas e itinerarios actuales*, CEDECS, 2002, págs. 169-240.

NASARRE AZNAR, S., "Cuestionando algunos mitos del acceso a la vivienda en España, en perspectiva europea", *Cuadernos de Relaciones Laborales*, n.º 35, 2017, págs. 43-69.

NASARRE AZNAR, S., "El Proyecto de Ley de vivienda 2022", *FEDEA*. *Apuntes.* 2022/11, abril 2022, págs. 1-25.

NASARRE AZNAR, S. y SIMÓN MORENO, H., "Fraccionando el dominio: las tenencias intermedias para facilitar el acceso a la vivienda", *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, año n.º 89, n.º 739, 2013, págs. 3063-3122.

NAVARRO MENDIZÁBAL, I.A., "La teoría general del contrato clásica y la nueva legislación de consumidores: una reflexión crítica con dos ejemplos", coord. CANEDO ARRILLAGA, M.P., *Derecho de consumo: actas del Congreso Internacional sobre Derecho de Consumo*, 2009, págs. 159-184.

NAVARRO MENDIZÁBAL, I.A., *Derecho de obligaciones y contratos*, Aranzadi, Las Rozas (Madrid), 2024.

NIEJAHR, N. y HOORELBEKE, B., "El origen de las ayudas estatales: ¿Competencia entre empresas o entre Estados miembros?", GARRIGUES (coord.), *Las ayudas de Estado en el ámbito tributario. Experiencia española y contexto actual*, Fundación Impuestos y Competitividad, Madrid, 2021, págs. 30-68.

NÚÑEZ MUÑIZ, M. C., "Los pisos tutelados como alternativa de alojamiento a los establecimientos residenciales de personas mayores: cuestiones sobre su régimen y naturaleza jurídica", *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, n.º 721, 2010, págs. 2175-2220.

ORDUÑA MORENO, F.J. y MARTÍNEZ VELENCOSO, L.M., *La moderna configuración de la cláusula rebus sic stantibus*. *Tratamiento jurisprudencial y doctrinal de la figura*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2013.

ORTIZ MALLOL, J., "Algunas reflexiones sobre la concesión de obra pública en el ámbito del urbanismo de Andalucía", *Reflexiones sobre el contrato de concesión de obra pública*, Hispalex, Sevilla, 2005.

PACHECO JIMÉNEZ, M.N., y SALES, L., "El derecho a la vivienda: del reconocimiento constitucional a la realización efectiva. Los cambios del siglo XXI", *Derecho Privado y Constitución*, n.º 25, enero-diciembre 2011, págs. 349-398.

PADRÓS REIG, C., "Modificaciones subjetivas en la ejecución de contratos de concesión de servicios públicos: entre dogmática administrativa y realidad práctica", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 135, 2007, págs. 459-503 (págs. 1-58 de la versión electrónica consultada).

PAREJO ALFONSO, L., "Servicios públicos y servicios de interés general: la renovada actualidad de los primeros", *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n.º 7, primer semestre 2004, págs. 51-68.

PASCUAL MARTÍN, J.I., "Las dotaciones urbanísticas públicas y su demanialidad", *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, n.º 45, 2020, pág. RR-4.1 (formato electrónico sin paginar; 38 páginas en total).

PÉREZ BLANCO, S., "El planeamiento urbanístico general en la Comunidad de Madrid", *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid,* n.º 22, 2010, págs. 159-194.

PIERNAS LÓPEZ, J.J., "La definición de servicio de interés económico general en la Unión Europea… ¿De qué margen disponen los Estados miembros", *Revista Española de Derecho Europeo*, n.º 61, enero-marzo 2017, págs. 101-128.

PIÑAR MAÑAS, J.L., "El derecho comunitario como marco de referencia del derecho español", en GÓMEZ-FERRER MORANT, R. (dir.), *Comentario a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*, Civitas, Madrid, 2004, págs. 27-79.

PONCE SOLÉ, J., *El servicio de interés general de la vivienda. Las consecuencias derivadas de esta calificación para la gestión pública y la actividad privada*, Grupo de Estudios EKITEN - Thinking Ikasketa Taldea – UPV/EHU, Leioa (Bizkaia), 2011.

PONCE SOLÉ, J., "Cincuenta años de relaciones entre derecho urbanístico y vivienda asequible en España", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 311, enero-febrero 2017, págs. 343-372.

PONCE SOLÉ, J., "Algunas reflexiones sobre la competencia en materia de vivienda y las tendencias actuales en su ejercicio", *Informe comunidades autónomas*, n.º 2004, 2004, págs. 800-822.

PONCE SOLÉ, J. "La provisión de viviendas destinadas a políticas sociales como servicio de interés general. Servicio público y viviendas dotacionales", en PONCE SOLÉ, J. y SIBINA TOMÀS, D., *El derecho de la vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo*, Marcial Pons, Madrid, 2008, págs. 177-216.

PONS GONZÁLEZ, M., y DEL ARCO TORRES, M.A., *Diccionario de derecho urbanístico y de la construcción*, COMARES, Granada, 2006.

PORRAS BELARRA, J., "El paquete modernizador del artículo 106 TFUE: evolución y consolidación normativa en materia de SIEG", en María Remedios Zamora Roselló (Coord.); Alberto Ruiz Ojeda (Dir.), *Regulación y competencia en servicios de interés económico general (SIEG): análisis sectoriales y comparativos*, Universidad de Málaga / Debates, 2015, págs. 87-111.

PORTO REY, E., "Técnicas urbanísticas que pueden facilitar la promoción de viviendas de protección pública", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 185, abril-mayo 2001, págs. 83-109.

PORTO REY, E., "Determinaciones de la ordenación pormenorizada", *Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid*, SÁNCHEZ GOYANES, E. (dir.), El Consultor de los ayuntamientos y juzgados, Madrid, 2002, págs. 283-319.

QUEZADA RODRÍGUEZ, F., "Origen de la noción de servicio público en el derecho francés y su recepción en el derecho español. Un enfoque crítico", *Revista de Administración Pública*, n.º 216, 2021, págs. 141-168.

QUINTANA LÓPEZ, T., "La Regulación de los Patrimonios Municipales del suelo como fuente de controversia", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 121, 2004, págs. 83-89 (1-7 de la versión electrónica consultada).

RAYNAL, J., *Propriété publique et logement social*, tesis doctoral, Facultad de Derecho, Universidad de Montpellier, 2016.

RIPLEY, D.I., "La utilización privativa de los bienes de dominio público: las concesiones demaniales en la nueva Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas*", Actualidad Jurídica Uría&Menéndez*, n.º 8, 2004, págs. 25-36.

ROBLES LATORRE, P., "La renuncia al derecho de propiedad", *Derecho Privado y Constitución*, n.º 27, enero-diciembre 2013, págs. 49-75.

ROBLES LATORRE, P. y PASQUAU LIAÑO, M., *Nociones de derecho de contratos*, Universitas, 2008, Madrid.

ROCA SASTRE, R.M., "Ensayo sobre el derecho de superficie", *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, n.º 392-393, 1961, págs. 7-66.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., y SENDÍN GARCÍA, M.A., "El servicio público según Duguit ¿Una referencia para un mundo en crisis?", *Revista Jurídica de Canarias,* n.º 18, julio 2010, Tirant lo Blanch, págs. 51-66.

RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B., "El Plan de Vivienda Estatal y otras figuras que vehiculan las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades

Autónomas en materia de vivienda. A propósito de la Ley por el Derecho a la Vivienda de 2023", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 231, enero-marzo 2024, págs. 117-144.

RODRÍGUEZ LÓPEZ, J., "Las viviendas que pudieron hundir la economía española. La caída del mercado de vivienda y sus consecuencias", *Cuadernos de Relaciones Laborales,* 35(1) 2017, págs. 71-99.

ROMÁN MÁRQUEZ, A., "El riesgo en las concesiones de obras y servicios públicos: orígenes, evolución y situación actual en el ordenamiento jurídico comunitario", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 182, 2017, págs. 445-481 (págs. 1-24 versión electrónica consultada).

ROUX, C., *Propriété public et droit de l´Union Européenne,* LGDJ, Issy-Les-Moulineaux (Paris), 2015.

SAINZ MORENO, F., "El dominio público: una reflexión sobre su concepto y naturaleza, cincuenta años después de la fundación de la <<Revista de Administración Pública>>", *Revista de Administración Pública,* n.º 150, septiembre-diciembre 1999, pág. 447-514.

SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, A.J., ""Project finance" en financiación de infraestructuras mediante colaboración pública-privada", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 165, 2014, págs. 183-228 (págs. 1-25 versión electrónica consultada).

SÁNCHEZ SOLIÑO, A. "Optimización de la transferencia de riesgos en los contratos de infraestructuras y servicios públicos", *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*, n.º 201, 2012, págs. 67-91 (1-25 versión electrónica consultada).

SÁNCHEZ SOLIÑO, A., *Las colaboraciones público-privadas. Fundamentos económicos*, UPM Press, Madrid, 2023.

SANTANA RODRÍGUEZ, J.J. y SUAY RINCÓN, J.J., "La consolidación jurisprudencial del nuevo paradigma del urbanismo mediante el régimen de las actuaciones urbanas en suelos urbanos: renovación y actuaciones de dotación", *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 56, 2021, págs. 1-26.

SANTOS DÍEZ, R., CASTELAO RODRÍGUEZ, J., CRIADO SÁNCHEZ, A., JALVO MÍNGUEZ, J., *Derecho urbanístico. Manual para Juristas y Técnicos¸* Wolters Kluwer, Las Rozas, 2020 (9ª edición).

SEGURA SERRANO, A., "Los "servicios de interés económico general" tras el Tratado de Lisboa: de la acepción a la regulación positiva", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 38, enero-abril 2011, págs. 59-96.

SENDÍN GARCÍA, M.A., *Regulación y servicios públicos*, Comares, Albolote (Granada), 2003.

SERRANO LASA, I., *La configuración jurídica de la ciudad compacta a través de las dotaciones urbanísticas*, tesis doctoral, Universidad del País Vasco, 2016.

SIMÓN MORENO, H., "La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre la vivienda en relación al Derecho español", *Teoría y Derecho: revista de pensamiento jurídico*, n.º 16/2014, págs. 162-187.

SOCÍAS CAMACHO, J.M., "Estado regulador y alojamiento colaborativo. El régimen de la intervención pública limitadora de la prestación del servicio", *Revista de Administración Pública,* n.º 205, 2018, págs. 131-170.

SORIA MARTÍNEZ, G., "La crisis del estándar urbanístico. Del principio de no regresión a la construcción de viviendas sobre suelo dotacional público", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 368, marzo 2024, págs. 99-140.

SOSA WAGNER, F., *La gestión de los servicios públicos locales*, Civitas, Madrid, 1992.

SUÁREZ BLÁZQUEZ, G., *Roma: edificación en altura. El negocio urbanístico inmobiliario de la superficie en el derecho clásico*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2015.

TEJEDOR BIELSA, J.C., *Derecho a la vivienda y burbuja inmobiliaria. De la propiedad al alquiler y la rehabilitación*, La Ley, Las Rozas (Madrid), 2012.

TEJEDOR, BIELSA, J.C., "Política de vivienda social y libertades comunitarias", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 160, 2013, págs. 233-250 (págs. 1-9 versión electrónica consultada).

TORNOS MAS, J., "El concepto de servicio público a la luz del derecho comunitario", *Revista de Administración Pública*, n.º 200, mayo-agosto 2016, págs. 193-211.

TORNOS MAS, J., Prólogo a (coord.) PARISIO, V., AGUADO I CUDOLÀ, V., NOGUERA DE LA MUELA, B., *Servicios de interés general, colaboración público-privada y sectores específicos*, Tirant lo Blanch, Valencia, y Giappichelli Editori, Torino, 2016, págs. XV-XXVII.

TORNOS MAS, J., "La tarifa como forma de retribución de los concesionarios de servicios en la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.º 74, 2018, págs. 14-19.

TORNOS MAS, J., (resp.) y GALÁN GALÁN, A., "La configuración de los derechos sociales como servicio público. Derecho subjetivo de los ciudadanos a la prestación del servicio", documentos publicados por la Seguridad Social como resultado del proyecto *La configuración de los servicios sociales como servicio público. Derecho subjetivo de los ciudadanos a la prestación del servicio*, financiado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (AEIS – Actividades de Estudio e Investigación en el ámbito de la Protección Social; FIPROS 2005-132), enero 2007.

TRÍAS PRATS, B., "Reserva de suelo para vivienda protegida y uso residencial dotacional", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente,* n.º 277, noviembre 2012, págs. 159-186.

TRONCOSO REIGADA, "Dogmática administrativa y derecho constitucional: el caso del servicio público", *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 57, septiembre-diciembre 1999, págs. 87-164.

VAQUER CABALLERÍA, M., *La eficacia y la efectividad del derecho a la vivienda en España*, Iustel, Madrid, 2011.

VAQUER CABALLERÍA, M., "Planes urbanísticos y planes de vivienda: la extraña pareja", *REALA. Nueva Época*, n.º 7, 2017, págs. 68-75.

VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, P., "La Directiva de Concesiones (Directiva 2014/23/UE) y la gestión de servicios de interés general", en (coord.) PARISIO, V., AGUADO I CUDOLÀ, V., NOGUERA DE LA MUELA, B., *Servicios de interés general, colaboración público-privada y sectores específicos*, Tirant lo Blanch, Valencia, y Giappichelli Editori, Torino, 2016, págs. 77-128.

VEGA LABELLA, J.I. (Coord.), *Régimen jurídico de la construcción y explotación de obras públicas*, DAPP Publicaciones Jurídicas, Pamplona, 2012.

VILLAR ROJAS, F.J., *Privatización de servicios públicos*, Tecnos, Madrid, 1993.

VILLAR EZCURRA, .J.L., *Servicio público y claves de conexión*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Derecho, Madrid, 1976.

VILLAR EZCURRA, J.L., "Nuevas orientaciones en el régimen de protección pública a la vivienda", *Revista de Administración Pública*, n.º 91, 1980, págs. 343-428.

VÍRGALA FORURIA, E., "Servicios públicos y servicios de interés económico general en la UE (art. 86.2 TCE)", *Revista de Estudios Europeos*, n.º 27, ene/abr 2001, págs. 43-76.

VILLALÓN PRIETO, J.C., "Protección de la propiedad, urbanismo y ordenación del territorio en la última jurisprudencia del TEDH", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 142, 2009, págs. 333-361 (págs. 1-35 de la versión electrónica consultada).

VILLAR PALASÍ, J.L., "La actividad industrial del Estado en el derecho administrativo", *Revista de Administración Pública,* n.º 3, 1950, págs. 53-130).

VILLAR PALASÍ, J.L., "Concesiones administrativas", *Nueva Enciclopedia Jurídica*, IV, Seix, Barcelona, 1952, págs. 684-770.

VILLAR PALASÍ, J.L. y VILLAR EZCURRA, J.L., "El principio de riesgo y ventura", en GÓMEZ-FERRER MORANT, R. (dir.), *Comentario a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*, Civitas, Madrid, 2004, págs. 525-559.

VILLAR ROJAS, F.J., "Formas de gestión de los servicios sociales. En particular, la vinculación de gestores privados al sistema público mediante conciertos y convenios", *Documentación Administrativa*, n.º 271-272, enero-agosto 2005, págs. 389-412.

VILLAR ROJAS, F.J., "La concesión administrativa de obra pública como nueva fórmula de gestión de servicios sanitarios", *DS: Derecho y salud*, vol. 14, n.º extraordinario 1, 2006, págs. 1-16.

VILLAR ROJAS, F.J., "La concesión como modalidad de colaboración privada en los servicios sanitarios y sociales", *Revista de Administración Pública*, n.º 172, 2007, págs. 141-188.

ZAMORANO WISNES, J., "El destino de los patrimonios públicos del suelo en la legislación del Estado", *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 50, 2019.

2. REFERENCIAS UTILIZADAS EN RED

Agencia EFE, declaración del presidente del Partido Popular consultable en https://efe.com/espana/2023-07-20/feijoo-creo-que-el-pp-tiene-que-volver-a-ser-el-partido-amplio-de-centro-derecha/ (última visita: 6 junio 2025).

AMICA, vivienda Casa Coll, consultable en https://amica.es/es/casa-coll/ (última visita: 6 junio 2025).

Asociación para la Inclusión Residencial y Social, "Entender el sinhogarismo", consultable en https://airesasociacion.org/entender-sinhogarismo/ (última visita: 6 junio 2025.

Asociación de Promotores Constructores de España y COLLIERS, "Necesidad de suelo en España", octubre 2024, consultable en https://www.colliers.com/es-es/research/informe-necesidad-de-suelo (última visita: 6 junio 2025).

Asociación Provivienda, Observatorio de Vivienda Asequible, "La casa a cuestas: la vivienda en datos de 2023", diciembre de 2023, consultable en https://provivienda.org/observatorio/wp-content/uploads/2023/12/la-casa-a-cuestas-2023-la-vivienda-en-datos.pdf (última visita: 6 junio 2025).

Área Metropolitana de Barcelona, Normas Urbanísticas consultables en https://www.amb.cat/es/web/territori/gestio-i-organitzacio/numamb (última visita: 6 junio 2025).

ASCAM, vivienda tutelada San Román, consultable en https://www.scsalud.es/detalle/-/journal_content/56_INSTANCE_DETALLE/16413/2999475 (enlace disponible hasta última visita: 6 junio 2025).

AMPROS, vivienda tutelada Puebla Vieja, consultable en https://www.ampros.org/blog-ampros/2333-proyecto-innovador-de-vivienda-residencial-inclusiva-para-personas-con-discapacidad-intelectual-en-laredo (última visita: 6 junio 2025).

Ayuntamiento de Barcelona, Habitatges amb Serveis per a Gent Gran Marina, consultable en https://guia.barcelona.cat/es/llistat?pg=search&cerca=gent%20gran&tr=620&af=code_prop&c=00620%2A&code0=0062001014&nr=10&code1=0062002014013 (última visita: 6 junio 2025).

Ayuntamiento de Barcelona, Texto Refundido de la modificación del Plan General Metropolitano para regular el sistema de equipamientos de alojamiento dotacional

en el municipio de Barcelona, aprobado definitivamente por la Subcomisión de Urbanismo de este municipio el 19 de septiembre de 2022 y dada la conformidad el 17 de noviembre de 2022, consultable en https://ajuntament.barcelona.cat/informaciourbanistica/cerca/es/fitxa/B1690/--/--/ap/ (última visita: 6 junio 2025).

Ayuntamiento de Cubelles, expediente n.º 1596/2020 – 560, consultable en https://www.cubelles.cat/files/doc12313/certificat-junta.pdf (última visita: 6 junio 2025).

Ayuntamiento de Madrid, Compendio de las Normas Urbanísticas del PGOUM-97 consultable en https://geoportal.madrid.es/fsdescargas/IDEAM_WBGEOPORTAL/ESTATICOS_VISORES_URBANISTICOS/PG97/TEXTOS/Compendio_NNUU_PGOU97.pdf, disponible hasta que se modificaron. En la actualidad ese enlace ya no funciona. Puede consultarse el nuevo compendio en la versión resultante de la modificación a la que nos referimos en este apartado, en el siguiente enlace: https://transparencia.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/UDCUrbanismo/PGOUM/CompendioNNUU/Compendio%202024/COMPENDIO_MPG_NNUU_2024.pdf (última visita 6 junio 2025).

Ayuntamiento de Madrid, apartamentos municipales para mayores Retiro, consultable en https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Servicios-sociales-y-salud/Direcciones-y-telefonos/Apartamentos-Municipales-para-Mayores-Retiro-/?vgnextfmt=default&vgnextoid=ce926545f951c010VgnVCM2000000c205a0aRCRD&vgnextchannel=2bc2c8eb248fe410VgnVCM1000000b205a0aRCRD (última visita: 6 junio 2025).

Ayuntamiento de Madrid, datos de aportaciones al servicio de vivienda tutelada para gente mayor, consultables en https://sede.madrid.es/portal/site/tramites/menuitem.62876cb64654a55e2dbd7003a8a409a0/?vgnextoid=60309374bcaed010VgnVCM1000000b205a0aRCRD&vgnextchannel=7c052820f8aa8210VgnVCM1000000b205a0aRCRD&vgnextfmt=pd (última visita: 6 junio 2025).

Ayuntamiento de Molins de Rei (Cataluña), anuncio de 28 de octubre de 2024, consultable en https://contractaciopublica.cat/ca/detall-publicacio/98ee4e2a-f192-4a21-aa40-e8c0d4f2c7b8/300284340 (última visita: 6 junio 2025).

Ayuntamiento de Pamplona, Apartamentos Milagrosa, consultable en https://sedeelectronica.pamplona.es/FichaTramite.aspx?id=148869EN (última visita: 6 junio 2025), apartamentos tutelados Leyre, consultable en https://apartamentostutelados.com/apartamentos-tutelados/apartamento-leyre/ (última visita: 6 junio 2025), apartamentos Txoko Berri, consultable en

https://www.pamplona.es/entidades/apartamentos-txoko-berri-para-personas-mayores-del-ayuntamiento-de-pamplona (última visita: 6 junio 2025).

Ayuntamiento de Pamplona, Plan Municipal de Pamplona aprobado definitivamente por la Comisión de Ordenación del Territorio el 18 de diciembre de 2002, Anexo 3: equipamientos, consultable en https://www.pamplona.es/sites/default/files/2019-01/Equipamientos.pdf (última visita: 6 junio 2025).

Ayuntamiento de San Sebastián, Texto Refundido del Plan General de Ordenación Urbana de Donostia-San Sebastián aprobado definitivamente el 25 de junio de 2010, planos del barrio Intxaurrondo, Plano 3. Zonificación pormenorizada, consultable en https://www.donostia.eus/info/ciudadano/urbanismo_planos.nsf/vowebContenidosId/NT00000B46?OpenDocument&idioma=cas&id=A423010377686&cat=Plan%20General%20de%20Ordenaci%C3%B3n%20Urbana%20(PGOU)&subcat=PGOU%20-%20Plan%20General%20de%20Ordenaci%C3%B3n%20Urbana%202010&doc=D (última visita: 6 junio 2025).

Ayuntamiento de San Sebastián, apartamentos dotacionales para mayores en alquiler, en Intxaurrondo, consultable en https://www.donostia.eus/info/ciudadano/promociones.nsf/vowebContenidosId/NT0000095E?OpenDocument&idioma=cas&id=A564365483198&cat=Promociones%20actuales&doc=D (última visita: 6 junio 2025).

Ayuntamiento de Santander, piso de la Red Enlace cedido por el Ayuntamiento a la Fundación Obra San Martín para un proyecto de vida independiente para personas con discapacidad, consultable en https://www.santander.es/ayuntamiento/gobierno-municipal/agenda-institucional/cesion-piso-red-enlace-programa-vida (última visita: 6 junio 2025).

Ayuntamiento de Valencia, visor urbanístico del Ayuntamiento de Valencia: https://geoportal.valencia.es/apps/GeoportalHome/es/inicio/urbanismo (última visita: 6 junio 2025).

Ayuntamiento de Valencia, Relación de Bienes Inmuebles a 31-12-2022, Ayuntamiento de Valencia, donde figura el inmueble sito en calle Arboleda 9, consultable en https://www.valencia.es/cas/ayuntamiento/patrimonio-municipal (última visita 6 junio 2025).

Banco de España, "Informe Anual 2023", 30 de abril de 2024, consultable en: https://www.bde.es/f/webbe/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/InformesAnuales/23/Fich/InfAnual_2023.pdf (última visita: 6 junio 2025).

Banco Mundial, datos PIB España consultables en https://datos.bancomundial.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD?end=2022&locations=ES&skipRedirection=true&start=1961&view=chart (última visita: 6 junio 2025).

Banco Mundial, "Informe Anual 2023", 30 de abril de 2024, consultable en https://www.bde.es/f/webbe/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/InformesAnuales/23/Fich/InfAnual_2023.pdf (última visita: 6 junio 2025).

Banco Mundial, 23 de noviembre de 2020, consultable en https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/850561606165749844/public-private-partnerships-for-investment-and-delivery-of-affordable-housing-in-emerging-market-economies (última visita: 6 junio 2025).

BANKINTER, "Precio de la vivienda en 2023: ¿Cómo evoluciona el precio de las casas en las ciudades?", 5 de abril de 2023, consultable en https://www.bankinter.com/blog/finanzas-personales/precio-vivienda-ciudades (última visita: 6 junio 2025).

Carrilbus, "Autobuses especiales en Madrid para trasladar a personas sin hogar", 26 noviembre 2024, consultable en https://carrilbus.com/autobuses-especiales-en-madrid-para-trasladar-a-gente-sin-hogar (última visita: 6 junio 2025).

Business Insider, "¿Una vivienda en un colegio? La nueva modalidad de alquiler social que todos los ayuntamientos tienen y solucionaría el drama habitacional de las ciudades", 12 de junio de 2023, consultable en https://www.businessinsider.es/vivienda-dotacional-nueva-solucion-drama-alquiler-1255904 (última visita: 6 junio 2025).

Caritas, nota de prensa de 21 de octubre de 2024, consultable en https://www.caritas.es/main-files/uploads/2024/10/20241021NdP_PSinHogar.pdf (última visita: 6 junio 2025).

Centro de Asesoría y Estudios Fiscales, artículo de Javier Rubio Gil, de 10 de septiembre de 2020, consultable en https://caescooperativa.es/2020/09/nulidad-de-la-venta-de-viviendas-del-ivima-en-2013/ (última visita: 6 junio 2025).

Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional del Centro, I.P. (Portugal), informe 264/01, de 29 de octubre, de su División de Apoyo Jurídico, consultable en https://www.ccdrc.pt/index.php?option=com_pareceres&view=details&id=1067&Itemid=1 (última visita: 6 junio 2025).

Comisión Europea, Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de la Regiones, "Libro Blanco sobre los servicios de interés general", de 12 de mayo de 2004 (COM/2004/0374 final), consultable en https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A52004DC0374 (última visita: 6 junio 2025).

Comisión Europea, Comunicación "Aplicación del programa comunitario de Lisboa - Servicios sociales de interés general en la Unión Europea", de 26 de abril de 2006 (SEC(2006) 516 / (COM/2006/0177 final) consultable en https://eur-

lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A52006DC0177 (última visita: 6 junio 2025).

Comisión Europea, propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la contratación pública, de 20 de diciembre de 2011 (COM/2011/0896 final – 2011/0438 (COD), consultable en https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0896:FIN:Es:PDF (última visita: 6 junio 2025).

Comisión Europea, Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de la Regiones, "Un marco de calidad para los servicios de interés general en Europa", 20 de diciembre de 2011 (COM/2011/0900 final), consultable en https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A52011DC0900 (última visita: 6 junio 2025).

Comisión Europea, comunicado de prensa, de 20 de diciembre de 2011, "ayudas estatales: la Comisión adopta nuevas normas sobre los servicios de interés económico general (SIEG)", consultable en ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_11_1571 (última visita: 6 junio 2025).

Comisión Europea**,** guía para la aplicación de las reglas comunitarias de ayudas de Estado, contratación pública y mercado interior a los servicios de interés económico general y, en particular a los servicios sociales de interés general, 29 de abril de 2013 (SWD (2013) 53 final/2), consultable en https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/fa5e107c-ad5c-4ae8-a8ae-b0037c993b23_es?filename=20130429_SWD-2013-53_SGEI_public_procurement_application_guide_es.pdf (última visita: 6 junio 2025).

Comisión Europea, Recomendación (UE) 2017/761, de 26 de abril de 2017, sobre el pilar europeo de derechos sociales (C/2017/2600), consultable en https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=uriserv:OJ.L_.2017.113.01.0056.01.SPA (última visita: 6 junio 2025).

Comisión Europea, estudio externo encargado a una consultora sobre las tendencias del mercado en el ámbito de la sanidad y de la vivienda social y de las implicaciones de las ayudas de Estado, de 2021, consultable en https://competition-policy.ec.europa.eu/system/files/2021-09/kd0621047enn_SGEI_evaluation.pdf (última visita: 6 junio 2025).

Comisión Europea, Manual sobre la trasposición de la Directiva de Servicios elaborado por la Comisión Europea, última edición de 2022, consultable en https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/60e2d020-6c6f-11ed-9887-01aa75ed71a1 (última visita: 6 junio 2025).

Comisión Europea, documento de evaluación del grupo de trabajo sobre las reglas de ayuda de estado para la salud y los servicios sociales de interés económico general y

del Reglamento *de minimis*, 1 de diciembre de 2022 (SWD(2022) 389 final), consultable en https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022SC0389 (última visita: 6 junio 2025).

Comisión Europea, información sobre los servicios de interés general en: https://ec.europa.eu/info/topics/single-market/services-general-interest_es (última visita: 6 junio 2025).

Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, Dictamen n.º 278/20, aprobado el 7 de julio de 2020, en respuesta a la consulta formulada por el Consejero de Vivienda y Administración Local sobre el Proyecto de Reglamento que posteriormente se aprobaría mediante el Decreto 84/2020, consultable en https://www.comunidad.madrid/sites/default/files/dictamenes/2020/dictamen_278-20_des.pdf (última visita: 6 junio 2025).

Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, Dictamen n.º 404/20, de 22 de septiembre de 2020, relativo a la consulta facultativa formulada por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid sobre la aplicación del artículo 31 del RDL 26/2020, consultable en https://www.comunidad.madrid/sites/default/files/dictamenes/2020/dictamen_404-20_des.pdf (última visita: 6 junio 2025).

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, informe anual del sector ferroviario (2020), consultable en https://www.cnmc.es/sites/default/files/3980698.pdf (última visita: 6 junio 2025).

Comité Económico y Social Europeo, Dictamen sobre «El reto de definir las viviendas sociales como servicios de interés económico general», de 13 de diciembre de 2012 (2013/C 44/09), consultable en https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:044:0053:0058:ES:PDF (disponible hasta 6 febrero 2025).

Comunidad de Cantabria, listado de viviendas tuteladas para personas con discapacidad, consultable en https://www.serviciossocialescantabria.org/uploads/documentos/Viviendas%20tuteladas%20Discapacitados.pdf (última visita: 6 junio 2025).

Comunidad de Cantabria, visor urbanístico consultable en https://mapas.cantabria.es/ (última visita: 6 junio 2025).

Comunidad de Madrid, pisos tutelados Baltasar Santos, información consultable en https://www.comunidad.madrid/centros/pisos-tutelados-baltasar-santos (última visita: 6 junio 2025) y pisos tutelados María Orué, información consultable en https://www.comunidad.madrid/centros/centro-dia-pisos-tutelados-maria-orue (última visita: 6 junio 2025).

Comunidad de Madrid, datos del Plan Vive consultables en https://www.comunidad.madrid/plan-vive (última visita: 6 junio 2025).

Comunidad Valenciana, listado de viviendas de la red del sistema público valenciano de servicios sociales para personas con enfermedad mental, consultable en https://inclusio.gva.es/documents/610651/383303064/VT+EM+SUPERVISADAS+PUB.pdf/63dfcc8a-9f73-57f8-972b-d3efffcbe113?t=1717069800631 (última visita: 6 junio 2025).

Congreso de los Diputados, intervención del Sr. Barandiran Benito, del Partido Nacionalista Vasco, en el debate de totalidad del proyecto de ley por el derecho a la vivienda, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados n.º 166, de 10 de marzo de 2022, pág. 38, consultable en https://www.congreso.es/es/busqueda-de-publicaciones?p_p_id=publicaciones&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_publicaciones_mode=mostrarTextoIntegro&_publicaciones_legislatura=XIV&_publicaciones_id_texto=(DSCD-14-PL-166.CODI (última visita: 6 junio 2025).

Consejo de Estado, Dictamen n.º 1507/1993, de 17 de febrero de 1994, consultable en https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-1993-1507 (última visita: 6 junio 2025).

Consejo de Estado, Dictamen n.º 3375/2001, de 5 de diciembre de 2001, consultable en https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2001-3375 (última visita: 6 junio 2025).

Consejo de Estado, Dictamen n.º 1116/2015, de 10 de marzo de 2016, consultable en https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2015-1116 (última visita: 6 junio 2025).

Consejo de Ministros, Acuerdo por el que se aprueba la Estrategia Nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España 2023-2030, 11 de julio de 2023, consultable en https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/servicios-sociales/Personas-sin-hogar/docs/Estrategia.2_PSH20232030.pdf (última visita: 6 junio 2025).

Consejo General del Poder Judicial, Acuerdo adoptado por el Pleno, de 27 de enero de 2022, por el que se aprueba el Informe sobre el anteproyecto de Ley por el derecho a la vivienda, consultable en https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Actividad-del-CGPJ/Informes/Informe-sobre-el-anteproyecto-de-Ley-por-el-derecho-a-la-vivienda (última visita: 6 junio 2025).

Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, Catálogo de Referencia de Servicios Sociales aprobado mediante Acuerdo de 16 de enero de 2013, consultable en https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/servicios-sociales/Prestaciones-basicas/catalogo-referencia.htm (última visita: 6 junio 2025).

Convenio Europeo de Derechos Humanos, versión española consultable en https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_spa (última visita: 6 junio 2025).

Cortes de Aragón, Proyecto de Ley de vivienda de Aragón, BOCA n.º 283 de 17 de octubre de 2018, consultable en Las Cortes de Aragón: Boletín Oficial (cortesaragon.es) (última visita: 6 junio 2025).

Departamento de Derechos Sociales e Inclusión de la Generalidad de Cataluña, datos de la prestación del servicio de vivienda tutelada para gente mayor consultables en https://dps.gencat.cat/ccs/prestacio.do?Prestacio=1401 (última visita: 6 junio 2025).

Defensor del Pueblo, "La vivienda protegida y el alquiler social en España", separata del volumen II del "Informe anual 2018", de 2019, consultable en https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2019/07/Separata_vivienda_protegida.pdf (última visita: 6 junio 2025).

Distrito Natural, datos del acuerdo firmado con la fundación PROVIVIENDA consultables en https://distritonatural.es/distrito-natural-y-provivienda-firman-un-acuerdo-para-el-fomento-de-la-vivienda-social-asequible-y-ecologica/ (última visita: 6 junio 2025).

Gobierno de Castilla-La Mancha, "Plan Estratégico de Atención a Personas sin Hogar en Castilla-La Mancha 2022-2025", sin fechar, consultable en https://compromisos.jccm.es › temas › documentos (última visita: 6 junio 2025), presentado el 10 de noviembre de 2022 en https://www.castillalamancha.es/actualidad/notasdeprensa/el-gobierno-regional-presenta-su-estrategia-de-atenci%C3%B3n-las-personas-sin-hogar-de-castilla-la-mancha (última visita: 6 junio 2025).

Economist&Jurist, "Derecho de superficie: regulación y características", 2 de junio de 2021, artículo de PELÁEZ MORALES, A. consultable en https://www.economistjurist.es/articulos-juridicos-destacados/derecho-de-superficie-regulacion-y-caracteristicas/ (última visita: 6 junio 2025).

El Periódico de la Energía, noticia de 22 de enero de 2024 consultable en https://elperiodicodelaenergia.com/el-congreso-tumba-el-decreto-del-impuesto-a-las-energeticas-con-el-voto-de-pp-vox-junts-pnv-y-upn/ (última visita: 6 junio 2025).

ESADE, "Vivienda Digna, más allá de un techo. Indicador del Observatorio de la Vivienda Digna de Esade", marzo 2025, consultable bajo petición a través de https://www.esade.edu/faculty-research/es/instituto-innovacion-social/publication/vivienda-digna-mas-alla-de-un-techo-indicador-del (última visita: 6 junio 2025).

ESADE y Caritas Diocesana de Barcelona, "Exclusión compartida. Vivir en una habitación en un contexto de exclusión residencial y social", 2025, consultable bajo petición a través de https://www.esade.edu/faculty-research/es/instituto-innovacion-social/publication/exclusion-compartida-vivir-en-una-habitacion-en-un-contexto (última visita: 6 junio 2025).

Esade Alumni y Real Estate Club, conferencia titulada "XXIII Jornada Anual del Club Inmobiliario Esade Alumni" celebrada el 29 de junio de 2022 en Madrid y consultable en https://www.youtube.com/watch?v=ZKoA0PNRCuY (última visita: 6 junio 2025).

EXPANSIÓN Jurídico, IX Edición Premios Expansión Jurídico, "EY Abogados Mucho más que TuTechô: contra el sinhogarismo", 30 de julio de 2024, pág. 2.

Federación Europea de Organizaciones Nacionales que Trabajan con Personas sin Hogar (FEANTSA), tipología ETHOS (European Typology of Homelessness and housing exclusión), consultable en https://www.feantsa.org/en/toolkit/2005/04/01/ethos-typology-on-homelessness-and-housing-exclusion?bcParent=27 (última visita: 6 junio 2025).

Fundación COHABITAC, información de la fundación consultable en https://www.cohabitac.cat/es/cohabitac/ (última visita: 6 junio 2025).

Fundación COHABITAC, acuerdo con la Federación de Municipios de Cataluña, consultable en https://www.cohabitac.cat/wp-content/uploads/2021/11/2.1-Acord-Marc-FMC-Cohabitac.pdf (última visita: 6 junio 2025).

Fundación FOESSA, "La sociedad del riesgo: hacia un modelo de integración precaria", Madrid, 2024, pág. 31, consultable en https://www.caritas.es/main-files/uploads/2024/11/CARITAS-analisis-y-persectivas-2024-digital-diciembre-2024.pdf (última visita: 6 junio 2025).

Fundación MAMBRÉ, información de la fundación consultable en Habitatge digne per a tothom - Fundació Mambre (última visita: 6 junio 2025).

Fundación NOU LLUC, información de sus promociones en curso consultable en https://fundacionoulloc.org/promociones-en-curso/ (última visita: 6 junio 2025).

Fundación Red de Apoyo a la Integración Sociolaboral (RAIS, conocida como "HOGAR SÍ"), Memoria de actividades de 2022, consultable en https://hogarsi.org/wp-content/uploads/2023/08/memoria2022.pdf (última visita: 6 junio 2025).

Fundación SALAS, adjudicación de concesiones y de derechos de superficie a su favor, datos consultables en Contractes-i-Acords-2023-Fundacio-SALAS.pdf (última visita: 6 junio 2025).

Fundación SALAS, noticia sobre el avance de obras publicada el 17 de abril de 2024, consultable en https://fundaciosalas.org/es/la-alcaldesa-de-cubelles-visita-las-

obras-de-la-promocion-de-viviendas-de-alquiler-social-que-fundacio-salas-impulsa-en-cubelles/ (última visita: 6 junio 2025).

Fundación PROVIVIENDA, datos de la fundación consultables en https://provivienda.org/viviendas-sociales-asequibles-ecologicas/ (última visita: 6 junio 2025).

Generalidad de Cataluña, derecho de superficie otorgado por el Ayuntamiento de Tarragona consultable en https://registredeconvenis.gencat.cat/drep_rccc/public/Convenis.do?accion=DownloadDocumentsConveni&numFila=0&numConveni=2023/P/2815 (última visita: 6 junio 2025).

Gobierno de las Islas Baleares, situación de las reservas estratégicas de suelo consultable en https://www.caib.es/sites/reservessol/es/inici/ (última visita: 6 junio 2025).

Habitatge Social, listado de solares adjudicados en el marco del convenio con el Ayuntamiento de Barcelona, consultable en https://habitatge.social/barcelona/es/solares/adjudicados/ (última visita: 6 junio 2025).

Housing Europe Observatory, "Th state of housing in Europe 2023", consultable en https://www.stateofhousing.eu/#p=1 (última visita: 6 junio 2025).

Idealista, "Las viviendas asequibles del Plan Vive de Madrid: dónde están, cómo son y qué ofrecen a los inquilinos", 4 de marzo de 2021, consultable en Alquiler asequible en Madrid del Plan Vive — idealista/news (última visita: 6 junio 2025).

Idealista, "Las 10 ciudades más caras de España para vivir, ¿cuáles son?", 26 de enero de 2024, consultable en https://www.idealista.com/news/inmobiliario/vivienda/2024/01/26/810108-las-10-ciudades-mas-caras-de-espana-para-vivir-cuales-son (última visita: 6 junio 2025).

Institut Balear de l´Habitatge, anuncio de licitación de 14 de septiembre de 2021, consultable en https://www.caib.es/eboibfront/ca/2021/11447/653222/anunci-de-l-institut-balear-de-l-habitatge-ibavi-d (última visita: 6 junio 2025).

Institut Cerdá, "Ocupación de la vivienda", 15 de noviembre de 2023, consultable en https://www.icerda.org/wp-content/uploads/2023/11/231109_Presentacion-Ocupacion-Colegio-Economistas-Institut-Cerda.pdf (última visita: 6 junio 2025).

Instituto Aragonés de Estadística, "Encuesta a las personas sin hogar. Aragón. Año 2022", comunicado de 19 de octubre de 2022, consultable en https://www.aragon.es/documents/20127/1909615/20221019_Comunicado_pers

onas_sinhogar2022.pdf/15fb2566-57c0-22f1-c208-701ed5dd7110?t=1666178793317 (última visita: 6 junio 2025).

Instituto Nacional de Estadística, Estadística Continua de Población, año 2022, consultable en https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177095&menu=ultiDatos&idp=1254735572981 (última visita: 6 junio 2025).

Instituto Nacional de Estadística, "Encuesta a las personas sin hogar", 2012 consultable en https://www.ine.es/prensa/np761.pdf (última visita: 6 junio 2025).

Instituto Nacional de Estadística, "Encuesta a las personas sin hogar. Año 2022", nota de prensa, 19 octubre 2022, consultable en https://www.ine.es/prensa/epsh_2022.pdf (última visita: 6 junio 2025).

Instituto Nacional de Estadística, Censos de Población y Viviendas, 2021, consultable en INEbase / Demografía y población /Cifras de población y Censos demográficos /Censos de Población y Viviendas / Resultados (última visita: 6 junio 2025).

Instituto Nacional de Estadística, "¿Cuántos habitantes tiene…?", población a 1 de enero de 2023 del municipio según Población del Padrón Continuo por Unidad Poblacional, consultable en https://www.ine.es/explica/explica_estadymas_widget_cuantos_ayuda.htm (última visita: 6 junio 2025).

Inventario General de Patrimonio de Cubelles, consultable en https://seu-e.cat/documents/1546798/10865251/Inventari+general+del+patrimoni+a+31-12-2022/c38668df-2788-45fb-86e8-c447c3176b54 (última visita: 6 junio 2025).

Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, informe n.º 26/2009, de 1 de febrero de 2010, consultable en https://www.hacienda.gob.es/DGPatrimonio/junta%20consultiva/informes/informes2010/informe%2026-09.pdf (última visita: 6 junio 2025).

Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, informe n.º 12/2010, de 23 de julio de 2010, consultable en https://www.hacienda.gob.es/DGPatrimonio/Junta%20Consultiva/informes/Informes2010/Informe%2012-10.pdf (última visita: 6 junio 2025).

Mario Becedas y Vicente Nieves, "La conversión masiva de suelo industrial en vivienda residencial oculta un efecto indeseado que nadie vio venir", El Economista, 18 de febrero de 2025, consultable en https://www.eleconomista.es/vivienda-inmobiliario/noticias/13224920/02/25/la-conversion-masiva-de-suelo-industrial-en-vivienda-residencial-oculta-un-efecto-indeseado-que-nadie-vio-venir.html, (última visita: 6 junio 2025).

Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, actividades y servicios, datos de vivienda y rehabilitación protegidas, consultable en https://apps.fomento.gob.es/BoletinOnline2/?nivel=2&orden=31000000 (última visita: 6 junio 2025).

Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto)" (1991), consultable en https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3594.pdf (última visita: 6 junio 2025).

Naciones Unidas, Asamblea General, Resolución, de 25 de septiembre de 2015, Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, consultable en https://www.mdsocialesa2030.gob.es/agenda2030/documentos/aprobacion-agenda2030.pdf (última visita: 6 junio 2025).

Naciones Unidas, "Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado", 7 de febrero de 2008 (A/HRC/7/16/Add.2), consultable en https://www.refworld.org/es/ref/informision/cdhonu/2008/es/55580 (última visita: 6 junio 2025).

Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y ONU Habitat, "El derecho a una vivienda adecuada", folleto informativo n.º 21/Rev1, abril 2010, consultable en https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_en.pdf (última visita: 6 junio 2025).

Naciones Unidas, CDESC, Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de España, resultantes de la sesión n.º 28 celebrada el 29 de marzo de 2018, E/C.12/ESP/6. Recomendaciones 6, apartado a), y 36, apartados a) y b), consultable en http://www.plataformadeinfancia.org/wp-content/uploads/2018/04/observaciones-finales-comite-DESC-sexto-informe-periodico-espana.pdf (última visita: 6 junio 2025).

Naciones Unidas, "Directrices para la Aplicación del Derecho a una Vivienda Adecuada. Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto", 26 de diciembre de 2019 (A/HRC/43/43), consultable en https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/353/93/PDF/G1935393.pdf?OpenElement (última visita: 6 junio 2025).

Naciones Unidas, Comisión de Desarrollo Social, "Viviendas asequibles y sistemas de protección social para todas las personas a fin de afrontar la falta de hogar", 58º período de sesiones, 22 de febrero de 2020, consultable en https://www.un.org/development/desa/dspd/wp-

content/uploads/sites/22/2020/02/CSocD58_Civil-SocietyDeclaration_ES.pdf (última visita: 6 junio 2025).

Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, "Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos acerca de su visita a España", 21 de abril de 2020 (A/HRC/44/40/Add.2), consultable en https://www.ohchr.org/es/documents/reports/visit-spain-report-special-rapporteur-extreme-poverty-and-human-rights (última visita: 6 junio 2025).

Naciones Unidas, "Mandatos del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos", 24 de enero de 2023 (OL ESP 1/2023), consultable en https://www.scribd.com/document/626730569/20230124-RecomiendaRelatoresNnUu-ProyectoLeyVivienda (última visita: 6 junio 2025).

NASUVINSA, sociedad pública navarra, Plan de Vivienda de Navarra 2018-2028 y Plan *Navarra Social Housing,* consultables en https://www.navarra.es/NR/rdonlyres/8A60B982-65C9-41D4-9B32-83D00DB6EE80/449532/PLANDEVIVIENDADENAVARRA20182028versi%C3%B3nfinal.pdf. y en https://www.navarra.es/NR/rdonlyres/8A60B982-65C9-41D4-9B32-83D00DB6EE80/449532/PLANDEVIVIENDADENAVARRA20182028versi%C3%B3nfinal.pdf y https://www.sociedadespublicasdenavarra.es/es/proyectos/vivienda-y-urbanismo/navarra-social-housing-plan-de-vivienda-de-alquiler (última visita: 6 junio 2025).

Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación, "Informe especial de supervisión relativo a los contratos de concesión en 2022", aprobado en su reunión celebrada el 17 de noviembre de 2023, consultable en https://www.hacienda.gob.es/RSC/OIReScon/informes-especiales-supervision/ies-concesiones2022.pdf (última visita: 6 junio 2025).

Observatorio de Contratación Pública, GARCÍA-ÁLVAREZ, G., "La compleja articulación procesal de la responsabilidad frente a terceros de contratistas o concesionarios", texto publicado el 4 de abril de 2022, consultable en https://www.obcp.es/opiniones/la-compleja-articulacion-procesal-de-la-responsabilidad-frente-terceros-de-contratistas-o (última visita: 6 junio 2025).

Observatorio de Contratación Pública, GIMENO FELIÚ, J.M., "Ventajas de los modelos colaborativos de coste objetivo", texto publicado el 14 de octubre de 2024, consultable en https://www.obcp.es/opiniones/ventajas-de-los-modelos-colaborativos-de-coste-objetivo (última visita: 6 junio 2025).

Observatorio de Vivienda y Suelo, Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, "Boletín especial Vivienda Social 2020", septiembre 2020, consultable en

file:///C:/Users/analopez1/Downloads/ObservatoriodeViviendaySueloBoletnespecialViviendaSocial2020.pdf (última visita: 6 junio 2025).

Paradores de Turismo de España, S.M.E., S.A., estado de información no financiera de 2022 consultable en https://paradores.es/sites/default/files/2023-07/einf-paradores-de-turismo-de-espana-2022.pdf (última visita: 6 junio 2025).

Parlamento Europeo, Resolución, de 11 de junio de 2013 sobre la vivienda social en la Unión Europea ((2012/2293(INI)), disponible en https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2013-0246_ES.html (última visita: 6 junio 2025).

Parlamento Europeo, Consejo Europeo y Comisión, proclamación institucional sobre el pilar europeo de derechos sociales, de 17 de noviembre de 2017, consultable en https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017C1213(01)&from=EN (última visita: 6 junio 2025).

Parlamento Europeo, Resolución legislativa sobre la propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de suministro, de servicios y de obras, de 7 de noviembre de 2002, COM(2000) 275 - C5-0367/2000 - 2000/0115(COD), consultable en https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:52002AP0010 (última visita: 6 junio 2025).

Parlamento Europeo, Resolución sobre cómo abordar los porcentajes de personas sin hogar en la Unión Europea, de 24 de noviembre de 2020 (2020/2802(RSP)), consultable en https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0314_ES.html (última visita: 6 junio 2025).

Parlamento Europeo, Resolución sobre el acceso a una vivienda digna y asequible para todos, de 21 de enero de 2021 (2019/2187(INI)), consultable en https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0020_ES.html (última visita: 6 junio 2025).

Parlamento Europeo, Decisión de 18 de diciembre de 2024, sobre la constitución, las competencias, la composición numérica y la duración del mandato de la Comisión Especial sobre la Crisis de la Vivienda en la Unión Europea (2024/3000(RSO)), consultable en https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-10-2024-0066_ES.pdf (última visita: 6 junio 2025).

Partido Popular, información sobre el resultado de las últimas elecciones autonómicas, consultable en https://www.pp.es/actualidad/documentos/ (última visita: 6 junio 2025).

Plataforma de Contratación del Sector Público, anuncio de 18 de octubre de 2024, expediente 2024-P332, consultable en https://www.sareb.es/wp-content/uploads/2024/10/documento-de-pliegos.pdf (última visita: 6 junio 2025).

Plataforma de Contratación del Sector Público, datos de concesiones consultables en https://contrataciondelestado.es/wps/portal/plataforma (última visita: 6 junio 2025).

Plataforma de Contratación del Sector Público, expediente n.º CO2021046PATR consultable en https://contrataciondelestado.es/wps/portal/!ut/p/b0/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfIjU1JTC3Iy87KtUlJLEnNyUuNzMpMzSxKTgQr0w_Wj9KMyU1zLcvQjLSOMS6JMXQoqfM0yXb2KwoIKc_IrHW1t9Qtycx0BQhdclw!!/ (última visita: 6 junio 2025).

Plataforma de Servicios de Contratación Pública de Cataluña, datos de concesiones consultables en https://contractaciopublica.cat/ca/inici (última visita: 6 junio 2025).

Portal de la Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, expediente n.º CD-01/2020 consultable en https://contratos-publicos.comunidad.madrid/contrato-publico/concesion-dominio-publico-terrenos-integrantes-redes-supramunicipalesde-comunidad (última visita: 6 junio 2025).

Portal Estadístico de Criminalidad, Hechos conocidos por allanamiento / usurpación de inmuebles por comunidades autónomas y periodo, consultable en https://estadisticasdecriminalidad.ses.mir.es/publico/portalestadistico/datos.html?type=pcaxis&path=/Datos11/&file=pcaxis (última visita: 6 junio 2025).

Primer Ministro y Ministro de Economía de Francia, Circular, de 20 de noviembre de 1974, "relative a l'indemnisation des titulaires de marchés publics en cas d'accroissement imprevisible de leus charges économiques (application de la théorie de l'imprévision)", consultable en https://www.legifrance.gouv.fr/download/securePrint?token=H2J22YaEoSvtEFQfyuy$ (última visita: 6 junio 2025).

Proprietaire Maintenant, información sobre las "Offices Publics de l´Habitat" consultable en https://www.proprietairemaintenant.fr/les-offices-publics-de-lhabitat-oph (última visita: 27 diciembre 2023).

Real Academia Española, definición de vivienda consultable en https://www.rae.es/ (última visita: 6 junio 2025).

Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en el Estado Español (EAPN-ES), Día de las Personas sin Hogar, Más de 40.000 personas viven en situación de sinhogarismo en España, 26 de noviembre de 2018, noticia consultable en https://www.eapn.es/noticias/902/mas-de-40000-personas-viven-en-situacion-de-sinhogarismo-en-espana (última visita: 6 junio 2025).

República Francesa, Código General de la Propiedad de las Personas Públicas, consultable en https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006070299/LEGISCTA000006164222/#LEGISCTA000006164222 (última visita: 6 junio 2025).

República francesa, Ordenanza n.º 2019-770, de 17 de julio de 2019, relativa a la parte legislativa del libro VIII del código de la construcción y de la vivienda, consultable en https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074096/LEGISCTA000006159063/?anchor=LEGIARTI000038834254#LEGIARTI000038834254 (última visita: 6 junio 2025).

República Francesa, Código de la Construcción y de la Vivienda, consultable en https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf/legiOrKali?id=LEGITEXT000006074096.pdf&size=4%20Mo&pathToFile=/LEGI/TEXT/00/00/06/07/40/96/LEGITEXT000006074096/LEGITEXT000006074096.pdf&title=Code%20de%20la%20construction%20et%20de%20l%27habitation (última visita: 6 junio 2025).

República Francesa, Código de Urbanismo, consultable en https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074075/LEGISCTA000006175664/#LEGISCTA000006175664 (última visita: 6 junio 2025).

República Portuguesa, Ley n.º 83/2019, de 3 de septiembre, de bases de vivienda, consultable en https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=3171&tabela=leis&ficha=1&pagina=1&so_miolo= (última visita: 6 junio 2025).

República Portuguesa, Ley 2/2024, de 5 de enero, consultable en https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/2-2024-836117862 (última visita: 6 junio 2025).

Sant Joan Despí, expediente n.º CO2021046PATR consultable a través de la Plataforma de Contratación del Estado https://contrataciondelestado.es/wps/portal/!ut/p/b0/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfIjU1JTC3Iy87KtUlJLEnNyUuNzMpMzSxKTgQr0w_Wj9KMyU1zLcvQjLSOMS6JMXQoqfM0yXb2KwoIKc_IrHW1t9Qtycx0BQhdclw!!/ (última visita: 6 junio 2025).

Sant Joan Despí, bases generales para la adjudicación de viviendas en alquiler de promoción municipal de ADSA Aparcamientos Despí, S.A.U. consultables en https://sjdespi.cat/sites/default/files/2024-05/bases_de_viviendas_de_alquiler_de_promocion_municipal.pdf (última visita: 6 junio 2025).

Sociedad de Gestión de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria, S.A., expediente 2024-P332, consultable a través de la Plataforma de Contratación del Estado https://www.sareb.es/wp-content/uploads/2024/10/documento-de-pliegos.pdf (última visita: 6 junio 2025).

TACRC, Resolución n.º 588/2022, de 19 de mayo, consultable en https://www.hacienda.gob.es/TACRC/Resoluciones/A%C3%B1o%202022/Recurso%200437-2022%20(Res%20588)%2019-05-2022.pdf (última visita: 6 junio 2025).

Tesoro Público, datos de la deuda pública española a 10 años en 2024, consultables en https://www.tesoro.es/deuda-publica/historico-de-estadisticas/subastas (última visita: 6 junio 2025).

Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, Acuerdo n.º 62/2023, de 29 de junio, consultable en https://aragondigital.es/wp-content/uploads/2022/04/NOTIFICACION-GOBIERNO-DE-ARAGON.pdf (última visita: 6 junio 2025).

Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público, Resolución n.º 262/2022 (recurso N-2022-0215), de 25 de octubre, consultable en https://contractacio.gencat.cat/web/.content/contacte/tccsp/resolucions/2022/resolucio-num-262-2022.pdf (última visita: 6 junio 2025).

TORRES, L., "Nuevas normas urbanísticas para Madrid en otoño", El Economista, 1 de septiembre de 2021, consultable en https://www.eleconomista.es/inmobiliaria/noticias/11375476/09/21/Nuevas-normas-urbanisticas-para-Madrid-en-otono.html (última visita: 6 junio 2025).

WeCity, noticia publicada el 30 de mayo de 2024, consultable en https://www.wecity.com/que-es-el-credito-promotor-y-con-que-descuentos-se-compra/ (última visita: 6 junio 2025).

3. RESOLUCIONES JUDICIALES

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 25 de junio de 1982, RJ\1982\4851.

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 16 de julio de 1982, RJ 1982\5445.

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 20 de septiembre de 1982, RJ\1982\5467.

STC (Pleno), n.º 152/1988 de 20 de julio, RTC 1988\152.

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 7 de diciembre de 1982, RJ\1983\3352.

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 15 de febrero de 1983, RJ\1983\886.

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 26 de mayo de 1983, RJ\1983\3438.

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 14 de junio de 1983, RJ 1983\3506.

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 5 de marzo de 1984, RJ 1984\2621.

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 24 octubre de 1985, RJ 1985\5320.

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 27 de noviembre de 1985, RJ 1985\6505.

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 31 de diciembre de 1985, RJ\1985\6553.

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 13 de octubre de 1986, RJ 1986\6423.

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 22 de enero de1988, RJ\1988\334.

STS (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera), de 23 de junio de 1989, RJ 1989\4877.

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta), de 2 de marzo de 1990, RJ 1990\2124.

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Sexta), de 24 de julio de 1990, RJ 1990\6677.

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Sexta), de 8 de noviembre de 1990, RJ 1990\8817.

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Sexta), de 5 de diciembre de 1990, RJ\1990\9729.

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 11 de febrero de 1991, RJ 1991\784.

STJUE, de 10 de diciembre de 1991, asunto C-179/90, Merci convenzionali porto di Genova.

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 21 de enero de 1992, RJ 1992\717.

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Cuarta), de 28 de abril de 1992, RJ 1992\4114.

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta), de 29 de septiembre de 1992, RJ 1992\6988.

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta), de 14 de octubre de 1992, RJ\1992\7590.

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta), de 20 de julio de 1993, RJ\1993\5583.

STJUE, de 23 de octubre de 1994, asunto C-159/94, Comisión contra Francia.

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta), de 14 de marzo de 1995, RJ 1995\1955.

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda), de 27 de marzo de 1995, RJ 1995\2542.

STC (Pleno), n.º 6º/1997 de 20 de marzo, RTC 1997\61.

STJUE, de 17 de julio de 1997, asunto C-242/95, GT-Link A/S.

STJUE, de 18 de junio de 1998, asunto C-266/96, Corsica Ferries France SA.

STC (Pleno), n.º 166/1998 de 15 de julio, RTC 1998\166.

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta), de 16 de noviembre de 1998, RJ\1998\9331.

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 6 de mayo de 1999, RJ 1999\4300.

STSJ de Castilla y León (Sala de lo Contencioso-Administrativo), n.º 1394/1999 de 10 de noviembre, RJCA\1999\4898.

STSJ de Islas Canarias (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Única) n.º 699/2000 de 19 mayo, RJCA\2000\1954.

STSJ de Cataluña (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera), nº. 1021/2000 de 30 noviembre, RJCA\2000\2516.

STSJ de Cataluña (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera) n.º 920/2001 de 11 de octubre, RJCA\2001\1497.

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 22 de enero de 2002, RJ 2002\5599.

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Cuarta), de 26 de febrero de 2002, RJ 2002\2625.

STSJ de Cataluña (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera), n.º 577/2002 de 21 de junio, RJCA\2002\992.

STSJ de Murcia (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Primera), n.º 153/2003 de 16 mayo, JUR\2003\167313.

STSJ Islas Canarias (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Única), n.º 500/2003 de 29 mayo, JUR\2003\268243.

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Cuarta), de 1 de octubre de 2003, RJ 2003\8133.

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Séptima), de 6 de octubre de 2003, RJ 2003\7070.

STSJ de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda), de 6 de octubre de 2004, JUR 2011\58519.

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Cuarta), de 11 de mayo de 2005, RJ 2005\3253.

STSJ de Cataluña (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera), n.º 228/2007 de 9 de marzo, JUR 2007\282489.

STEDH, de 9 de octubre de 2007, caso Stankova contra Eslovaquia, JUR 2007\298821.

STSJ de País Vasco (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda), n.º 530/2007 de 12 septiembre, RJCA\2008\34.

STC (Pleno), n.º 247/2007 de 12 de diciembre, RTC 2007\247.

STJUE, de 12 de febrero de 2008, asunto T-289/03 BUPA y otros contra Comisión (DOUE 29 marzo 2008).

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta), de 21 de mayo de 2008, RJ 2008\2849.

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Cuarta), de 3 de julio de 2008, RJ\2008\3342.

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta), de 16 julio 2008, RJ\2008\4431.

STSJ de País Vasco (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda), n.º 276/2010 de 20 de abril, JUR 2010\414281.

STJUE, de 29 de abril de 2010, asunto C-160-08, Comisión Europea contra República Federal de Alemania.

STSJ de Cataluña (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera), n.º 562/2010 de 29 de junio, JUR 2010\388369.

STSJ de Cataluña (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera), n.º 755/2010 de 6 octubre, RJCA 2011\387.

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta), de 19 de octubre de 2011, RJ\2012\1301.

STC (Pleno). n.º 36/2012 de 15 de marzo, RTC 2012\36.

STSJ de Cataluña (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera), n.º 700/2012 de 4 de octubre, JUR 2013\178381.

ATC (Pleno), nº. 247/2012, de 18 de diciembre, BOE 22 enero 2013.

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Sexta), de 19 de diciembre de 2012, ECLI:ES:TS:2012:8389.

STJUE, de 8 de mayo de 2013, asuntos acumulados C-197/11, Eric Libert y otros contra Gouvernement flamand y C-203/11, All Projects & Developments NV y otros contra Vlaamse Regering.

STJUE, de 11 de julio de 2013, asunto C-57/12, Fédération des maisons de repos privées de Belgique (Femarbel) ASBL contra Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale, ECLI:EU:C:2013:517.

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Primera), de 15 de julio de 2013, RJ\2013\6175.

STC (Pleno), nº. 33/2014 de 27 febrero, RTC 2014\33.

STSJ de Cataluña (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera), n.º 291/2014 de 22 de mayo, JUR 2014\187197.

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta), de 18 de septiembre de 2014, RJ\2014\4675.

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta), de 14 de octubre de 2014, RJ\2014\5796.

STSJ Andalucía (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), n.º 3463/2014 de 29 diciembre, JUR\2015\173867.

STEDH, de 9 de abril de 2015, asunto Tchokontio Happi contra Francia, JUR 2015\101978.

STS (Sala de lo Civil, Sección Primera), n.º 638/2015 de 17 de noviembre, RJ 2015/4972.

STC (Pleno), n.º 41/2016 de 3 de marzo, RTC 2016\41.

STSJ de Andalucía (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera), n.º 440/2016 de 5 de mayo de 2016, ECLI:ES:TSJAND:2016:5353.

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo), n.º 1199/2016 de 25 de mayo, RJ 2016\2657.

STS (Sala de lo Contencioso-Administración, Sección Quinta), de 25 de octubre de 2016, ECLI:ES:TS:2016:4625.

STC (Pleno), n.º 75/2018 de 5 de julio, RTC 2018\75.

STC (Pleno), n.º 161/2019 de 12 de diciembre, RTC 2019\161.

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Primera), n.º 1550/2020 de 19 noviembre, RJ\2020\5293.

STC (Pleno), n.º 16/2021 de 28 de enero, RTC 2021\16.

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta), n.º 205/2021 de 16 de febrero, RJ 2021\830.

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta), n.º 206/2021 de 16 de febrero, RJ 2021\847.

STJUE (Sala Tercera), de 25 de marzo de 2020, asunto C-451/08, Helmut Müller GMBH contra Bundesanstalt für Immobilienaufgaben.

STJUE (Sala Cuarta), de 14 de julio de 2022, asunto C 436-20, Asociación Estatal de Entidades de Servicios de Atención a Domicilio (ASADE) contra Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas.

STC (Pleno), n.º 74/2024 de 21 de mayo, RTC 2024\74.

ANEXO

TABLA 1: SUELO DOTACIONAL EN LOS PPS O EN SU DEFECTO PPV

TABLA 1: SUELO DOTACIONAL EN LOS PPS O EN SU DEFECTO PPV
ANDALUCÍA
Suelo dotacional: no expresamente. Posible aplicación de este supuesto que integra el PPS: 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. Dicha incorporación podrá ser limitada temporalmente o quedar sujeta a condiciones concretas (art. 128.a) LISTA). **Finalidad** Los ingresos y recursos derivados de la propia gestión de los patrimonios públicos de suelo, se destinarán a la ejecución de sistemas generales y locales, equipamientos y dotaciones, entre otras finalidades (art. 129 LISTA).
ARAGÓN
Suelo dotacional: no en PPS: los terrenos cedidos que estén afectos al establecimiento de sistemas generales o dotaciones locales públicas no integran el correspondiente patrimonio público del suelo mientras se mantenga la afección (art. 104 del TRLUA). En cambio, el Fondo Social de Vivienda de Aragón (Decreto-ley 3/2015) o Parque Público de Vivienda Social de Aragón (Ley 10/2016), que integrará las viviendas de las entidades del sector público aragonés, incluido el sector público local, "podrá también incluir **suelos dotacionales** o con cualquier otra calificación compatibles con la promoción de viviendas u otras formas de alojamiento acordes con su finalidad. Dichas viviendas u alojamientos, una vez construidos, se integrarán necesariamente en el Fondo [sic Parque]" (art. 15.4 Decreto-ley 3/2015; en sentido análogo el art. 28.4 Ley 10/2016 Aragón).
ASTURIAS
Suelo dotacional: no expresamente. Posible aplicación de estos supuestos que integran el PPS (art. 216.1, apartados b) y c) del TROTUPA): ▪ Los terrenos u otros bienes obtenidos por cesiones y expropiaciones urbanísticas, ejercicio de los derechos de tanteo y retracto, derecho de readquisición preferente y, en general, por la ejecución del planeamiento urbanístico o de los instrumentos de ordenación del territorio y disciplina urbanística, incluido siempre el aprovechamiento urbanístico que exceda del que corresponda a los propietarios de suelo urbano y urbanizable. ▪ Los terrenos adquiridos con la finalidad de incorporarlos a los propios patrimonios públicos de suelo. **Finalidad** Los bienes y derechos económicos integrantes de los PPS necesariamente deberán destinarse a lo que al respecto esté previsto en los instrumentos de ordenación urbanística, en atención a los fines de interés social entre los que figura expresamente la "ejecución de dotaciones urbanísticas públicas, incluidos los sistemas generales y locales" (art. 217.a) del TROTUPA).

CANARIAS
Suelo dotacional: no expresamente. Posible aplicación de este supuesto que integra el PPS (art. 74.3.d) TRLOTC y 297.d) LSENPC): Los terrenos y las edificaciones o construcciones adquiridos, en virtud de cualquier título y, en especial, mediante expropiación. **Finalidad** Los bienes integrantes de los PPS podrán destinarse a actuaciones públicas dotacionales, sistemas generales u otras actividades de interés social (art. 76.c) TRLOTC y 299.2.e) LSENPC). Según la normativa de vivienda, como actuación protegible figura "la adquisición onerosa de suelo para incorporarlo a un patrimonio público de suelo, siempre que quede afecto a la construcción de viviendas protegidas y, excepcionalmente, al equipamiento y servicios de esta clase de viviendas cuando venga exigido por la normativa urbanística" (art. 29.1 LVCAN).
CANTABRIA
Suelo dotacional: no expresamente. Incluye bienes obtenidos mediante cesión (art. 202.1 LOTUC). El planeamiento puede prever el uso del subsuelo bajo superficie dotacional pública como bien patrimonial, en cuyo caso "el subsuelo se integrará en el patrimonio municipal de suelo" mientras que "el vuelo [se integrará] en el dominio público". (art. 203.2 LOTUC). **Finalidad** Los bienes y fondos integrantes del patrimonio municipal del suelo deberá destinarse a la urbanización y ejecución de dotaciones y equipamientos públicos, incluidos los sistemas generales (art. 206.1.c) LOTUC). El patrimonio regional del suelo incluye, como destino, poner a disposición de los pequeños municipios el suelo preciso para la realización de los fines previstos en el art. 206 de la LOTUC (art. 211.1 LOTUC).
CASTILLA-LA MANCHA
Suelo dotacional: no expresamente. Posible aplicación de este supuesto que integra el PPS: 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 (art. 77.a) TRLOTAUCM). **Finalidad** Los bienes de los PPS podrán destinarse a obras de urbanización y ejecución de sistemas generales y sistemas locales en suelo urbano, entre otros usos de interés social (art. 79.2.b) TRLOTAUCM).
CASTILLA Y LEÓN
Suelo dotacional: no expresamente. El Reglamento Urbanismo Castilla y León sí contemplaba "las dotaciones urbanísticas públicas asentadas sobre suelos públicos" como bien inmueble integrante del PPS en su art. 372.1.b).5º. Sin embargo, este apartado 5º fue derogado por la disposición derogatoria del Decreto 45/2009, de 9 de julio, de modificación del Decreto 22/2004 (BOCL 17 julio 2009). Posible aplicación de estos supuestos que integran el PPS (art. 124.1 apartados b) y c) LUCL):

- Los terrenos de naturaleza patrimonial que sean clasificados como suelo urbano no consolidado o suelo urbanizable de uso residencial.
- Los terrenos adquiridos a fin de incorporarlos a los patrimonios públicos de suelo, y los terrenos que la Administración considere conveniente incorporar a dichos patrimonios.

Finalidad

Los bienes de los patrimonios públicos de suelo, los fondos adscritos a los mismos, así como los ingresos obtenidos por su enajenación, deberán destinarse necesariamente a la ejecución de dotaciones urbanísticas públicas, incluidos los sistemas generales, entre otros fines de interés social (art. 125.1.c) LUCL).

Los bienes, recursos y derechos de los patrimonios públicos de suelo, los fondos adscritos a los mismos, así como los ingresos obtenidos por su enajenación, deberán destinarse necesariamente a alguno de los siguientes fines de interés social, entre los que figura la ejecución de sistemas generales u otras dotaciones urbanísticas públicas (art. 374 Reglamento Urbanismo Castilla y León).

CATALUÑA

Suelo dotacional: indirectamente, mediante su pertenencia al Instituto Catalán del Suelo.

Justificación: la Administración de la Generalidad puede adquirir, por expropiación forzosa y en ejecución del planeamiento urbanístico, suelos con destino al sistema de equipamientos comunitarios de alojamiento dotacional de titularidad pública, los cuales quedan incorporados directamente al patrimonio propio del Instituto Catalán del Suelo (art. 18.3 LVGENCAT).

También puede este Instituto adquirir bienes a título oneroso y puede recibir terrenos por cesión gratuita directamente de otras Administraciones públicas para su patrimonio propio, los cuales se tienen que destinar al sistema de equipamientos comunitarios de alojamiento dotacional para construir y explotar alojamientos dotacionales de titularidad pública (art. 18.4 LVGENCAT).

El patrimonio público de suelo y de vivienda de la Generalidad se constituye por medio del Instituto Catalán del Suelo (art. 160.3 TRLUCAT). Entre las funciones de esta entidad pública figuran adquirir suelo, incluso mediante expropiación forzosa, como beneficiario, de terrenos destinados a la creación de dotaciones y equipamientos (art. 3.1.k) Ley 4/1980, de 16 de diciembre, de creación del Instituto Catalán del Suelo, DOGC 16 diciembre 1980).

Por ello cabe concluir que los bienes adquiridos mediante los mecanismos mencionados para equipamientos comunitarios de alojamiento dotacional, integran dicho patrimonio público.

En cambio, para el caso del patrimonio municipal del suelo, el Reglamento Urbanismo GENCAT solo menciona terrenos de carácter patrimonial adquiridos por cualquier título (art. 223 TRLUCAT.

Finalidad

Entre las finalidades del patrimonio público de suelo y de vivienda figura la relativa a hacer efectivo el derecho de los ciudadanos a acceder a una vivienda digna y adecuada pero no la referente a equipamientos (art. 160.1 y 5 TRLUCAT).

EXTREMADURA

Suelo dotacional: no expresamente.

Se mencionan los bienes y derechos de la Administración titular que voluntariamente decida incorporar, con carácter permanente o no, a los patrimonios públicos de suelo (art. 134 LOTUSE).

Finalidad

Entre las finalidades posibles, figura la de la financiación de inversiones para la ejecución, conservación y rehabilitación de dotaciones públicas (art. 136.4.a) LOTUSE).

GALICIA

Suelo dotacional: como posibilidad.

En la descripción de las parcelas dotacionales públicas de cesión obligatoria al ayuntamiento o a otras Administraciones, se indicará expresamente su carácter de dominio público y, en su caso, su incorporación al patrimonio público del suelo (art. 255) pero la Ley no se refiere expresamente a estos bienes en el listado de los que integran los PPS (art. 133 de la LSG).

Finalidad

Entre los destinos posibles, figuran las actuaciones públicas de interés social y las vinculadas a la propia planificación y gestión urbanística, en especial al pago en especie, mediante permuta, de los terrenos destinados a sistemas generales y locales de dotaciones públicas (art. 134.1.b) LSG).

ISLAS BALEARES

Suelo dotacional: no expresamente.

Posible aplicación de este supuesto: los terrenos y las construcciones adquiridos por la administración para su incorporación al patrimonio de suelo correspondiente y, en todo caso, los que lo sean como consecuencia del ejercicio de los derechos de tanteo y retracto previstos en la presente ley (art. 103.c) LUIB).

Finalidad

Los terrenos y las construcciones que integran los PPS se destinarán, de acuerdo con su calificación urbanística, a suelo residencial o a usos de interés social entre los que figuran la implantación de dotaciones (art. 104 LUIB).

LA RIOJA

Suelo dotacional: no expresamente.

Incluye en los PPS los bienes obtenidos como consecuencia de cesiones y en general por la ejecución del planeamiento urbanístico (art. 179 LOTURL). El patrimonio municipal del suelo lo integran bienes inmuebles de titularidad municipal que tengan "ya naturaleza patrimonial" (art. 179 LOTURL).

Finalidad

Dentro del precepto que regula el destino de los bienes integrantes del Patrimonio Municipal del Suelo, "el suelo dotacional podrá destinarse a la construcción de vivienda en régimen de alquiler protegido y de alquiler en rotación" (art. 181.2 LOTURL). Por tanto, el suelo dotacional para vivienda sí forma parte de dicho PMS.

También el patrimonio regional del suelo tiene como fin "la construcción de vivienda en régimen de alquiler protegido o de alquiler en rotación en suelo dotacional de titularidad de la Comunidad Autónoma de La Rioja" (art. 189.2 LOTURL).

MADRID

Suelo dotacional: no expresamente.

Posible aplicación de estos supuestos que integran el patrimonio público de suelo (art. 174.1 apartados d) y e) LSCM):

- Los derechos -no los terrenos en sí- correspondientes sobre los terrenos a obtener por cesión en la equidistribución reparcelatoria de beneficios y cargas con destino a dotaciones para redes locales y supramunicipales en cualquier clase de suelo, en virtud del valor económico de la diferencia entre las edificabilidades objetivas y las normales establecidas por el planeamiento urbanístico.

- Los terrenos, construcciones y edificaciones adquiridos por la Administración titular, en virtud de cualquier título y, en especial, mediante expropiación, con el fin de su incorporación al correspondiente patrimonio de suelo.

Asimismo, los derechos, bienes y valores que obtenga la Administración urbanística derivados de procesos de equidistribución, sean de gestión por áreas de reparto o por unidades de ejecución, se integrarán en cada caso y en la proporción determinada por esta Ley, en los patrimonios públicos de suelo de los municipios correspondientes y de la Comunidad de Madrid, a efectos de su gestión para el cumplimiento de la equidistribución de beneficios y cargas (art. 83.1 LSCM).

Finalidad

Los derechos, bienes y valores incorporados a los patrimonios públicos del suelo derivados de procesos de equidistribución, tendrán por finalidad la adquisición y urbanización de terrenos destinados por el planeamiento urbanístico a las redes de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos, entre otros fines (art. 83.2 LSCM).

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 presente Ley, a actuaciones públicas para la obtención de terrenos y ejecución, en su caso, de las redes de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos, entre otros fines (art. 176.c) LSCM).

MURCIA

Suelo dotacional: de acuerdo con la ley de vivienda, la Comunidad Autónoma puede adquirir suelo con destino a la promoción de viviendas y la "formación de patrimonios públicos de suelo para uso dotacional de vivienda pública, entendida como bien de servicio público" (art. 36 LVMur).

Sin embargo, desde el punto de vista urbanístico, en los PPS figuran los terrenos, construcciones y edificaciones no afectos a un uso o servicio público adquiridos o expropiados con el fin de su incorporación a dicho patrimonio así como los que los municipios y la Comunidad Autónoma se cedan entre sí con carácter gratuito, para su incorporación al patrimonio de la Administración cesionaria (art. 228.1.c) LOTURM).

Finalidad

El conjunto de viviendas protegidas y sus anejos calificados como viviendas de promoción pública constituye el parque público de viviendas cuya finalidad es atender las necesidades de vivienda de las personas y los grupos concretos de destinatarios que sin la intervención pública difícilmente podrían disfrutar del derecho a la vivienda constitucionalmente protegido, por sus circunstancias personales, sociales, laborales y económicas (art. 46 LVMur).

Desde el punto de vista urbanístico, los bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo se destinarán a la ejecución de sistemas generales y dotaciones urbanísticas públicas, entre otros fines (art. 229.1.c) LOTURM).

NAVARRA

Suelo dotacional: previsión expresa: se integrarán en el Banco Foral de Suelo Público los terrenos obtenidos por cesión para la dotación supramunicipal destinada a la construcción de viviendas protegidas en régimen de arrendamiento (art. 234 TRLFOTU).

Esta redacción relativa a la dotación supramunicipal proviene de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo (BON 27 diciembre 2002). Según la exposición de motivos de esta norma:

"La novedad más importante de este Banco Foral de Suelo Público radica en la incorporación al mismo de la dotación supramunicipal, consistente en la cesión obligatoria y gratuita de terrenos para la construcción de viviendas de titularidad pública e integración social, que persigue la finalidad de obtener suelo para dar solución a los problemas de vivienda existentes en sectores de

población especialmente necesitados de ella y que tienen grandes dificultades o no pueden participar en el mercado de vivienda para su adquisición; de ahí que se trate de una cesión de terrenos y en contrapartida de unos bienes que obligatoriamente deben permanecer en mano pública para este destino tan específico".

Finalidad

Los bienes integrantes del Banco Foral de Suelo Público en concepto de dotación supramunicipal prevista en el art. 55.6 de esta ley foral se destinarán únicamente a la construcción de viviendas protegidas en régimen de arrendamiento, sin perjuicio de que su gestión se realice mediante alguna de las formas previstas en el apartado 1 del artículo siguiente o bajo la fórmula de derecho de superficie prevista en el art. 239 (art. 236.2 TRLFOTU).

Además, podrán enajenarse los bienes provenientes de la dotación supramunicipal siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos (art. 236.5 TRLFOTUN):

a) Su enajenación se produzca en pública competencia.

b) Su destino siga siendo la construcción de vivienda sometida a algún régimen de protección pública o integración social.

c) El ingreso de la enajenación se destine al mantenimiento, ampliación o construcción del Banco Foral de Suelo Público, o como destino a ayudas públicas para fomentar las operaciones de regeneración o renovación urbanas.

PAÍS VASCO

Suelo dotacional: en los patrimonios municipales de suelo, que deben constituirse obligatoriamente, se integran los terrenos y los derechos obtenidos en la ejecución del planeamiento urbanístico y en concepto de cesión gratuita para las dotaciones públicas (art. 113.1.b) LSUPV). Todos los ayuntamientos están legalmente obligados a constituir, mantener y gestionar patrimonios públicos de suelo (art. 111.1 LSUPV).

Los órganos forales de los territorios históricos y la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco pueden constituir sus propios patrimonios públicos de suelo (art. 111.3 LSUPV). Están plenamente sujetos a las disposiciones de este capítulo, aun cuando la administración titular no haya procedido aún a la constitución de su patrimonio público de suelo, los bienes y recursos que, conforme a esta ley, deban formar parte del mismo (art. 111.4 LSUPV). La ley no define qué bienes integran los PPS a nivel supramunicipal.

Sin embargo dicha definición la encontramos en la LVPV. Así, en el seno de la Administración general de la Comunidad Autónoma se crea el Patrimonio Público de Suelo de la Comunidad Autónoma del País Vasco (art. 14.1 LVPV). Forman parte de este, "los vinculados a las políticas públicas de vivienda protegida o de alojamientos dotacionales" (art. 16.2.a) LVPV).

En concreto, los terrenos calificados por el planeamiento municipal como dotación pública con destino a alojamientos dotacionales obtenidos por cesión obligatoria y gratuita o por expropiación forzosa, y las propias edificaciones, quedarán incorporados al patrimonio público de suelo correspondiente (art. 24.1 y 2 LVPV).

Finalidad

Los bienes no destinados a dotaciones públicas y los recursos integrantes a PPS se podrán destinar a obras de rehabilitación o construcción de dotaciones públicas, entre otros fines (art. 115.1.b) LSUPV).

Se prohíbe la enajenación onerosa de los bienes y derechos calificados como dotacionales, incluido, en su caso, el derecho de propiedad superficiante de los terrenos calificados como dotación residencial protegida por la ordenación estructural (art. 116.1 LSUPV).

VALENCIA

Suelo dotacional: no expresamente.

Posible aplicación de este supuesto: bienes adquiridos por la administración para su incorporación al patrimonio municipal de suelo. Para cumplir su función, la adquisición puede producirse con suficiente antelación a la futura evolución de precios del terreno, pudiendo ser previa a la urbanización e incluso a la aprobación de la planificación. Con tal fin es lícito condicionar la decisión de urbanización del suelo a la previa adquisición pública del terreno (art. 104.2.a) TRLOTUPV).

Ahora bien, el art. 146.3.b) TRLOTUPV dispone que, en el caso de actuaciones integradas, uno de los deberes de los propietarios consiste en ceder gratuitamente a la administración, en régimen de equidistribución, los suelos de destino dotacional público o con destino al patrimonio municipal de suelo legalmente exigibles, lo cual hace pensar que estos destinos alternativos son diferentes.

Finalidad

Los bienes y recursos que integran el patrimonio público de suelo, así como los ingresos resultantes de su gestión se podrán destinar, entre otras actuaciones de interés social, a (art. 105.1.a) y c) TRLOTUPV):

- Obtención de suelos y ejecución de los elementos pertenecientes a la red primaria de la ordenación estructural, siempre que no estén adscritos o incluidos en un área de reparto.
- Obtención de suelo y construcción de equipamientos de la red secundaria cuya ejecución no esté prevista a cargo de las y los propietarios del suelo.

Fuente de elaboración propia a partir de las normas citadas

TABLA 2: CALIFICACIÓN PATRIMONIAL DE LAS DOTACIONES O EQUIPAMIENTOS PARA VIVIENDA SOCIAL EN LA LEGISLACIÓN DE PATRIMONIO DE LAS CCAA

TABLA 2: CALIFICACIÓN PATRIMONIAL DE LAS DOTACIONES O EQUIPAMIENTOS PARA VIVIENDA SOCIAL EN LA LEGISLACIÓN DE PATRIMONIO DE LAS CCAA
ANDALUCÍA
Definición del dominio público análoga a la estatal, sin referencias al suelo dotacional ni a la vivienda pública (Ley 4/1986, de 5 de mayo, de Patrimonio de Andalucía, BOJA 9 mayo 1986, y Decreto 276/1987, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Patrimonio de Andalucía, BOJA 8 enero 1988)
ARAGÓN
Los patrimonios de suelo y de vivienda se rigen preferentemente por su legislación administrativa específica. A falta de normas especiales, dichos patrimonios se rigen por esta ley y su normativa de desarrollo (art. 3.2) (Decreto Legislativo 4/2013, de 17 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Patrimonio de Aragón, BOA 31 diciembre 2013)
ASTURIAS
Hasta tanto se promulgue una Ley del Principado sobre promoción pública de la vivienda, las adquisiciones, enajenaciones y demás negocios jurídicos relativos a inmuebles destinados a dicha actividad promotora, se regirán por las normas establecidas al efecto y, supletoriamente, por la ley de patrimonio. Corresponde a la Consejería de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda las facultades y competencias atribuidas en este texto legal a la Consejería de Hacienda, Economía y Planificación en orden al tráfico de los bienes inmuebles patrimoniales (disposición adicional). No se especifica cuál es el tipo de suelo sobre el que se asienta dicha promoción pública de la vivienda. (Ley 1/1991, de 21 de febrero, del Patrimonio de Asturias, BOPA 7 marzo 1991) [1369]
CANARIAS
El régimen jurídico del patrimonio público de suelo a constituir por la Comunidad Autónoma de Canarias con la finalidad de crear reservas de suelo para actuaciones públicas de carácter urbanístico, residencial o ambiental, y de facilitar la ejecución del planeamiento, así como el régimen jurídico de las actuaciones de fomento público del suelo destinado a la construcción de viviendas protegidas, se regirá por su legislación específica (D.A.3ª, apdo. 3). (Ley 6/2006, de 17 de julio, de Patrimonio de Canarias, BOC 21 julio 2006)
CANTABRIA
Se contiene una previsión competencial respecto de las viviendas de protección pública y del patrimonio regional del suelo (D.A.3ª Ley 3/2006, de 18 de abril, de Patrimonio de Cantabria, BOCT 17 abril 2006).

[1369] Se ha revisado también el Decreto 56/1994, de 30 de junio, por el que se aprueba el Reglamento del Patrimonio de Asturias (BOPA 8 agosto 1994).

Asimismo, se contempla una remisión a "normas especiales" en todo lo relativo a la actividad patrimonial en materia de promoción pública de la vivienda y del suelo (art. 7.1 Decreto 72/1987, de 26 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Patrimonio de la Diputación General de Cantabria, BOCT 11 diciembre 1987).

CASTILLA-LA MANCHA

Contempla el régimen competencial en relación con los "patrimonios de gestión separada", dentro de los cuales se enumeran "las viviendas (…) el suelo adquirido para la construcción de los citados bienes o en ejecución de planes urbanísticos y demás inmuebles y derechos reales que recaigan sobre los mismos, que estén o vayan a ser destinados a la ejecución de la política de vivienda, urbanismo y planificación territorial". Resulta de interés la habilitación al Consejo de Gobierno para establecer, mediante Decreto, las normas reguladoras del ejercicio de las competencias sobre dichos bienes, así como "las especialidades que se estimen necesarias o convenientes en orden a la adquisición, protección, defensa, gestión, administración, utilización, aprovechamiento, explotación y enajenación de este patrimonio". Aún no se ha aprobado el nuevo reglamento de desarrollo de la ley.

(D.A.1ª, apdo. 1, Ley 9/2020, de 6 de noviembre, de Patrimonio de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, DOCM 19 noviembre 2020)

CASTILLA Y LEÓN

Con ocasión de la regulación de la competencia en materia de vivienda, de conformidad con la legislación sectorial en dicha materia, se enumeran "las viviendas de protección pública y los alojamientos protegidos, así como respecto de aquellas otras viviendas que vayan a incorporarse al Parque Público de alquiler social, incluidos anejos, y de los suelos destinados a la construcción de tales viviendas o alojamientos protegidos, independientemente de su calificación urbanística como suelos residenciales o dotacionales" (D.A.1ª, apartado 1).

Seguidamente, se especifica que las facultades "comprenden en todo caso las de adquirir, enajenar, arrendar, ceder, permutar, establecer y cancelar hipotecas y otras cargas sobre las viviendas o alojamientos protegidos, establecer condiciones y términos, así como constituir y ejercitar cualquier otro derecho inscribible. Las mismas facultades corresponden a la consejería competente en materia de vivienda respecto de los locales comerciales que formen parte del mismo inmueble que las viviendas de protección pública o alojamientos protegidos, mientras se les aplique el mismo régimen y beneficios que a éstos" (D.A.1ª, apdo. 1)

(Ley 11/2006, de 26 de octubre, del patrimonio de la Comunidad de Castilla y León, BOCL 30 octubre 2006)[1370].

CATALUÑA

Incluye una definición del dominio público análoga al estatal: "son bienes de dominio público de la Generalidad de Cataluña los afectados al uso general o a los servicios públicos propios de la Generalidad y aquellos que una ley así lo declare" (art. 3.1) y otra negativa: "no son bienes de dominio público de la Generalidad de Cataluña aquellos bienes que, siendo de dominio público, no son afectados al uso general o a los servicios públicos propios del ejercicio de las competencias de la Generalidad o la titularidad de los cuales no le corresponde" (art. 3.3 Decreto Legislativo 1/2002, de 24 de diciembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de patrimonio de la Generalidad de Cataluña, DOGC 31 diciembre 2002).

No consta una previsión expresa del suelo dotacional ni de la vivienda social.

[1370] Se ha revisado también el Decreto 50/1998, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 6/1987, de 7 de mayo, de Patrimonio de la Comunidad de Castilla y León, BOCL 2 diciembre 1998).

EXTREMADURA
Se contempla el mandato para los bienes patrimoniales, relativo a que su gestión coadyuve al desarrollo y ejecución de las distintas políticas públicas en vigor y, en particular, al de la política de vivienda (art. 7.4). El Patrimonio Público del Suelo se regirá por su normativa específica y subsidiariamente por las disposiciones de esta Ley (D.A.2ª). (Ley 2/2008, de 16 de junio, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Extremadura, DOE 17 junio 2008)
GALICIA
La ley de patrimonio se aplica a las actuaciones promovidas por el Instituto Gallego de la Vivienda y Suelo que guardasen relación con sus edificios administrativos, sin perjuicio del régimen jurídico patrimonial establecido en la ley de creación de ese organismo (D.A.6ª) (Ley 5/2011, de 30 de septiembre, del patrimonio de la Comunidad Autónoma de Galicia, DOG 24 octubre 2011)
ISLAS BALEARES
Especialidad en el plazo del derecho de superficie concedido por la Administración a las cooperativas de vivienda en cesión de uso (art. 28). (Ley 6/2001, de 11 de abril, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, BOIB 24 abril 2001)[1371].
LA RIOJA
Definición del dominio público análoga a la estatal, sin referencias al suelo dotacional ni a la vivienda pública. (Ley 11/2005, de 19 de octubre, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de La Rioja, BOR 25 octubre 2005)
MADRID
"El Patrimonio Público del Suelo se regirá por su normativa específica y subsidiariamente por las disposiciones de esta Ley" (D.A.1ª, apdo. 1). "Los bienes que componen el patrimonio del suelo y de la promoción pública de la vivienda que hayan sido adquiridos con el propósito de devolverlos al tráfico jurídico patrimonial quedarán excluidos del Inventario General de Bienes y Derechos" (D.A.5ª). Previsión competencial por la que se atribuyen a la Consejería competente por razón de la materia las facultades atribuidas en la ley de patrimonio a la Consejería de Presidencia y Hacienda en relación con el patrimonio del suelo afecto a actuaciones urbanísticas y el de la promoción pública de la vivienda. Ello sin perjuicio de las que correspondan al Organismo Autónomo Instituto de la Vivienda de Madrid de acuerdo con su normativa específica (D.A.1ª, apdo. 2). Las adquisiciones, explotación de bienes patrimoniales y enajenaciones realizadas por el Instituto de la Vivienda de Madrid que formen parte de sus operaciones estatutarias y constituyan el objeto directo de sus actividades no precisarán la declaración de alienabilidad ni informes previos requeridos en esta ley (D.A.1ª, apdo. 2). (Ley 3/2001, de 21 de junio, de Patrimonio de la Comunidad de Madrid, BOCM 3 julio 2001)
MURCIA

[1371] Se ha revisado también el Decreto 127/2005, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la ley 6/2001 (BOIB 24 diciembre 2005).

Definición del dominio público análoga a la estatal, sin referencias al suelo dotacional ni a la vivienda pública

(Ley 3/1992, de 30 de julio, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, BORM 14 agosto 1992)

NAVARRA

El patrimonio separado es el conjunto de bienes o derechos afectos al cumplimiento de finalidades específicas. Se rige por la ley foral que prevea su creación y, supletoriamente , por la ley de patrimonio (art. 3.3).

Como norma competencial, corresponden al Departamento competente en materia de vivienda "las facultades atribuidas en esta ley foral al departamento competente en materia de patrimonio en relación con los bienes y derechos integrantes del Banco Foral de Suelo Público" (D.F.2ª, apdo. 1) así como "las facultades de adquisición, gestión y enajenación de las viviendas adquiridas al amparo de lo dispuesto en la Ley Foral 10/2010, de 19 de mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra" (D.F.2ª, apdo. 2).

(Ley Foral 14/2007, de 4 de abril, del Patrimonio de Navarra, BON 23 abril 2007)

PAÍS VASCO

"Los bienes y derechos destinados a la promoción de vivienda en el ámbito de la política de vivienda se regirán por sus normas específicas, y supletoriamente por esta Ley, en cuya aplicación el departamento competente en materia de vivienda ejercerá las competencias atribuidas al departamento competente en materia de patrimonio" (D.A.2ª).

Se permiten actos de disposición gratuita sobre bienes o derechos cuya afectación o explotación no se juzgue previsible, "para fines de utilidad pública o interés público o social a favor de administraciones públicas, otras entidades de naturaleza jurídico-pública, entidades integrantes del sector público y fundaciones, asociaciones o cooperativas declaradas de utilidad pública. Así mismo, y con los mismos fines, a favor de sociedades cooperativas de viviendas declaradas de utilidad pública en el caso de terrenos destinados a la construcción de viviendas para las personas socias" (art. 102.a).

(Decreto Legislativo 2/2007, de 6 de noviembre, de aprobación del Texto Refundido de la Ley del Patrimonio de Euskadi, BOPV 22 enero 2008)

VALENCIA

La ley de patrimonio contempla previsiones relevantes para el objeto de este trabajo. Así:

- "La Generalitat adquirirá los terrenos dotacionales de cesión obligatoria destinados a la implantación de un uso o servicio público de su competencia, así como aquellos que le correspondan como consecuencia de la ejecución de programas para el desarrollo de actuaciones integradas, de conformidad con la legislación urbanística" (art. 48).
- Destaca la regulación de las "Cesiones gratuitas de propiedad de bienes inmuebles patrimoniales" (art. 90): "mediante acuerdo del Gobierno Valenciano y a propuesta de la conselleria competente en materia de patrimonio, podrá ser cedida gratuitamente la propiedad de bienes inmuebles patrimoniales de la Generalitat, cuya afectación o cesión no se juzgue previsible, a otras administraciones públicas para fines de utilidad pública o interés social, a fundaciones públicas de la Generalitat, en concepto de dotación fundacional, y a empresas públicas de la Generalitat, para ser destinados a dotaciones públicas o actuaciones urbanizadoras previstas por el planeamiento, que fomenten (…), la vivienda social u otros fines públicos de su competencia (…)" (art. 90.1).
- Se regula el patrimonio público de la vivienda según lo siguiente constituido como patrimonio separado y finalista, está integrado por las viviendas de titularidad de la Generalitat como instrumento al servicio de las políticas públicas de vivienda, incluida la adquisición de

inmuebles para su ampliación, sin perjuicio de las funciones que correspondan a la Entidad Valenciana de Vivienda y Suelo (EVVA) de acuerdo con su normativa específica. En concreto, por:

- "Los bienes patrimoniales de la Administración con uso residencial adscritos expresamente a tal destino".
- "Las viviendas que sean promovidas o adquiridas por la Administración, en virtud de cualquier título, con el fin de su incorporación al patrimonio público de vivienda y las que lo sean como consecuencia del ejercicio de los derechos de tanteo y retracto".

Se prevé la posibilidad de ampliación de este patrimonio mediante adquisición directa de vivienda y derechos reales cuando concurran razones de carácter público, social o humanitario debidamente justificadas que pongan de manifiesto la existencia de una situación de exclusión o emergencia habitacional, enumerándose los supuestos.

Los bienes que componen el patrimonio público de suelo afecto a actuaciones urbanísticas y el patrimonio público de la vivienda deben inventariarse y valorarse.

El ejercicio de las facultades sobre dicho patrimonio se ajustará a lo dispuesto en esta ley y, supletoriamente, a lo prevenido en la normativa estatal (D.F.3ª).

(Ley 14/2003, de 10 de abril, de Patrimonio de la Generalitat Valenciana, DOGV 11 abril 2003)

Fuente de elaboración propia a partir de las normas citadas

TABLA 3: CALIFICACIÓN PATRIMONIAL DE LAS DOTACIONES O EQUIPAMIENTOS EN LA LEGISLACIÓN DE VIVIENDA SOCIAL

TABLA 3: CALIFICACIÓN PATRIMONIAL DE LAS DOTACIONES O EQUIPAMIENTOS EN LA LEGISLACIÓN DE VIVIENDA SOCIAL
ANDALUCÍA
No figura la calificación de los alojamientos que se construyan en suelo dotacional como demanial ni patrimonial. Fuente normativa revisada: LVA, Decreto 149/2006, Decreto 91/2020
ARAGÓN
No figura la calificación de los alojamientos que se construyan en suelo dotacional como demanial ni patrimonial Ahora bien, se permite que los suelos afectados por declaraciones de compatibilidad de usos dotacionales con el de vivienda dotacional pública, pasen a "tener condición de patrimonial durante el plazo en que dure la compatibilidad, si así lo acuerda la Administración competente para resolver la compatibilidad". Ello sin perjuicio de que dichos suelos tengan que "mantenerse bajo titularidad pública y mantener su condición dotacional" (art. 13 Decreto Aragón 128/2024 Directriz Especial Viviendas Dotacionales Públicas). Fuente normativa revisada: Decreto-ley 3/2015 Aragón y Ley 10/2016 Aragón
ASTURIAS
Los alojamientos dotacionales son aquellos que ubicados "sobre suelo o edificaciones o locales destinados a equipamientos de titularidad pública y afectos al servicio público" (Anexo 3, apartado de definiciones). Fuente normativa revisada: Decreto 73/2018
CANARIAS
No se contemplan los alojamientos dotacionales ni por tanto su calificación en la normativa de vivienda. Fuente normativa revisada: Código Vivienda BOE
CANTABRIA
No figura la calificación de los alojamientos que se construyan en suelo dotacional como demanial ni patrimonial. Fuente normativa revisada: LVCANT, Decreto 12/2006 Cantabria
CASTILLA-LA MANCHA
No figura la calificación de los alojamientos que se construyan en suelo dotacional como demanial ni patrimonial. Fuente normativa revisada: LVCLM y Decreto 173/2009
CASTILLA Y LEÓN
No figura la calificación de los alojamientos que se construyan en suelo dotacional como demanial ni patrimonial. Fuente normativa revisada: LVCyL
CATALUÑA

Encontramos una referencia a las "viviendas dotacionales en suelo de dominio público" en la previsión relativa a que "las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, pueden ser propietarias de viviendas de protección oficial, titulares del derecho real de superficie sobre la finca en la que se ha construido la vivienda de protección oficial o, en el caso de las viviendas dotacionales en suelo de dominio público, titulares de autorizaciones y concesiones" (art. 81). Fuente normativa revisada: LVGENCAT
EXTREMADURA
No se contemplan los alojamientos dotacionales ni por tanto su calificación en la normativa de vivienda. Fuente normativa revisada: Código Vivienda BOE
GALICIA
No se contemplan los alojamientos dotacionales ni por tanto su calificación en la normativa de vivienda. Fuente normativa revisada: Código Vivienda BOE
ISLAS BALEARES
"Los **alojamientos dotacionales** deberán ubicarse sobre **suelo calificado por el planeamiento como equipamiento de uso y dominio públicos**" (art. 2.b) Decreto-ley; en sentido análogo el art. 7.1 de esta norma). Fuente normativa revisada: Decreto-ley 3/2020 Baleares
LA RIOJA
No se contemplan los alojamientos dotacionales ni por tanto su calificación en la normativa de vivienda. Fuente normativa revisada: Código Vivienda BOE
MADRID
No se contemplan los alojamientos dotacionales ni por tanto su calificación en la normativa de vivienda. Fuente normativa revisada: Código Vivienda BOE
MURCIA
Respecto al uso dotacional de vivienda pública, esta se entiende como "**bien de servicio público**" (art. 36 LVMur). Fuente normativa revisada: LVMur
NAVARRA
No se contemplan los alojamientos dotacionales ni por tanto su calificación en la normativa de vivienda. Fuente normativa revisada: Código Vivienda BOE
PAÍS VASCO
Los alojamientos dotacionales "tendrán la condición de bienes demaniales afectos a un servicio público" (art. 24.2 LVPV). Fuente normativa revisada: LVPV
VALENCIA

No figura la calificación de los alojamientos que se construyan en suelo dotacional como demanial ni patrimonial. Fuente normativa revisada: LVV y Ley 2/2017 Valencia

Fuente de elaboración propia a partir de las normas citadas

TABLA 4: AFECTACIONES IMPLÍCITAS O TÁCITAS EN LAS LEYES AUTONÓMICAS DE PATRIMONIO

TABLA 4: AFECTACIONES IMPLÍCITAS O TÁCITAS EN LAS LEYES AUTONÓMICAS DE PATRIMONIO
ANDALUCÍA
La afectación tácita tiene lugar "cuando no se diga de forma clara y concreta pero se deduzca de un acto de la Administración autónoma" (art. 51 Ley 4/1986, de 5 de mayo, de Patrimonio de Andalucía, BOJA 9 mayo 1986)
ARAGÓN
Surtirán los mismos efectos de la afectación expresa, "La aprobación del proyecto de reparcelación, respecto a los terrenos de cesión obligatoria a la Comunidad Autónoma para su destino a los usos previstos en el planeamiento" (art. 87.2.f) Decreto Legislativo 4/2013, de 17 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Patrimonio de Aragón, BOA 31 diciembre 2013)
ASTURIAS
Solo se refiere a la afectación implícita en el caso de expropiación (art. 78 Ley 1/1991, de 21 de febrero, del Patrimonio de Asturias, BOPA 7 marzo 1991)
CANARIAS
Entre los supuestos de afectación tácita figura, en sentido análogo al estatal, "La aprobación por el Gobierno de programas o planes de actuación general, o proyectos de obras o servicios, cuando de ellos resulte la vinculación de bienes o derechos determinados a fines de uso o servicio público" (art. 61.2.d) Ley 6/2006, de 17 de julio, de Patrimonio de Canarias, BOC 21 julio 2006)
CANTABRIA
Entre los supuestos de afectación tácita figura, en sentido análogo al estatal, "La aprobación por el Consejo de Gobierno de programas o planes de actuación general en el territorio de la Comunidad Autónoma, o proyectos de obras o servicios, cuando de ellos resulte la vinculación de bienes o derechos determinados a fines de uso o servicio público" (art. 95.2.d) Ley 3/2006, de 18 de abril, de Patrimonio de Cantabria, BOCT 17 abril 2006)
CASTILLA-LA MANCHA
Entre los supuestos de afectación tácita figura "La adquisición de bienes y derechos a título gratuito con la condición de destinarlos a un uso general o a un servicio público" y, en sentido análogo al estatal, "La aprobación por el Consejo de Gobierno de programas o planes de actuación general, o proyectos de obras o servicios, cuando de los mismos resulte la vinculación de bienes o derechos determinados a fines de uso general o de servicio público" (art. 39.2.c) y f) Ley 9/2020, de 6 de noviembre, de Patrimonio de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, DOCM 19 noviembre 2020).
CASTILLA Y LEÓN
Entre los supuestos de afectación tácita figura, en sentido análogo al estatal, "La aprobación por la Junta de Castilla y León de planes o proyectos regionales, o proyectos de obras o servicios que conlleven el destino de bienes y derechos al uso general o servicio público" (art. 35.2.d) Ley 11/2006, de 26 de octubre, del patrimonio de la Comunidad de Castilla y León, BOCL 30 octubre 2006)
CATALUÑA

Se adquiere la condición de dominio público cuando la afectación al uso general o a los servicios públicos resulte "implícita de planes, programas, proyectos o resoluciones aprobados por el Gobierno de la Generalidad" (art. 8.1.c) Decreto Legislativo 1/2002, de 24 de diciembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de patrimonio de la Generalidad de Cataluña, DOGC 31 diciembre 2002)
EXTREMADURA
Entre los supuestos de afectación tácita figura, en sentido análogo al estatal, "La aprobación por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura de planes, programas o proyectos que conlleven el destino de bienes y derechos al uso general o servicio público" (art. 47.e) Ley 2/2008, de 16 de junio, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Extremadura, DOE 17 junio 2008)
GALICIA
Entre los supuestos de afectación tácita figura "La adquisición de bienes y derechos a título gratuito bajo condición o modo de su afectación a un fin determinado de uso general o de servicio público de competencia de la Comunidad Autónoma de Galicia" y, en sentido análogo al estatal, "La aprobación por el Consello de la Xunta de programas o planes de actuación general, o proyectos de obras o servicios de competencia de la Comunidad Autónoma de Galicia, cuando de los mismos resultase la vinculación de bienes o derechos determinados a fines de uso general o de servicio público de competencia de la Comunidad Autónoma" (art. 7.2.e) y f) Ley 5/2011). En línea con la jurisprudencia que comentamos en esta sección, "En ningún caso la calificación que el planeamiento urbanístico otorgase a los bienes inmuebles del patrimonio de la Comunidad Autónoma de Galicia determinará por sí misma la afectación o desafectación de los mismos al dominio público" (art. 103 Ley 5/2011, de 30 de septiembre, del patrimonio de la Comunidad Autónoma de Galicia, DOG 24 octubre 2011)
ISLAS BALEARES
Se prevé la afectación tácita "cuando se deduce por actos de la Administración que conllevan el destino y la finalidad públicos de los bienes" (art. 34.1.c) Ley 6/2001, de 11 de abril, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, BOIB 24 abril 2001)
LA RIOJA
Entre los supuestos de afectación tácita figura, en sentido análogo al estatal, "La aprobación por el Gobierno de La Rioja de planes, programas o proyectos que conlleven el destino de bienes y derechos al uso general o servicio público, lo cual deberá comunicarse a la Consejería competente en materia de Hacienda" (art. 71.2.e) Ley 11/2005, de 19 de octubre, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de La Rioja, BOR 25 octubre 2005)
MADRID
"La afectación tácita vendrá determinada por los propios fines de uso o servicio público a los que esté destinado el bien" (art. 21.3 Ley 3/2001). "En las adquisiciones, la afectación se entenderá implícita cuando se haga constar el uso o servicio público al que se destina el bien adquirido" (art. 21.5 Ley 3/2001, de 21 de junio, de Patrimonio de la Comunidad de Madrid, BOCM 3 julio 2001).
MURCIA
La afectación tácita puede efectuarse cuando "resulte implícitamente de planes, programas, proyectos o resoluciones aprobados por el Consejo de Gobierno" (art. 23.2.b) Ley 3/1992, de 30 de julio, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, BORM 14 agosto 1992)
NAVARRA
Entre los supuestos de afectación tácita figura, en sentido análogo al estatal, la "Aprobación por el Gobierno de Navarra de planes, programas o proyectos de obras o servicios cuando de ellos resulte

la vinculación de bienes o derechos a fines de uso o servicio público propios" (art. 68.1.e) Ley Foral 14/2007, de 4 de abril, del Patrimonio de Navarra, BON 23 abril 2007)
PAÍS VASCO
Entre los supuestos de afectación tácita o implícita, figura "La adquisición de bienes o derechos por cualquier medio previsto en el ordenamiento jurídico en el que conste la finalidad de ser destinado a un uso o un servicio que determine la integración en el dominio público" y, en sentido análogo al estatal, "La aprobación por el Consejo de Gobierno de programas o planes de actuación general, o proyectos de obras o servicios, cuando de ellos resulte la vinculación de bienes o derechos determinados a usos o servicios que determinen la integración en el dominio público" (art. 54.c) y e) Decreto Legislativo 2/2007, de 6 de noviembre, de aprobación del Texto Refundido de la Ley del Patrimonio de Euskadi, BOPV 22 enero 2008)
VALENCIA
Entre los supuestos de afectación tácita figura, en sentido análogo al estatal, "La aprobación por el Gobierno Valenciano de planes, programas o proyectos que conlleven el destino de bienes y derechos al uso general o servicio público, lo cual deberá comunicarse a la conselleria competente en materia de patrimonio" (Ley 14/2003, de 10 de abril, de Patrimonio de la Generalitat Valenciana, DOGV 11 abril 2003)

Fuente de elaboración propia a partir de las normas citadas

TABLA 5: CALIFICACIÓN DE LA VIVIENDA DOTACIONAL COMO SERVICIO DE INTERÉS GENERAL O COMO SERVICIO PÚBLICO

TABLA 5: CALIFICACIÓN DE LA VIVIENDA DOTACIONAL COMO SERVICIO DE INTERÉS GENERAL O COMO SERVICIO PÚBLICO
ANDALUCÍA
No figura tal calificación. Fuente normativa revisada: Código de Vivienda (BOE)
ARAGÓN
No figura tal calificación. Fuente normativa revisada: Código de Vivienda (BOE)
ASTURIAS
Los **alojamientos dotacionales** son aquellos que ubicados "sobre suelo o edificaciones o locales destinados a equipamientos de titularidad pública y **afectos al servicio público**" (Anexo 3, apartado de definiciones Decreto 73/2018). Fuente normativa revisada: Código de Vivienda (BOE)
CANARIAS
No figura tal calificación. Fuente normativa revisada: Código de Vivienda (BOE)
CANTABRIA
No figura tal calificación. Fuente normativa revisada: LVCANT, Decreto 12/2006 Cantabria
CASTILLA-LA MANCHA
No figura tal calificación. Fuente normativa revisada: LVCLM y Decreto 173/2009
CASTILLA Y LEÓN
Solo figura una mención genérica a "los servicios públicos en materia de vivienda" en la referencia al impulso de la utilización de medios telemáticos que permitan la utilización de la firma electrónica y el acceso electrónico de los ciudadanos a dichos servicios (D.A.2ª LVCyL). Fuente normativa revisada: LVCyL
CATALUÑA
"El conjunto de actividades vinculadas con la **provisión de viviendas** destinadas a políticas sociales se configura como un **servicio de interés general** para asegurar una vivienda digna y adecuada para todos los ciudadanos" (art. 4.1 LVGENCAT). "A efectos de la homologación con la normativa europea en materia de vivienda, tienen la condición de viviendas sociales las viviendas que la presente ley define como destinadas a políticas sociales, tanto si son resultado de procesos de **nueva construcción o rehabilitación** como si se obtienen en virtud de programas sociales de **mediación y cesión**" (art. 4.2 LVGENCAT).

Fuente normativa revisada: LVGENCAT
EXTREMADURA
No figura tal calificación. Fuente normativa revisada: LVCLM y Decreto 173/2009
GALICIA
En la exposición de motivos del Decreto 253/2007, Instituto Gallego Vivienda y Suelo figura la referencia a la novedad relativa a "la cesión de viviendas para fines de servicio público o interés social, a favor de una Administración pública, para ser destinadas a vivienda transitoria de determinados colectivos con necesidades especiales y dar solución, de este modo, a una demanda social que va en aumento". En cambio, en el articulado no consta la mención al servicio público: "En casos excepcionales, debidamente acreditados en el expediente, se podrán alquilar, vender o autorizar la ocupación temporal de las viviendas de protección oficial de promoción pública propiedad del Instituto Gallego de la Vivienda y Suelo, siempre a favor de una Administración pública, para ser destinadas a vivienda transitoria de determinados colectivos con necesidades especiales u otras finalidades de interés público o social" (art. 24, cesión de viviendas para fines de interés público o social, apartado 1). Fuente normativa revisada: Decreto 253/2007, Instituto Gallego Vivienda y Suelo
ISLAS BALEARES
Se declaran como servicio de interés general (art. 7): "1. Todas aquellas actividades vinculadas a la provisión de viviendas o alojamientos destinados a políticas de protección pública (…) para asegurar una vivienda digna y adecuada para toda la ciudadanía. 2. A los efectos de la homologación con la normativa europea en materia de vivienda, tienen la condición de viviendas sociales tanto las viviendas que esta ley define como viviendas con protección pública como los alojamientos dotacionales, independientemente de si son resultado de procesos de nueva construcción o de rehabilitación o de si se obtienen en virtud de programas sociales de mediación o cesión. 3. A los mismos efectos previstos en los apartados anteriores de este artículo, las actividades públicas de fomento de la regeneración, renovación y rehabilitación del patrimonio edificado o urbanizado se consideran igualmente de interés general". Fuente normativa revisada: LVIB
LA RIOJA
No figura tal calificación. Fuente normativa revisada: Código de Vivienda (BOE)
MADRID
No figura tal calificación. Fuente normativa revisada: Código de Vivienda (BOE)
MURCIA
El uso dotacional de vivienda pública se entiende "como bien de servicio público" (art. 36 LVMur). La intervención de las administraciones públicas en materia de vivienda se regirá por los siguientes principios de orden social: "Garantizar que el conjunto medidas vinculadas con la

provisión de viviendas destinadas a políticas sociales se configure como un servicio de interés general para asegurar una vivienda digna y adecuada para todos los ciudadanos" (art. 4.a).10º LVMur).

Fuente normativa revisada: LVMur

NAVARRA

Se reconoce el derecho subjetivo de acceso a vivienda y servicio social de interés general en los siguientes términos (art. 3.bis LDVN):

"1. Toda persona empadronada en Navarra tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, en términos de tamaño y calidad, y a disfrutar pacíficamente de la misma. Las Administraciones Públicas de Navarra con competencias en materia de vivienda velarán por la satisfacción y protección de este derecho.

2. En defecto de vivienda disponible, la satisfacción de tal derecho se garantizará mediante un sistema de deducciones fiscales por arrendamiento que serán abonadas de forma anticipada de acuerdo con lo dispuesto en la presente ley foral y en el Texto Refundido de la Ley Foral del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

3. Será directamente exigible ante la Administración de la Comunidad Foral de Navarra la satisfacción del derecho previsto en los apartados anteriores.

4. Cualquier actividad dirigida a posibilitar la satisfacción y protección del derecho a una vivienda digna y adecuada se considerará como un servicio social de interés general".

Fuente normativa revisada: LDVN

PAÍS VASCO

Se califica como servicio de interés general para asegurar una vivienda digna y adecuada a toda la ciudadanía "todas y cada una de las actividades vinculadas a la provisión de viviendas y alojamientos destinados a políticas de protección pública" (art. 5 LVPV).

A efectos de la homologación con la normativa europea en materia de vivienda (art. 5):

- "Tienen la condición de viviendas sociales tanto las viviendas que la presente ley define como viviendas de protección pública como los alojamientos dotacionales, independientemente de si son resultado de procesos de nueva construcción o de rehabilitación o de si se obtienen en virtud de programas sociales de mediación o cesión".

- "Las actividades públicas de fomento de la regeneración, renovación y rehabilitación del patrimonio edificado o urbanizado se considerarán igualmente de interés general. Todas las viviendas afectadas por estas intervenciones tendrán la consideración de viviendas sociales a los efectos de poder recibir ayudas públicas" (art. 5 LVPV).

El alojamiento dotacional se ubicará "sobre suelo o en edificaciones o locales destinados a equipamientos de titularidad pública y afectos al servicio público" (art. 3.a) LVPV).

Los terrenos y la edificación que se construya sobre los alojamientos dotacionales "tendrán la condición de bienes demaniales afectos a un servicio público" (art. 24.2 LVPV).

"Los terrenos calificados por el planeamiento municipal como dotación pública con destino a alojamientos dotacionales serán obtenidos, a favor de la administración responsable de su implantación, bien por cesión obligatoria y gratuita en el supuesto de incluirse o adscribirse a actuaciones integradas, o bien por expropiación forzosa en el supuesto de no figurar incluidos ni adscritos a estas. Las construcciones que se edifiquen en ellos, si cumplen las condiciones establecidas por esta ley y su normativa de desarrollo, tendrán la consideración de alojamientos dotacionales" (art. 24.1 LVPV).

Fuente normativa revisada: LVPV

VALENCIA
"La actividad dirigida a posibilitar el derecho a una vivienda asequible, digna y adecuada se considera como un servicio de interés general" (art. 3.1 Ley 2/2017 Valencia). Entre los medios para prestarlo, figura la "Construcción de nuevas viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, con prioridad para la consolidación, ampliación y mejora del parque público de viviendas destinado a atender a las necesidades sociales de los ciudadanos en situación de exclusión o emergencia social" así como el "Establecimiento de obligaciones de servicio público" (art. 3.5 Ley 2/2017 Valencia). La Ley 2/2017 contempla una carta de servicios en el marco regulador del servicio de interés general en materia de vivienda, para garantizar que se prestan en unas condiciones mínimas y razonables de calidad (art. 4). Por tanto, no es necesaria su declaración como servicio público para que exista dicha carta. Fuente normativa revisada: Ley 2/2017 Valencia

Fuente de elaboración propia a partir de las normas citadas

TABLA 6: CALIFICACIÓN DE LA VIVIENDA DOTACIONAL COMO SERVICIO DE INTERÉS GENERAL O COMO SERVICIO PÚBLICO

REFERENCIAS NORMATIVAS Y OTRAS REFERENCIAS UTILIZADAS EN RED SOPORTE DE LA INFORMACIÓN INCLUIDA EN LA TABLA DE VIVIENDAS TUTELADAS
1. BARCELONA - Habitatges amb Serveis per a Gent Gran Marina: https://guia.barcelona.cat/es/llistat?pg=search&cerca=gent%20gran&tr=620&af=code_prop&c=00620%2A&code0=0062001014&nr=10&code1=0062002014013 (última visita: 6 junio 2025). - Texto Refundido de la modificación del Plan General Metropolitano para regular el sistema de equipamientos de alojamiento dotacional en el municipio de Barcelona, aprobado definitivamente por la Subcomisión de Urbanismo de este municipio el 19 de septiembre de 2022 y dada la conformidad el 17 de noviembre de 2022. Consultable en https://ajuntament.barcelona.cat/informaciourbanistica/cerca/es/fitxa/B1690/--/--/ap/ (última visita: 6 junio 2025). **2. MADRID** - Pisos tutelados Baltasar Santos: https://www.comunidad.madrid/centros/pisos-tutelados-baltasar-santos (última visita: 6 junio 2025). - Pisos tutelados María Orué: https://www.comunidad.madrid/centros/centro-dia-pisos-tutelados-maria-orue (última visita: 6 junio 2025). - Apartamentos municipales para mayores Retiro: https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Servicios-sociales-y-salud/Direcciones-y-telefonos/Apartamentos-Municipales-para-Mayores-Retiro-/?vgnextfmt=default&vgnextoid=ce926545f951c010VgnVCM2000000c205a0aRCRD&vgnextchannel=2bc2c8eb248fe410VgnVCM1000000b205a0aRCRD (última visita: 6 junio 2025). - PGOU según Compendio de las Normas Urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997, versión de 23 de febrero de 2024, consultable en https://transparencia.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/UDCUrbanismo/PGOUM/CompendioNNUU/Compendio%202024/COMPENDIO_MPG_NNUU_2024.pdf (última visita 6 junio 2025). - Orden 368/2003, de 1 de abril, que regula la admisión de usuarios en los pisos tutelados para personas mayores de la Comunidad de Madrid (BOCM 28 abril 2003, LCM 2003\210). **3. PAMPLONA** - Apartamentos Milagrosa: https://sedeelectronica.pamplona.es/FichaTramite.aspx?id=148869EN (última visita: 6 junio 2025). - Apartamentos tutelados Leyre: https://apartamentostutelados.com/apartamentos-tutelados/apartamento-leyre/ (última visita: 6 junio 2025). - Apartamentos Txoko Berri: https://www.pamplona.es/entidades/apartamentos-txoko-berri-para-personas-mayores-del-ayuntamiento-de-pamplona (última visita: 6 junio 2025). - Plan Municipal de Pamplona aprobado definitivamente por la Comisión de Ordenación del Territorio el 18 de diciembre de 2002, Anexo 3: equipamientos, consultable en https://www.pamplona.es/sites/default/files/2019-01/Equipamientos.pdf (última visita: 6 junio 2025). - Ordenanza del Ayuntamiento de Pamplona reguladora de los servicios sociales dirigidos a las personas mayores, consultable en https://www.pamplona.es/sites/default/files/2022-01/Personas%20mayores.pdf (última visita: 6 junio 2025). Según esta: "*Los apartamentos tutelados son bienes de dominio*

público del Ayuntamiento de Pamplona destinados a ser un servicio residencial ligero, únicamente de alojamiento y sin servicios añadidos" (exposición de motivos).

4. SAN SEBASTIÁN

- Intxaurrondo, apartamentos dotacionales para mayores en alquiler: https://www.donostia.eus/info/ciudadano/promociones.nsf/vowebContenidosId/NT00000095E?OpenDocument&idioma=cas&id=A564365483198&cat=Promociones%20actuales&doc=D (última visita: 6 junio 2025).
- Texto Refundido del Plan General de Ordenación Urbana de Donostia-San Sebastián aprobado definitivamente el 25 de junio de 2010, planos del barrio Intxaurrondo, Plano 3. Zonificación pormenorizada, consultable en https://www.donostia.eus/info/ciudadano/urbanismo_planos.nsf/vowebContenidosId/NT00000B46?OpenDocument&idioma=cas&id=A423010377686&cat=Plan%20General%20de%20Ordenaci%C3%B3n%20Urbana%20(PGOU)&subcat=PGOU%20-%20Plan%20General%20de%20Ordenaci%C3%B3n%20Urbana%202010&doc=D (última visita: 6 junio 2025).
- Reglamento Regulador de los Servicios Públicos en Edificios de Alojamientos Dotacionales, aprobado por el Consejo de Administración de la Entidad Pública Empresarial de Vivienda-Donostiako Etxegintza, el 8 de abril de 2009 (BO Guipuzkoa 11 mayo 2009). En los estatutos-tipo para la comunidad de habitacionistas de edificios de alojamientos dotacionales para personas mayores y para personas jóvenes consta que su objeto es el alojamiento construido en la "parcela de dominio público …". Los servicios de alojamiento regulados en esta norma "tienen la naturaleza jurídica de servicio público". Consultable en https://egoitza.gipuzkoa.eus/gao-bog/castell/bog/2009/05/11/c0904770.pdf (última visita: 6 junio 2025).

5. SANTANDER, LAREDO Y TORRELAVEGA

- Piso de la Red Enlace cedido por el Ayuntamiento a la Fundación Obra San Martín para un proyecto de vida independiente para personas con discapacidad: https://www.santander.es/ayuntamiento/gobierno-municipal/agenda-institucional/cesion-piso-red-enlace-programa-vida (última visita: 6 junio 2025).
- Listado de viviendas tuteladas para personas con discapacidad: https://www.serviciossocialescantabria.org/uploads/documentos/Viviendas%20tuteladas%20Discapacitados.pdf (última visita: 6 junio 2025).
- ASCAM San Román: https://www.scsalud.es/detalle/-/journal_content/56_INSTANCE_DETALLE/16413/2999475 (última visita: 6 junio 2025).
- Puebla Vieja: AMPROS: https://www.ampros.org/blog-ampros/2333-proyecto-innovador-de-vivienda-residencial-inclusiva-para-personas-con-discapacidad-intelectual-en-laredo (última visita: 6 junio 2025).
- Casa Coll: AMICA: https://amica.es/es/casa-coll/ (última visita: 6 junio 2025).
- Visor urbanístico del Gobierno de Cantabria: https://mapas.cantabria.es/ (última visita: 6 junio 2025).

6. VALENCIA

- Listado de viviendas de la red del sistema público valenciano de servicios sociales para personas con enfermedad mental: https://inclusio.gva.es/documents/610651/383303064/VT+EM+SUPERVISADAS+PUB.pdf/63dfcc8a-9f73-57f8-972b-d3efffcbe113?t=1717069800631 (última visita 6 junio 2025).
- Visor urbanístico del Ayuntamiento de Valencia: https://geoportal.valencia.es/apps/GeoportalHome/es/inicio/urbanismo (última visita 6 junio 2025).
- Resolución, de 15 de enero de 2008, del Conseller de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda, por la que se aprueba definitivamente la Modificación del Plan General de Valencia relativa a la regulación de la calificación "viviendas asistenciales" GSP-7 (Boletín Oficial de la Provincia de Valencia 16 agosto 2008).
- Relación de Bienes Inmuebles a 31-12-2022, Ayuntamiento de Valencia, donde figura el inmueble sito en calle Arboleda 9, consultable en

https://www.valencia.es/cas/ayuntamiento/patrimonio-municipal (última visita 6 junio 2025).

Fuente de elaboración propia