



**COMILLAS**  
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

FACULTAD DE DERECHO

**Análisis de la modificación del régimen público de las  
Viviendas de Protección Oficial (“VPO”) en la Ley  
12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda**

Autora: Inés Ortega Ortega

E-3 C

Área de Derecho Administrativo

Tutor: Alfonso Arévalo Gutiérrez

Madrid

Abril 2024



# ÍNDICE

RESUMEN.....	5
ABREVIATURAS .....	7
INTRODUCCIÓN.....	8
1.    La necesidad de aprobación de una Ley de Vivienda.....	8
2.    El derecho a la propiedad privada.....	9
3.    El derecho a la vivienda.....	12
I.    EL RÉGIMEN PÚBLICO DE VPOs.....	16
1.    Desarrollo histórico.....	16
2.    La calificación urbanística de los terrenos.....	17
2.1    Régimen legal anterior .....	17
2.2    Modificación de los porcentajes de reserva .....	19
3.    Suelo destinado a vivienda de protección oficial para arrendamiento.....	21
3.1    Régimen legal anterior .....	21
3.2    La creación de una reserva de suelo para las VPPA .....	22
4.    La calificación de vivienda protegida .....	23
4.1    Régimen legal anterior .....	23
4.2    La eliminación de la descalificación por la LDV.....	24
5.    Otras novedades relacionadas .....	26
5.1    La introducción de la “vivienda asequible incentivada” .....	26
5.2    El Parque Público de vivienda .....	26
5.3    Las Zonas de Mercado Residencial Tensionado .....	27
5.4    La protección a los consumidores y usuarios.....	29
PONDERACIÓN DE LAS MODIFICACIONES DE LA LEY .....	30
1.    El Estado frente a las CCAA .....	30
2.    La ausencia de referencias al ámbito municipal .....	33
3.    El caso de la Comunidad Autónoma de Madrid .....	36

3.1	Las medidas imperativas de la LDV y cuáles pueden no implementarse ....	36
3.2	El impacto del aumento del porcentaje de reserva de suelo en los proyectos urbanísticos.....	39
CONCLUSIONES.....		42
BIBLIOGRAFÍA.....		43
1.	LEGISLACIÓN.....	43
2.	JURISPRUDENCIA.....	44
3.	OBRAS DOCTRINALES.....	45
4.	BASES DE DATOS.....	49

## RESUMEN

La Ley por el Derecho a la Vivienda ha sido, sin lugar a duda, uno de los proyectos normativos de mayor envergadura que ha caracterizado la última legislatura. Este trabajo examina la reciente reforma legislativa en relación con el régimen público de las viviendas en España. Se analizan diversas medidas adoptadas con el propósito de mejorar el acceso a la vivienda, tales como la reserva de viviendas protegidas en suelo rural y urbano, la calificación de suelos y el porcentaje destinado a vivienda protegida en alquiler entre otras. Estas iniciativas tienen como objetivo primordial asegurar la disponibilidad de viviendas asequibles para sectores de la población con menores recursos económicos, y fomentar la estabilidad y equidad en el mercado inmobiliario. Sin embargo, dichas medidas en la práctica están siendo criticadas por numerosas comunidades autónomas que defienden la autonomía competencial en legislación urbanística. El presente estudio aspira a comprender el impacto jurídico y social de estas reformas en el acceso a la vivienda y su repercusión en el régimen autonómico español, sin perjuicio de constatar que es un análisis temprano de la implementación de estas medidas.

**Palabras clave:** reforma legislativa, vivienda pública, España, acceso a la vivienda, mercado inmobiliario, comunidades autónomas, legislación urbanística

## **ABSTRACT**

The Law for the Right to Housing has undoubtedly been one of the most significant legislative projects that has defined the last term. This paper examines the recent legislative reform regarding the public housing regime in Spain. It analyses various measures aimed at improving access to housing, such as the reservation of protected housing in rural and urban areas, land classification, and the percentage allocated to protected housing for rent. These initiatives aim to ensure the availability of affordable housing for population sectors with lower economic resources and to promote stability and equity in the real estate market. However, in practice, these measures are being criticized by numerous Autonomous Communities that advocate for competence autonomy in urban legislation. This study seeks to understand the legal and social impact of these reforms on housing access and their repercussions on the Spanish regional regime despite the early analysis of the measures.

**Keywords:** legislative reform, public housing, Spain, access to housing, real estate market, Autonomous Communities, urban legislation

## **ABREVIATURAS**

**CC-** Código Civil

**CCAA-** Comunidades autónomas

**CDFUE-** Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea

**CE-** Constitución Española

**EEMM-** Estados Miembros de la Unión Europea

**INE-** Instituto Nacional de Estadística

**LAU-** Ley de Arrendamientos Urbanos

**LBRL-** Ley de Bases del Régimen Local

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

**STC-** Sentencia Tribunal Constitucional

**STJUE-** Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

**STS-** Sentencia del Tribunal Supremo

**TC-** Tribunal Constitucional

**TJUE-** Tribunal de Justicia de la Unión Europea

**TS-** Tribunal Supremo

## INTRODUCCIÓN

### 1. La necesidad de aprobación de una Ley de Vivienda

La Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (en adelante, “LDV”) aprobada este año es una respuesta a la demanda social que exigía un cambio en el ámbito del acceso a la vivienda. Los datos del Instituto Nacional de Estadística (“INE”) ya hacen eco de las dificultades de la población española para disfrutar de un bien de primera necesidad como es una vivienda. En 2011, el 78,9% de los hogares habitaban en propiedad, frente al 75,2% en 2021. Desde 2011 hasta 2021, la tasa de propiedad de los hogares de menores de 35 años varía considerablemente de un 69,3% a un 36,1% según la Dirección General de Economía y Estadística del Banco de España.

A raíz del estallido de la crisis financiera internacional, el precio de las viviendas ha aumentado progresivamente limitando la posibilidad de acceso a una vivienda a los hogares más vulnerables económicamente (Gayo, 2020). En un intento fallido de estabilizar el mercado inmobiliario, el legislador ha aprobado numerosas reformas sin realizar un estudio profundo y necesario en la materia. A modo de ejemplo, desde 2013 se han aprobado cinco diferentes reformas de la Ley 29/1994 de Arrendamientos Urbanos (“LAU”) que representan la falta de consenso político y la dificultad para acertar en una medida eficaz y realista (Simón Moreno, 2023).

La ausencia de una política de vivienda estructurada cristalizó en la promoción de actuaciones autonómicas diversas a partir de la nueva concepción de la función social de la propiedad (Koldo, 2023). Varias comunidades autónomas en España reformaron la normativa de vivienda para incluir incentivos y sanciones destinadas a evitar que las viviendas permanezcan vacías por largos periodos (Koldo, 2023). El Tribunal Constitucional, en su pronunciamiento el 22 de febrero de 2018 respaldó estas medidas. El TC motiva, en el fundamento jurídico diecisiete, que las medidas para evitar las viviendas vacías eran compatibles con el derecho a la propiedad privada, en línea con jurisprudencia de Estrasburgo y el principio constitucional del derecho a la vivienda (STC 16/2018).

En este contexto, se aprueba la Ley 12/2023 de 24 de mayo por el derecho a la vivienda. El procedimiento de elaboración de la ley ha sido cuestionado en materia y forma. El

Proyecto de Ley fue tramitado por el procedimiento de urgencia. Además, en la aprobación en el Pleno del Senado no se admitió ninguna enmienda de las presentadas (BOCG de 8 de mayo de 2023, 121/000089). Según ciertas opiniones de la doctrina, la LDV se vio condicionada por la prisa en la aprobación antes de las elecciones municipales de mayo de 2023, las cuales coincidieron con las autonómicas en varias comunidades (Moya, 2023). La presentación de más de 860 enmiendas al articulado del Anteproyecto de ley o el informe sobre el Anteproyecto aprobado por el Pleno del Consejo General de Poder Judicial el 27 de enero de 2022 que denuncia la intromisión estatal en competencias autonómicas son algunas muestras de la polémica jurídica y política de esta ley.

La LDV regula una amplitud de materias, que, si se procediera a su estudio profundo, serían inabarcables. La LDV modifica la normativa sustancialmente en diversos campos del Derecho. Desde el Derecho Tributario, encontramos medidas relacionadas con un incremento del tipo impositivo del IBI para los inmuebles residenciales que se encuentren desocupados de forma permanente. En relación con el Derecho Procesal, se modifica la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil ("LEC"), respecto a procedimientos judiciales de desahucio, ejecución hipotecaria y subastas inmobiliarias. Las implicaciones en el Derecho Mercantil a raíz de la introducción de los "grandes tenedores de vivienda" impactan de manera directa en grandes propietarios como los bancos, las socimis y los fondos de inversión. Además, la intervención pública en el mercado de alquiler, así como en la compraventa de viviendas es notoria.

En el marco del Derecho Administrativo, dada la sustancial introducción de medidas por parte del Estado en el mercado inmobiliario y la naturaleza del urbanismo en sí mismo, este campo está presente a lo largo de toda la ley. En relación con las viviendas sujetas a régimen público de protección oficial ("VPO"), se han introducido una serie de nuevas medidas a través de los artículos 15 a 17 de la Ley 12/2023 y la modificación introducida en el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, que procederemos a desarrollar en los capítulos siguientes.

## 2. El derecho a la propiedad privada

El régimen legal de las viviendas de protección oficial, objeto de nuestro estudio, no puede entenderse sin conceptualizar cómo el derecho de propiedad, que en su día fue un

derecho absolutísimo, se ha ido configurando como un derecho limitado al cual pueden sobreponerse una serie de medidas administrativas de intervención estatal.

La Revolución Francesa y la Declaración Francesa de Derechos del Hombre y el Ciudadano de 26 de agosto de 1789 reconoce derechos que no son creación del Estado e impulsa la emancipación del ciudadano frente al sistema de tenencia de la tierra en el régimen feudal. La época Napoleónica enmarca el derecho a la propiedad como símbolo liberal identitario. Posteriormente, la ponderación del derecho de propiedad con otros derechos constituirá los límites y limitaciones de este. La idea de la función social fructificó en el plano internacional de manera progresiva (Foster & Bonilla, 2011). En 1969 la Asamblea de Naciones Unidas aprobó una resolución que reconocía la función social de la propiedad para garantizar “*igual derecho a la propiedad para todos y crear entre los hombres condiciones que lleven a una auténtica igualdad*”<sup>1</sup>.

La intervención en el mercado inmobiliario no es contraria al derecho de propiedad. Así, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos se pronuncia en 1989 sobre los controles de alquiler en el mercado privado y afirma que no vulneran necesariamente el derecho a la propiedad (*Mellacher v. Austria, 1989*). De hecho, el Tribunal considera el derecho a la propiedad como un principio fundamental pero no absoluto de la Unión (López Quetglas, 2006)

Al margen de la evolución internacional, en España la regulación de la propiedad ha ido cambiando en función de las necesidades del momento. Las diferentes constituciones a lo largo de la historia han puesto de manifiesto el binomio libertad-seguridad según cada época (Díez-Picazo, 2003).

En nuestra Constitución actual, la Constitución de 1978, el derecho a la propiedad se recoge en el artículo 33:

- “1. Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia.
2. La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes.
3. Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad

---

<sup>1</sup> Asamblea General de Naciones Unidas, Resolución 2542 (XXIV), Declaración sobre el Progreso y Desarrollo Social, 11 de diciembre de 1969, art. 6.

*pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes.”*

Desde el primer artículo de la Constitución Española, se incide en el marcado carácter social del Estado social y democrático de Derecho. El artículo 33 rechaza una definición polémica del derecho de propiedad, y, salvo el tercer apartado, ninguno de los dos anteriores sufrieron variaciones significativas en relación con el Anteproyecto Constitucional (Simón Moreno, 2023). A pesar de ello, se trata de una ruptura clara con el concepto liberal de propiedad y permite abrir las puertas a la posibilidad de intervención por parte del Derecho Público al ámbito de la propiedad privada (López & López, 2018).

El reconocimiento a la legitimidad de la expropiación forzosa expresa el máximo servicio de la propiedad al interés social o la utilidad pública, enmarcado en un cauce legal y con una debida indemnización (Sánchez Calero, 2020).

El artículo 149.1.13 CE indica que compete al Estado la planificación general de la actividad económica. El contenido esencial que configura el TC para el derecho de propiedad es el “*margen de utilidad económica suficiente*” por parte de un titular respecto del uso de su propiedad. Es decir, se afirma que queda resguardado el derecho de propiedad siempre que no se prive del todo la utilidad económica, de manera que según se considere la noción de utilidad económica cabe o no alegar una vulneración.

Alegar una vulneración del derecho de propiedad en el marco de la oferta de viviendas públicas no es baladí. Debemos tener en cuenta que las leyes obligan a los promotores inmobiliarios a establecer unos porcentajes de suelo destinado a las mismas, así como un porcentaje de viviendas construidas destinarlo a un arrendamiento con límites de precio.

El TC se pronunció sobre la posibilidad de congelación de la renta de un arrendamiento y dirimió que se considera una afectación del contenido, pero no implica su desaparición. De manera que la congelación de la renta no llega a transformar el contenido del derecho hasta volverlo irreconocible, puesto que se sigue percibiendo una renta a pesar de la ausencia de variación en la cuantía (STC 89/1994). La apreciación de la violación del contenido esencial de la propiedad en el marco del uso habitacional de la misma es la

falta de rentabilidad económica exclusivamente individual del objeto para su propietario (Simou, 2017).

En la misma sentencia 89/1989 el TC recalca “*responde así la función social de la propiedad inmobiliaria, sin vulneración constitucional, que el legislador establezca una limitación de esa propiedad*” no obstante, recalca que esta función social “*no puede suponer su vaciamiento o desfiguración*”. Rescatando las ideas sobre la función social mencionadas con anterioridad, el contenido esencial del derecho de propiedad no blinda una protección absoluta respecto al uso de esa propiedad, sino que la misma puede ser – o más bien, cabe indicar que *debe ser* – puesta a disposición y destino del uso habitacional.

La STC 164/2001 indica que “*el contenido y disfrute de la propiedad urbana*” depende de las “*diversas opciones de política urbanística que se adopten en cada ciudad*”. De manera que se relega al legislador ordinario para que el mismo clasifique estatus jurídicos del derecho patrimonial con atención a su utilidad social (Rey Martínez, 2006).

Sin embargo, esa puntualización desemboca en la diversidad legislativa autonómica respecto de la función social de la propiedad de vivienda. Por ejemplo, en algunos lugares se presumía la vulneración de dicho destino de función social si se mantenían viviendas vacías sin causa justificada a largo plazo o en casos como liberar al mercado infraviviendas, viviendas sin las condiciones mínimas de habitabilidad. La problemática radica en la fragmentación y debilidad de las competencias estatales sobre vivienda en un Estado autonómico (Velasco, 2023). Como veremos a lo largo del trabajo, esta tensión entre los legisladores autonómicos y el Estado se mantiene tras la LDV.

### 3. El derecho a la vivienda

La vivienda es un elemento de cohesión económica y social de un país que supone una manifestación de las condiciones y la calidad de vida de este (Pérez, 2016). Este derecho viene recogido en la Declaración de los Derechos Humanos de 1948 en su artículo 25.1 donde incide en que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado, y ejemplifica un nivel de vida adecuado como poder asegurar que su familia tenga salud, bienestar, alimentación, vestido, vivienda, asistencia médica y servicios sociales.

En el marco de la Unión Europea, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (“TJUE”) ha mantenido que es compatible con el Derecho de la Unión limitar el derecho de propiedad para un fin social de promoción inmobiliaria. De hecho, se pronunció el 1 de octubre de 2009 en relación con los instrumentos de fomento de la vivienda en los EEMM. En el asunto *Woningstichting Sint Servatius* (C-567/07) indicaba que el fomento de la vivienda de protección oficial de un Estado Miembro implica justificar restricciones por razones imperiosas de interés general en la sociedad (*Woningstichting Sint Servatius*, ¶ 28.). Dichas restricciones hacían alusión a la libre circulación de capitales y de libre prestación de servicios.

Pronunciamientos en los asuntos C-197/11 y 203/11 sobre el asunto *Eric Libert* van más allá en incluir los servicios de vivienda social como servicio público. En este caso, el Alto Tribunal concluye que es compatible imponer cargas sociales al promotor destinando la vivienda social entre un 10 y un 20% de la urbanización siempre que un órgano jurisdiccional confirme la medida es apropiada por medio de un juicio de necesidad para cumplir el objetivo de garantizar una oferta de vivienda suficiente para las personas con reducidos ingresos o para clases desfavorecidas de la población local (Vaquer Caballería, 2022)

Atendiendo a la legislación nacional, el derecho a la vivienda en el ordenamiento español entra dentro de la concepción de “derechos” de carácter social, económico y cultural en nuestra Constitución. El mismo es un principio rector de la política social y económica incluido en el Capítulo III del Título I, recogido en el artículo 47.

*“Todos los españoles tienen derecho a una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo ese derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación.”*

La configuración de los derechos de carácter social, económico y cultural vinculan normativamente únicamente a los poderes públicos (López Ramón, 2020). Por ello, si acudimos al artículo 53.3 se establece que sólo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria, conforme a lo que dispongan las leyes que los desarrollen.

Si bien es cierto que la LDV es la primera ley estatal que cubre la materia de vivienda en *strictu sensu*, no puede reconocerse como la primera Ley de vivienda en nuestro país. Ejemplos como la Ley de Casas Baratas de 11 de junio de 1911, la Ley de 19 de abril de 1939 sobre viviendas protegidas o la Ley 15 de noviembre de 1944 sobre viviendas bonificables son algunos ejemplos históricos donde el ordenamiento jurídico español recoge este campo (Gómez Jiménez, 2005).

En el marco autonómico, adelantamos introductoriamente un conflicto que posteriormente desarrollaremos a colación de la LDV. Prácticamente la totalidad de los Estatutos de Autonomía recogen el derecho a la vivienda con una configuración similar al derecho estatal. Sin embargo, los Planes de vivienda estatales resultan incoherentes con la asunción de competencias exclusivas por parte de las comunidades autónomas. Desde el Plan de vivienda de 1981-1983 en el Real Decreto 2455/1980 de 7 de noviembre, hasta el Plan de Vivienda 2022-2025 del Real Decreto 42/2022 de 18 de enero se han aprobado diversos reales decretos con una precisión y detalle que aumenta con el tiempo.

Ante esta posible inconstitucionalidad por la intromisión del Estado en competencias autonómicas en relación con los planes de viviendas, la STC 152/1988 de 20 de julio afirma la validez constitucional de estas normas estatales de protección en materia de vivienda. En dicha sentencia, el Tribunal Constitucional enfatiza el alcance de las competencias estatales a excepción del País Vasco y Navarra que poseen competencias exclusivas y no se les aplican los planes de vivienda estatales (Iglesias González, 2023).

La defensa de las facultades estatales para regular condiciones-base ha permitido el mantenimiento de los planes estatales de vivienda. Los primeros planes de vivienda contenían alrededor de 11 artículos frente al último plan de vivienda que cuenta con 136 artículos (Iglesias González, 2023). A la luz de la extensión exponencial y creciente de la regulación en los planes de vivienda, podemos afirmar que no se limitan a contemplar la financiación y el presupuesto, sino que se establecen limitaciones al derecho de propiedad tales como la prohibición de disposición de las viviendas protegidas durante los diez primeros años (Ponce Solé, 2008). Así, la doctrina se plantea cómo las limitaciones del derecho de propiedad no se han plasmado en normas con rango de ley (Botia Valverde, 2003).

Por otro lado, El Tribunal Constitucional ha tenido que pronunciarse en diversas ocasiones declarando nulos preceptos dentro de la legislación autonómica frente a las competencias estatales. Cabe destacar la STC 93/2015 de 14 de mayo en relación con la normativa andaluza que se considera intromisiva en las competencias estatales. Detrás de la intervención andaluza han seguido otras legislaciones autonómicas como la de Navarra, Canarias, Comunidad Valenciana, País Vasco, Extremadura y Cataluña (Iglesias González, 2023).

Como estos ejemplos, hay legislación autonómica abundante que desarrolla el acceso a la vivienda bien por arrendamiento bien por adquisición (Torno Mas, 2014). Sin embargo, la crisis económica e inmobiliaria de 2008 impactó en el mercado hipotecario de una manera tan brusca que muchos de los intentos de garantizar el acceso a una vivienda fracasasen, dejando préstamos al descubierto y vaciando de contenido las propuestas de los gobiernos autonómicos (Sánchez Ballesteros, 2023).

## **I. EL RÉGIMEN PÚBLICO DE VPOs**

### **1. Desarrollo histórico**

La actividad administrativa se divide en tres grandes bloques; la actividad de policía, la actividad de servicio público, y una tercera, denominada actividad de fomento la cual implica una ayuda de la Administración a las actividades privadas de interés general. Entre las actividades de fomento de la vivienda digna y accesible destacan dos tendencias de viviendas protegidas. La primera, son las ayudas a la oferta o ayudas a la piedra, la segunda, se centraría en las ayudas a la demanda o a también calificado como ayudas a la persona (Pareja & Sánchez, 2012).

Las VPOs son viviendas promocionadas por la Administración Pública que se ofertan a un precio inferior al del mercado. Los inicios de esta normativa se encuentran en la Ley de 15 de julio de 1954 sobre protección de viviendas de renta limitada posteriormente desarrollada por el Decreto 2114/1968 de 24 de julio por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación de la Ley sobre viviendas de protección oficial.

Simultáneamente a la Constitución, se aprueba el Real Decreto-ley 31/1978 de 31 de octubre, sobre políticas de viviendas de protección oficial. Este texto es la base legal de las VPO, que en el artículo 1 ya enfatiza que habrá una única categoría. Estas viviendas, destinadas a residencia permanente, tendrán un tamaño máximo de 90 metros cuadrados y deberán cumplir condiciones específicas sobre precios y calidad establecidas en las normativas correspondientes.

Entre las ayudas, el Real Decreto busca la favorecer la contratación de hipotecas por particulares, destinando ayudas económicas para el acceso a la propiedad a familias con menos renta. No obstante, la política eminentemente social no olvida que detrás de la misma también hay razones de peso económico y todas las medidas deben estar fundamentadas en criterios de simplificación administrativa, liberalización de mercado y ayuda estatal a las familias con bajos niveles de renta.

Existen dos clasificaciones principales de viviendas protegidas, cada una con subdivisiones específicas. En primer lugar, se encuentran las viviendas de protección oficial (VPO), que imponen requisitos a sus propietarios y ofrecen beneficios como

préstamos subsidiados y ayudas. En esta categoría, se distinguen las viviendas de protección oficial pública (VPOPP), promovidas por entidades gubernamentales, y las viviendas de protección oficial de promoción privada, también conocidas como viviendas de precio tasado (VPT).

Por otro lado, existen las viviendas de protección pública (VPP), donde la Administración facilita su construcción o comercialización. Aquí se incluyen las viviendas de protección pública básica (VPPB) y las viviendas de protección pública de precio limitado (VPPL).

En cuanto a los propósitos de adquisición, se pueden encontrar viviendas con protección pública para arrendamiento (VPPA), viviendas con protección pública para arrendamiento con opción a compra (VPPAOC) y viviendas con protección pública para arrendamiento con opción de compra para jóvenes (VPPAOCJ). Además, dentro de las viviendas de protección pública, se encuentran las viviendas de integración social (VIS).

Pese a las diferencias entre tipos de viviendas, la LDV en aras de una simplificación, o quizás por falta de precisión legislativa, alude al concepto “*vivienda sometida a algún régimen de protección pública*” y así evitar que se interpreten de manera restrictiva algunas de las medidas impulsadas.

## 2. La calificación urbanística de los terrenos

### 2.1 Régimen legal anterior

La Ley sobre el régimen del suelo y ordenación urbana de 1956 marcó el inicio de la implicación de los poderes públicos en la destinación de suelo para la construcción de vivienda protegida en España. El artículo 3.2 de esta ley estableció la competencia urbanística para regular el mercado de terrenos, asegurando la subordinación de estos a los objetivos de edificación y vivienda económica. Además, la ley facultaba a los poderes públicos para adquirir terrenos y construcciones con el fin de establecer patrimonios de suelo.

La obligación de constituir un Patrimonio municipal del suelo (en adelante “PMS”) se impuso a los ayuntamientos de capitales de provincia, aquellos con población superior a 50,000 habitantes, los que lo acordaran voluntariamente y otros designados por la Comisión Central de Urbanismo. Los PMS permitieron a los ayuntamientos ceder

terrenos de manera gratuita o a precios inferiores al costo, especialmente para fines culturales públicos o la construcción de *viviendas ultraeconómicas*. La Ley 19/1975, de 2 de mayo, introdujo la obligación para los propietarios de suelo de ceder una parte de la edificabilidad como parte de la regulación del mercado del suelo.

En esta misma línea el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, que aprobó el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, facultó a los ayuntamientos a “*ceder terrenos del Patrimonio municipal del suelo para ser edificados o destinados, en general, a los fines previstos en el Plan de ordenación*”. Además, en los artículos 165 y 166 si la cesión fuera a título gratuito o por precio inferior al de coste debían únicamente ser destinados para atender necesidades de viviendas de carácter social.

Posteriormente, el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, que aprobaría el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, en su artículo 280.1 indica que los terrenos del Patrimonio Municipal del Suelo, tras ser incorporados al proceso de urbanización, deben destinarse específicamente a la construcción de viviendas sujetas a regímenes de protección pública o a otros usos de interés social, de acuerdo con la normativa urbanística aplicable.

La Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, es más rígida pues enfatiza con el deber respecto de la preferencia de destino de los bienes de los patrimonios públicos de suelo a la construcción de VPP, si bien admitía que podrán tener como destino también “*otros usos de interés social*”. Esta es la ley que sienta la base para regular las reservas de suelo.

En la redacción actual de la Ley del Suelo, el 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, en adelante “Ley del Suelo”, en concreto en el artículo 52.1 que establece que los activos del Patrimonio Público del Suelo deben destinarse principalmente a la construcción de viviendas sujetas a regímenes de protección pública, a menos que la legislación establezca lo contrario. Además, se señala la posibilidad de destinar estos activos a otros usos de interés social, conforme a lo dispuesto en los instrumentos de planificación urbana, siempre que se ajusten a los fines especificados, como aspectos urbanísticos, protección del medio ambiente o del patrimonio cultural, así como necesidades socioeconómicas vinculadas a operaciones de regeneración urbana.

Tal y como se manifiesta en la Ley del Suelo, en la actualidad se sigue considerando importante destinar el patrimonio a políticas públicas de vivienda o a otros usos de interés social. Entre los “*otros usos de interés social*” rechazados por la jurisprudencia del Tribunal Supremo se encuentran la compra de un edificio para el servicio municipal de Hacienda (Sentencia del Tribunal Supremo del 7 de noviembre de 2005, rec. 6270/2001), los gastos relacionados con la atención al servicio municipal de basuras, el pago de una deuda antigua (Sentencia del Tribunal Supremo del 31 de octubre de 2001, rec. 4723/1996), la construcción de un centro sociocultural y deportivo, el edificio de archivo o el vertedero municipales (Sentencia del Tribunal Supremo del 2 de noviembre 1995, rec. 3132/1991) por lo que no cualquier uso se enmarca en este destino.

En el artículo 20.1.b) de la Ley del Suelo se establece la obligación para las Administraciones competentes de destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y residenciales. Se debe reservar una parte proporcional para viviendas sujetas a un régimen de protección pública, con un precio máximo regulado. La reserva mínima era del 30% en suelo rural para nuevas urbanizaciones y del 10% en suelo urbanizado sujeto a reforma o renovación.

Se destaca que la legislación puede permitir excepciones para ciertos municipios o proyectos, siempre que se garantice el cumplimiento de la reserva y una distribución respetuosa con la cohesión social. Se define la nueva urbanización como el paso de suelo rural a urbanizado para la edificación, mientras que la reforma o renovación de la urbanización se aplica al suelo urbanizado.

La ley prescinde de la clasificación del suelo y se basa en la situación real de los terrenos. Por lo tanto, dentro de las nuevas urbanizaciones, la reserva del 30% se aplicaba a suelos clasificados como urbanizables, mientras que en el suelo urbanizado (SUNC), la reserva mínima era del 10%.

## 2.2 Modificación de los porcentajes de reserva

La Calificación urbanística de los terrenos reservados para vivienda de protección oficial ha cambiado a raíz de la LDV. Como veíamos anteriormente el suelo urbanizable debía destinar el 30% a la vivienda pública de protección oficial, mientras que si el suelo es urbanizado la reserva era de un 10%.

Sin embargo, en la disposición final cuarta “*Modificación del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre*” recogido en la LDV se modifican los porcentajes tal que los instrumentos de zonificación deben garantizar que **la transformación urbana del suelo urbano debe destinar al menos el 20% del suelo edificable residencial a vivienda de protección oficial, siendo este porcentaje del 40% sobre suelo urbanizable.**

Donde antes el porcentaje se situaba en el 30% ahora se incrementa al 40% y lo mismo respecto al 10% de suelo urbanizado aumentando a un 20% del mismo. Pero todos estos parámetros se exigen en el marco de suelo rural sometido a actuaciones de nueva urbanización o en suelo urbanizado que deba someterse a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización.

Con carácter general, esta calificación de suelo como adjudicado para vivienda de protección oficial no podrá ser modificada, salvo en casos excepcionales debidamente justificados como la exención a algún municipio determinado.

La LDV no ha fijado un régimen transitorio para los proyectos de edificabilidad residencial o de renovación de la urbanización y dicho régimen transitorio queda en manos de cada comunidad autónoma. La modificación afecta a proyectos en curso con un planeamiento aprobado.

Dada la falta de régimen transitorio concreto, podríamos acudir a la disposición transitoria primera del texto refundido de la Ley del Suelo, donde prevé un régimen transitorio “Aplicación de la reserva de suelo para vivienda protegida y regla temporal excepcional”. El mismo consta de dos excepciones que quedan exentas de aplicar la reserva de suelo. Por un lado, los instrumentos de ordenación de los municipios de menos de 10,000 habitantes si en los dos últimos años anteriores al inicio de su procedimiento de aprobación se han autorizado edificaciones residenciales para menos de 5 viviendas por cada mil habitantes y año. Y por otro, aquellos instrumentos que tengan por objeto actuaciones de reforma o mejora de la urbanización existente en las que el uso residencial no alcance las 200 viviendas. Sin embargo, son criterios muy específicos que no operan en la mayoría de los proyectos o en lugares de alta demanda de viviendas como en las grandes ciudades de España.

El segundo apartado de este artículo hace referencia a un criterio de excepcionalidad para los cuatro años siguientes de la introducción de leyes aprobadas en 2013, por lo que tampoco aplican a las modificaciones de la LDV del 2023.

Desde el sector inmobiliario esta reforma se ha calificado como una modificación de la Ley del Suelo con “*nocturnidad y alevosía*” o también considerada “*una modificación de último minuto y de penalti*” por presidentes de diferentes patronales del sector inmobiliario (Brualla, 2023). Es por ello por lo que tanto por el Consejo de Gobierno de Andalucía como el Grupo Parlamentario del Partido Popular han presentado recursos de inconstitucionalidad a la modificación, por un lado, el recurso nº 5491/2023 y por otro el de recurso nº 5514/2023, que están pendientes de resolución.

### 3. Suelo destinado a vivienda de protección oficial para arrendamiento

#### 3.1 Régimen legal anterior

La construcción de viviendas de protección oficial en España se orienta mayoritariamente hacia la venta en lugar del alquiler, una situación que se considera atípica debido a que, tras algunos años, los propietarios tienen la posibilidad de venderlas, ingresando así la vivienda al mercado libre. Este aspecto fue resaltado por el propio Ministerio de Transportes en su boletín especial de vivienda social, indicando que esta transición hace que estas viviendas pierdan su "carácter social" original.

En términos de vivienda protegida destinada al alquiler, su presencia ha sido significativamente menor en comparación con la destinada a la propiedad, y la proporción correspondiente a la autopromoción ha sido mínima. Al analizar la distribución porcentual de calificaciones provisionales, se observa que la vivienda protegida de alquiler ha sido históricamente escasa en diversas comunidades autónomas como Aragón (8%), Cantabria (9%), Castilla y León (8,5%), Castilla-La Mancha (2%), Extremadura (6%), Murcia (8,5%) y La Rioja (7%).

En contraste, otras comunidades como la Comunidad de Madrid (22%) y el País Vasco (18%) se acercan a la media nacional del 19% de viviendas de protección oficial destinadas al alquiler. Destacan, especialmente, Andalucía (22,8%) y Cataluña (33,4%), acumulando en promedio los mayores parques de vivienda protegida en arrendamiento

en comparación con el total nacional. Según el Boletín Especial de Vivienda Social del Ministerio de Transportes, el porcentaje de vivienda nueva construida destinada al alquiler ha alcanzado mínimos históricos, representando solo el 3% en 2016. En términos absolutos, ese año se construyeron en España 6.787 viviendas con algún tipo de protección, de las cuales únicamente 224 se destinaron al alquiler (Boletín Especial de Vivienda Social, 2020)

### 3.2 La creación de una reserva de suelo para las VPPA

Como hemos mencionado para las reservas de suelo, el artículo 20 de la Ley del Suelo, en su letra b) del primer apartado, posibilita al Estado la capacidad de asignar la cantidad necesaria de terreno para actividades productivas y residenciales, con una porción reservada para vivienda sujeta a regulaciones públicas que establezcan un precio máximo, ya sea para venta, alquiler u otras modalidades de acceso, como el derecho de superficie o la concesión administrativa. Por ello, hay una competencia reservada a las Administraciones Públicas, pero no se había realizado una efectiva reserva exigida legalmente para establecer viviendas únicamente destinadas al arrendamiento.

Esta ley introduce la exigencia de que en la normativa urbanística o territorial se especifique el porcentaje asignado a la reserva de viviendas de protección pública en alquiler. Además, dicha exigencia requiere que este porcentaje no sea inferior al 50%, a menos que circunstancias excepcionales justifiquen lo contrario.

Este enfoque busca garantizar una adecuada disponibilidad de viviendas asequibles y adaptarse a la situación de cada familia puesto que la adquisición de una casa en propiedad es más complicada que el acceso a un arrendamiento. La letra d) del apartado 1 del artículo 15 establece que la normativa de ordenación territorial o urbanística establecerá el porcentaje del suelo reservado para vivienda sujeta a regulaciones públicas de alquiler, según lo dispuesto en el artículo 20 del texto consolidado de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. Este porcentaje, como hemos adelantado, será al menos del 50%, a menos que circunstancias excepcionales justifiquen un porcentaje menor, considerando las necesidades de vivienda de la población u otras condiciones económicas y sociales.

De manera que, si se realiza en el futuro un proyecto de construcción y promoción de viviendas en suelo urbanizable, el 40% de la promoción debe ser vivienda protegida. De

este porcentaje, un 50% en principio y salvo excepciones debe ser destinado al arrendamiento. Considerando los datos mostrados en el capítulo anterior, en especial que la ratio de VVPA en relación con todas las viviendas de protección es de 19% y que de las construcciones nuevas tan solo un 3% han sido VPPA, las exigencias de la ley son notorias.

En los años siguientes a la implementación de estos requisitos el destino a viviendas protegidas de alquiler sería quince veces mayor al de 2020. Cabe preguntarse si el hecho de haber una mayor presencia de VPPA es positivo o negativo, puesto que el acceso a la propiedad es la opción más estable y garantista del capital de una unidad familiar. Si la mitad de la promoción de viviendas se destina al arrendamiento, abanderando el derecho a la vivienda la medida puede derivar en precariedad y subordinación del arrendatario a las exigencias del arrendador.

#### 4. La calificación de vivienda protegida

##### 4.1 Régimen legal anterior

La descalificación de vivienda protegida implica la conversión del inmueble en una propiedad libre, permitiendo operaciones como venta o alquiler. El Boletín del Ministerio presentado con anterioridad también hace referencia, como lo hace así mismo el preámbulo de la LDV. El Boletín denuncia que numerosas viviendas tramitaban su descalificación tras regirse como viviendas de protección oficial durante un periodo determinado y las mismas perdían su condición y su régimen favorable. A modo de ejemplo, el Gobierno de Ana Botella vendió 1860 pisos que inicialmente se calificaban como pisos públicos a un fondo inmobiliario, actuación que fue recurrida por la oposición. La Audiencia Provincial dictó sentencia estimatoria de dicha venta (Peiró, 2023). Esta clase de actuaciones reducen significativamente el número de VPOs y también por ello las posibilidades de acceder a una vivienda asequible.

No obstante, es importante destacar que el régimen de calificación o descalificación de dichas viviendas se sigue atendiendo a la normativa autonómica. Así, por ejemplo, en País Vasco esta previsión de imposibilitar la descalificación de las viviendas protegidas existe desde hace tiempo. Así por el artículo 29 de la ley vasca de 2015 la calificación administrativa tiene la connotación de “*indefinida*”.

Por otro lado, en el caso catalán el Decreto 17/2019, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda indica que la permanencia de la calificación como vivienda protegida va vinculado a la duración de la calificación urbanística del suelo. Esta normativa hace justicia con el siguiente razonamiento; si el planeamiento urbanístico reserva un uso de vivienda de protección pública y no ha cambiado el planeamiento, no debe por tanto cambiar la calificación. Asimismo, contempla como propia la configuración de que las viviendas están integradas en un patrimonio público de suelo, que mientras se mantiene como tal debe regir la calificación de vivienda de protección. (Ponce Sole, 2023)

En muchas otras CCAA, la vigencia de la calificación de las VPOs suele ser de duración determinada reglamentariamente. La descalificación de vivienda protegida implica la conversión del inmueble en una propiedad libre, permitiendo operaciones como la compraventa o el arrendamiento de vivienda. Puede lograrse de manera voluntaria o automáticamente, y requiere inscripción en el Registro de la Propiedad una vez completada.

#### 4.2 La eliminación de la descalificación por la LDV

Una de las modificaciones de la LDV es el sometimiento al régimen de protección pública permanente sin descalificación recogido en la letra d) del apartado 1 del artículo 16 LDV. El sometimiento al régimen de protección pública permanente excluye la descalificación siempre y cuando se mantenga la calificación de dicho suelo. Además, indica que la vivienda debe estar sometida a un régimen de protección pública permanente salvo si hay una causa justificada debidamente motivada para ser descalificada en la normativa autonómica o bien, si la normativa autonómica establece un plazo de calificación debe ser como mínimo de 30 años.

La redacción del artículo se muestra entrelazada y compleja. Pues bien, el régimen de protección es permanente a no ser que se indique en la normativa autonómica lo contrario, pero solo si la existencia de excepciones es por una causa justificada y debidamente motivada para su descalificación. La LDV invoca que se garantizará que las viviendas urbanizadas en suelo destinado a vivienda de protección oficial estarán sujetas de forma permanente a un régimen de protección pública y no podrán ser inhabilitadas mientras se mantenga la calificación de dichas tierras.

Será posible la desclasificación de viviendas de protección oficial en el caso de viviendas urbanizadas desarrolladas en terrenos cuya calificación urbanística no imponga tal destino como vivienda de protección oficial y que no reciban ayudas públicas para su desarrollo, o en aquellos casos que excepcionalmente se justifiquen, de acuerdo con la normativa autonómica aplicable, y en ningún caso el plazo de clasificación podrá, como anticipábamos, ser inferior a 30 años.

En el resto de los supuestos, tanto la modificación de esta calificación como la descalificación de las viviendas sobre dichos terrenos quedan prohibidas. Por lo tanto, estas viviendas estarán permanentemente sujetas a un régimen de protección pública y no podrán ser descalificadas mientras el suelo mantenga su calificación protegida (Moya, 2023).

En relación con el régimen transitorio, las viviendas clasificadas definitivamente en un régimen de protección pública con anterioridad a la entrada en vigor de la norma se regirán por lo dispuesto en dicho régimen.

Por último, es notorio indicar que el artículo 16 ha sido objeto de recursos de inconstitucionalidad:

- Recurso nº 5491/2023 por el Consejo de Gobierno de Andalucía
- Recurso nº 5514/2023 por el Grupo Parlamentario del Partido Popular
- Recurso nº 5516/2023 por el Consejo del Gobierno de las Illes Balears
- Recurso nº 5518/2023 por el Consejo de la Comunidad de Madrid
- Recurso nº 5580/2023 por el Parlamento de Cataluña

Por tanto, podemos constatar que dicha reforma, sin perjuicio del conflicto de competencias estatales y autonómicas que analizaremos más tarde, ha sido un cambio legislativo que suscita polémica jurídica.

## 5. Otras novedades relacionadas

### 5.1 La introducción de la “*vivienda asequible incentivada*”

La novedad recogida en el artículo 3 apartado g) de la LDV, fuera del concepto tradicional de "*vivienda protegida*", es la de "*vivienda asequible incentivada*". Se trata de viviendas de propiedad privada a las que la Administración otorga beneficios urbanísticos, fiscales u otros, a cambio de destinarlas al alquiler para personas con ingresos insuficientes para acceder a viviendas al precio de mercado.

Estos beneficios se condicionan al cumplimiento de ciertas normas<sup>2</sup>, como limitaciones de uso, precios máximos de alquiler y exención de calificación como vivienda protegida. En áreas rurales con pérdida poblacional, estas viviendas pueden contribuir a dinamizar la comunidad, generar empleo y actividad económica (LDV, art. 17).

### 5.2 El Parque Público de vivienda

El preámbulo de la LDV aborda los parques públicos de vivienda reconociendo resultados deficientes en comparación con otros países con un mayor parque de vivienda social. En la LDV se detallan las normas que rigen los parques públicos de vivienda en el Título III. Los parques públicos de vivienda son definidos como instrumento de las distintas Administraciones Públicas competentes en materia de vivienda para hacer efectivo el derecho a una vivienda digna y adecuada de los sectores de la población que tienen más dificultades de acceso en el mercado (artículo 27 LDV).

---

<sup>2</sup> Entre estas medidas, se destacan las siguientes:

a) La vivienda estará sujeta a restricciones específicas en cuanto a su uso durante un período de tiempo determinado, así como a límites máximos de precios de alquiler, los cuales estarán en línea con los beneficios públicos recibidos, ya sean de naturaleza urbanística, fiscal u otro tipo, concedidos por la Administración correspondiente.

b) La vivienda deberá ser destinada exclusivamente a la residencia habitual de la persona que la alquila, quien enfrenta dificultades para acceder a una vivienda a precios de mercado, de acuerdo con los criterios establecidos por la Administración competente (Moya, 2023).

Los parques públicos de vivienda, regulados específicamente por la legislación autonómica en materia de vivienda, urbanismo y ordenación del territorio, podrán estar integrados por una tipología abierta de viviendas protegidas y sociales, de hecho, se realiza una enumeración *numerus apertus* con una letra e) del artículo 27.1. Este último apartado se configura como un cajón de sastre para poder incluir cualquier tipología de vivienda social adquirida por las Administraciones Públicas. Asimismo, resulta notable la posibilidad de asignar recursos públicos a entes instrumentales o personas jurídicas, entendido como entidades privadas sin ánimo de lucro, dedicadas a la gestión de viviendas sociales (artículo 28.1 LDV). Se enfatiza la importancia de considerar las particularidades locales y se establece la obligación de mantener un inventario actualizado y una memoria anual de las acciones realizadas para fortalecer y ajustar el parque de viviendas a la demanda (artículo 32 LDV).

Asimismo, se busca canalizar fuentes de financiación, como los ingresos derivados de sanciones, y se promueve la ampliación de este parque mediante la colaboración público-privada y el ejercicio de derechos de tanteo y retracto (González-Varas, 2023). La LDV en su conjunto muestra una clara inclinación hacia el dirigismo público, el cual se manifiesta notablemente en la regulación del parque público de viviendas.

### 5.3 Las Zonas de Mercado Residencial Tensionado

Una Zona de Mercado Residencial Tensionado (ZMT) es un área territorial donde existe un riesgo notable de oferta insuficiente de viviendas, lo que dificulta su accesibilidad en el mercado, ya sea en términos de compra o alquiler, para la población residente (artículo 18 LDV). Se considera que una zona está tensionada cuando el coste de la hipoteca o del alquiler, más los gastos básicos, supera el treinta por ciento de los ingresos medios de los hogares o cuando el precio de las viviendas ha experimentado un crecimiento significativo en los últimos cinco años en comparación con el índice de precios de consumo de la región.

La declaración de una ZMT es un proceso llevado a cabo por las Administraciones competentes en materia de vivienda, conforme a los criterios y procedimientos establecidos en la normativa aplicable y dentro de sus respectivas competencias. Como veremos en el apartado del caso de la Comunidad de Madrid, algunas comunidades autónomas, en el libre ejercicio de sus competencias han optado por no declarar ZMT.

Para la declaración, se requiere la elaboración de una memoria justificativa basada en datos objetivos que evidencien el riesgo de oferta insuficiente de viviendas asequibles en el área en cuestión. Esta memoria debe fundamentarse en criterios como la carga financiera para los hogares y el análisis del comportamiento de los precios de la vivienda en relación con el índice de precios de consumo regional. Una vez elaborada la memoria, la Administración competente puede proceder a la declaración oficial de la ZMT, lo que permitirá orientar las actuaciones públicas en materia de vivienda para abordar las necesidades específicas de ese territorio.

Los municipios más afectados probablemente se concentren en áreas metropolitanas, estableciendo por ello una medida ZMT limitada. Cabe señalar que la combinación de plazos tan extensos de duración del arrendamiento de vivienda, con regímenes de control de rentas, ocasiona una disminución de la oferta de vivienda en arrendamiento que históricamente recuerda a la introducción de la prórroga forzosa y la congelación de la renta en las Leyes de Arrendamientos Urbanos de 1946, 1956 y 1964 (Argelich Comelles, 2018).

El control de rentas introducido por la Ley por el Derecho a la Vivienda se asemeja al concepto de *Mietpreisbremse* en Alemania (§ 556 BGB), aplicado en ciudades como Berlín y globalmente en lugares como Nueva York, San Francisco y París, entre otros. Sin embargo, este mecanismo ha demostrado ser problemático en su aplicación, como indican diversos estudios comparados de más de setenta experiencias (Kholodilin, 2021). Los efectos negativos incluyen la reducción de la oferta de viviendas, el aumento del coste oculto sobre la renta, la disminución de la movilidad residencial y la falta de ejecución de obras de conservación necesarias.

Asimismo, la modificación del artículo 17.6 de la LAU establece un control de rentas tanto impropio como propio para los nuevos contratos de arrendamiento en zonas declaradas de mercado residencial tensionado. Este enfoque diferenciado implica un tratamiento más severo para los grandes tenedores de vivienda y una regulación más flexible para el resto de los arrendadores.

Se establecen límites en la actualización de la renta dependiendo del tipo de arrendador y la ubicación de la vivienda, con la intención de contener los precios y proteger a los inquilinos en zonas donde la demanda supera la oferta siguiendo las directrices de la

Administración Autonómica competente. Estas medidas de control de rentas para proteger a los inquilinos en zonas de mercado residencial tensionado, inspiradas en experiencias internacionales han sido adaptadas a la realidad española. La efectividad y el impacto a largo plazo de estas medidas aún están por verse, no obstante, es necesario monitorear su implementación y realizar ajustes según sea necesario para lograr un equilibrio entre los intereses de todas las partes involucradas (Argelich Comelles, 2023)

Algunas implicaciones de la declaración de ZMT son la posibilidad de que la Administración imponga la colaboración entre propietarios para favorecer el incremento de la oferta, o, incluso, exigir a los grandes tenedores de vivienda el suministro de información sobre el uso y destino de propiedades titulares.

#### 5.4 La protección a los consumidores y usuarios

La promulgación de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la Vivienda, también ha suscitado debate en relación con la atribución de derechos de consumidores a los adquirentes de vivienda. Una de las principales áreas de discusión gira en torno al artículo 30 y 31 de la LDV, el cual establece que los adquirentes de vivienda tienen derecho a los beneficios establecidos en la legislación de consumo y se requiere una información mínima en las operaciones de compra y arrendamiento de vivienda. Esta disposición, aunque aparentemente busca fortalecer los derechos de los ciudadanos, ha generado interrogantes sobre si la mera adquisición o arrendamiento de una vivienda debería automáticamente otorgar la condición de consumidor a los compradores o arrendatarios (Fierro Rodríguez, 2023).

Por un lado, se argumenta que la inclusión de los adquirentes de vivienda dentro del marco de protección de los derechos de consumidores y usuarios puede ser beneficiosa al brindarles una mayor seguridad jurídica y un marco regulatorio sólido en sus transacciones inmobiliarias. Además, podría contribuir a equilibrar las relaciones entre los ciudadanos y los agentes del mercado inmobiliario, garantizando una mayor transparencia y equidad en las operaciones de compraventa y arrendamiento de viviendas.

Sin embargo, si un adquirente de una vivienda ya estaba considerado consumidor en virtud del texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007,

de 16 de noviembre, así como respecto de la legislación autonómica aplicable, no parece significativo que se recalque en este artículo una reiteración de estos derechos.

Cabe preguntarse si existía una verdadera necesidad de extender la protección de los derechos de consumidores a aquellos que adquieren o alquilan viviendas teniendo en cuenta la reforma operada por el Real Decreto Ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler. Además, se plantea si los compradores o arrendatarios de vivienda se encuentran en una posición de vulnerabilidad comparable a la de los consumidores tradicionales en otras transacciones comerciales.

Además de todo lo anterior, en materia de arrendamientos destaca la disposición final 1ª de la LDV que modifica el artículo 20.1 de la LAU estableciendo los gastos de gestión inmobiliaria y formalización del contrato a cargo del arrendador.

## **PONDERACIÓN DE LAS MODIFICACIONES DE LA LEY**

### **1. El Estado frente a las CCAA**

Las tensiones entre el Estado y las CCAA en relación con la transferencia de competencias no son una novedad de la LDV. Al Estado le corresponde fijar aquellas condiciones básicas y de igualdad que garanticen un tratamiento uniforme del derecho a la vivienda que reconoce la Constitución. En ningún caso la normativa estatal puede vaciar de contenido las competencias normativas exclusivas que en materia de ordenación del territorio y urbanismos son propias de las comunidades autónomas. Tampoco cabe que el Estado invada las competencias que las comunidades autónomas tienen en materia de vivienda, habiéndose asumido en todos los Estatutos de Autonomía la competencia plena en la materia. Sin embargo, la redacción de difusas atribuciones competenciales exige un análisis de este suceso a la luz de los debates posteriores que está suscitando.

Las competencias en materia de vivienda ya están transferidas a las comunidades autónomas, a raíz del artículo 148.1. 3º de la CA, de manera que resulta, a simple vista, sorprendente la extensión de la LDV en cuestiones en teoría ya delegadas (Busto Lago, 2023). La propia Ley en su preámbulo indica que *“ambos legisladores están abocados a*

*articular sus respectivas actuaciones de modo que puedan desplegarse en un marco normativo coherente, estable y seguro*". Así pues, desde el preámbulo se reconoce la invasión de competencias en materia de vivienda excepto si considerásemos la LDV como una ley con carácter subsidiario.

También cabe reconocer esta subsidiariedad planteada en la disposición final 7ª. 4. b) donde se alude a la aplicación de la ley sin perjuicio de la competencia exclusiva que hayan asumido las comunidades autónomas en territorio, urbanismo y vivienda de una manera poco precisa según ciertos autores (Fuertes López, 2023). La doctrina ya apuntaba los recursos de inconstitucionalidad que posteriormente han ido admitiéndose, y que aún están pendientes de resolución. Habrá que esperar a que el Tribunal Constitucional decida sobre la conformidad de esta configuración competencial con nuestra Constitución.

En las demandas de inconstitucionalidad, se argumenta que la Ley impugnada podría entrar en conflicto con el sistema de reparto de competencias autonómicas relacionadas con la ordenación del territorio, el urbanismo y la vivienda. Además, el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Grupo Parlamentario Popular también sugiere que se podría estar vulnerando el derecho de propiedad, el derecho a un juicio justo y la autonomía local (Nota informativa n ° 74/2023 del TC de 26 septiembre 2003).

Debemos acudir al análisis competencial que realiza el Tribunal Constitucional en diversos pronunciamientos, donde reconoce una concurrencia competencial entre el Estado y las CCAA.

Una constatación interesante es que, a pesar de ser una Ley que plantea dudas sobre dónde se sitúa la línea roja entre la competencia autonómica y estatal, el Tribunal Constitucional había manifestado en reiteradas ocasiones la necesidad de una legislación estatal en materia de vivienda. Por indicar algunos ejemplos, en la STC 80/2018, de 5 de julio donde se afirma *"que no habiendo el legislador estatal ejercido la habilitación que el art. 149.1. 1.ª CE le otorga, (...) el legislador autonómico en materia de vivienda, en el momento en el que realizamos este enjuiciamiento, no encuentra límites"* también se pronuncia en este sentido en sentencias como la STC 16/2018, de 22 de febrero; STC 32/2018, de 10 de abril y la STC 43/2018, de 26 de abril. Por ello, parece que el TC recrimina al legislador estatal por no ahondar en la cuestión.

Si la Ley de Vivienda hubiera sido promulgada con antelación, habría establecido un sólido marco normativo por el que las regulaciones autonómicas deberían haber partido y respetado, limitándose a complementar los aspectos no cubiertos por la ley estatal y elaborar una formulación completa de programas normativos de acción pública. Sin embargo, a raíz de la tardía elaboración, se requiere que el TC se pronuncie sobre la constitucionalidad de la Ley de Vivienda y examine el alcance de la competencia exclusiva en materia de vivienda que cada comunidad autónoma ha asumido al presentar su recurso de inconstitucionalidad correspondiente.

Como bien hemos indicado anteriormente, algunos autores mencionan la doctrina establecida por el TC respecto a la aplicación de la cláusula de supletoriedad en la interpretación de las competencias legislativas entre el Estado y las comunidades autónomas (Abad Lloria & Lora González, 2023).

Según esta doctrina, la cláusula de supletoriedad no permite al Estado regular materias que están reservadas exclusivamente a las competencias autonómicas. Esta cláusula no actúa simplemente en ausencia de regulación, sino que requiere una verdadera laguna legal, identificada por el intérprete del derecho. En otras palabras, la supletoriedad no puede ser utilizada para reemplazar o extender la competencia estatal sobre áreas donde las comunidades autónomas tienen jurisdicción exclusiva. Esta interpretación del TC ha sido aplicada en casos previos relacionados con la legislación estatal sobre urbanismo, como por ejemplo Sentencia n.º 75/2018, de 5 de julio donde las comunidades autónomas tienen competencia exclusiva. El TC ha sostenido que el Estado no puede legislar sobre estas materias de manera subsidiaria si las comunidades autónomas ya han ejercido plenamente su competencia legislativa. En consecuencia, cualquier norma estatal que invada las competencias autonómicas en materia de vivienda podría ser declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional.

No es fácil por tanto atisbar si la doctrina constitucional se inclina hacia el legislador estatal, la normativa de mínimos o considera que no cabe legislación estatal en esta materia puesto que se está utilizando la herramienta de supletoriedad para extender las competencias estatales en urbanismo y vivienda. El TC necesita establecer un equilibrio entre el Estado y las CCAA con arreglo a interpretaciones específicas y concretas para cada uno de los casos que se propongan. No obstante, esta cuestión sigue pendiente de

resolución hasta la publicación de los pronunciamientos respecto a los mencionados recursos de inconstitucionalidad presentados.

Al margen del Tribunal Constitucional, el informe del Consejo General del Poder Judicial sobre el Anteproyecto de Ley, emitido el 24 de enero de 2022, señala que el Proyecto de Ley establece directrices que muestran un claro dirigismo en la actuación de las instituciones autonómicas y locales. Este dirigismo, según el informe, presenta dificultades para ajustarse a lo establecido en la Constitución, ya que supera el marco adecuado para el ejercicio de la competencia que el Estado tiene reconocida para determinar las condiciones básicas de ejercicio de los derechos constitucionales. El informe incluso sugiere que el objetivo del Proyecto de Ley es establecer una regulación uniforme de los aspectos más esenciales de las políticas de vivienda, y que el legislador estatal excede los límites de sus competencias en materia de vivienda. El título mismo de la futura ley, "Ley por el derecho a la vivienda", evidencia este ambicioso propósito (Rodríguez-Chaves Mimbbrero, 2024).

La regulación contenida en la LDV carece de precisión, sin ofrecer soluciones a los problemas ya identificados y planteados sobre los conflictos entre los planes estatales y la legislación autonómica. Dada la complejidad de esta problemática, que requiere una colaboración crucial entre las diferentes administraciones territoriales competentes, la LDV muestra una base competencial débil a lo largo de su articulado sobre las relaciones de colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas (Rodríguez-Chaves Mimbbrero, 2024). Esto la convierte, en términos de colaboración, en un trabajo *“más cercano a los documentos de soft law que a las normas jurídicas imperativas”* (Rodríguez-Chaves Mimbbrero, 2024).

## 2. La ausencia de referencias al ámbito municipal

La LDV, sorprendentemente, carece de referencias al ámbito local y pierde una oportunidad de regular el papel de los ayuntamientos en esta materia. No se han configurado hoy en día cuáles son los servicios públicos obligatorios que deben prestar los municipios y, de hecho, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (**“LBRL”**) presenta deficiencias que han llevado a litigar respecto a la capacidad municipal de clasificar tipologías de VPOs, así como a diversos conflictos donde los gobiernos autonómicos consultan a los ayuntamientos para buscar un consenso

pero si los mismos presentaban discrepancias, se descuidan los intereses locales en aras de un interés supralocal. Finalmente, la jurisprudencia mantiene que a pesar de que las CCAA deben aprobar ciertos planes, el urbanismo es un ámbito de interés municipal preferente (Sentencia del Tribunal Supremo del 28 de junio de 2018, rec. 1804/2017).

Según la doctrina, la ley estatal debía haber hecho mención no sólo a la configuración de la competencia autonómica, pero también local puesto que los títulos competenciales son conexos. Los ayuntamientos, al ser la instancia administrativa más cercana a los ciudadanos, deberían ser fundamentales en la garantía y protección del derecho a la vivienda. Sin embargo, su participación en este ámbito suele ser limitada y se ve generalmente supeditada a las acciones llevadas a cabo por las autoridades autonómicas, a pesar de los esfuerzos individuales que puedan realizar. En realidad, los municipios también poseen competencias en materia de vivienda, como lo establece la LBRL, en concreto en el artículo 25.2.a) donde se indica que el municipio ejercerá competencias propias en Urbanismo, planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística entre otras competencias urbanísticas. Asimismo, se establece la *“promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera”*. La Administración Municipal, como hemos señalado, tiene la capacidad de intervenir en ciertas actividades económicas (Ruiz, 2023).

En primer lugar, es importante destacar que no se trata de competencias exclusivas, sino más bien de competencias híbridas que requieren la colaboración entre las distintas administraciones territoriales para su adecuado desarrollo. Esto es especialmente relevante en el caso de la competencia en materia de vivienda. En segundo lugar, es crucial entender que este tipo de competencias deben ser desarrolladas tanto por el legislador sectorial, a nivel estatal o autonómico, como por el municipio. La presencia del municipio en la gestión de las materias reguladas en el artículo 25.2 de la LBRL es fundamental para asegurar los intereses de las entidades locales.

El Tribunal Supremo también ha respaldado esta perspectiva en varias de sus sentencias. Como ejemplo, podemos mencionar la Sentencia de 17 de junio de 1999, donde en su fundamento jurídico 3.º establece que la Ley de Bases del Régimen Local de 1985 configura competencias municipales abarcan tanto la gestión y disciplina urbanística como la promoción y gestión de la vivienda. En este contexto, la vivienda se considera

un servicio público que puede contribuir a satisfacer las necesidades generales de la comunidad local. Además, el Tribunal reconoce la capacidad de los Entes Locales para llevar a cabo iniciativas públicas en el ámbito de actividades privadas, siempre y cuando se respeten los procedimientos adecuados, en consonancia con los principios constitucionales (Sentencia del Tribunal Supremo 17 de junio de 1999, rec. 294/1998).

La Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la Vivienda, ha sido criticada por su falta de atención a ciertos aspectos del ámbito local, especialmente en lo concerniente al papel de los ayuntamientos. Según Ponce Solé (2023), la ley no muestra suficiente consideración hacia las competencias, recursos y políticas públicas de los entes locales. Además, la redacción relacionada con la competencia sobre vivienda de los municipios, según lo establecido en el artículo 25 de la Ley de Bases del Régimen Local (LBRL), es considerada como insuficiente y confusa. En este sentido, se hubiera esperado un mayor cuidado por parte del legislador estatal hacia el ámbito local, que desempeña un papel crucial en la materia de vivienda.

En relación con la regulación urbanística municipal, ha de considerarse con especial énfasis la figura de los Planes de Ordenación Urbanística Municipal (POUM). Estos planes constituyen el núcleo central del planeamiento urbanístico general y son instrumentos de carácter obligatorio para los ayuntamientos, con alcance municipal o incluso supramunicipal. Son de carácter originario, lo que significa que pueden ser aprobados sin necesidad de otros planes previos (Ruiz, 2023). El POUM desempeña un papel fundamental en el desarrollo urbanístico al clasificar el suelo y regular todos los aspectos de la ordenación urbanística. Por lo tanto, el POUM es el mejor ejemplo de plan urbanístico, ya que establece la clasificación del suelo, define el modelo de desarrollo urbanístico, localiza los sistemas urbanísticos generales y determina el contenido del derecho de propiedad.

El POUM también tiene la responsabilidad de concretar las reservas de suelo destinadas a viviendas de protección oficial (VPO) y los programas de Actuación Urbanística Municipal que reflejan las políticas de suelo y vivienda de uno o varios municipios. Además, es importante tener en cuenta que la LDV prevé una serie de actuaciones en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística (Ruiz, 2023). Específicamente, en su

artículo 15, establece una serie de criterios básicos para garantizar la efectividad de las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de los derechos pertinentes.

A pesar de que la mayor complejidad que presenta la LDV es el encaje competencial con las CCAA, es necesario recalcar también el papel de la Administración Local, tal como establece el artículo 25.2.a) de la LBRL. Esta disposición reconoce que los ayuntamientos desempeñan un papel esencial en la promoción y gestión de la vivienda de protección pública, lo que les permite realizar tareas de gestión en este ámbito siempre que se adhieran al marco jurídico estatal y autonómico aplicable. A pesar de que la normativa no siempre les otorga la relevancia que merecen, el papel de los ayuntamientos en la gestión y promoción del derecho a la vivienda es fundamental.

La política integral debería comenzar por abordar la implementación de medidas de colaboración entre las distintas administraciones. La Administración en su conjunto debe velar por la protección y garantía de un interés social y común: el derecho de acceso a una vivienda digna, adecuada y asequible.

### 3. El caso de la Comunidad Autónoma de Madrid

#### 3.1 Las medidas imperativas de la LDV y cuáles pueden no implementarse

Durante este año, el Ayuntamiento de Madrid ha aprobado cambios significativos en la normativa urbanística. El panorama urbano de Madrid está en constante evolución normativa, la misma ha sido diseñada para impulsar el desarrollo urbano y garantizar la calidad, accesibilidad, habitabilidad y sostenibilidad de los futuros proyectos de construcción, revoluciona el campo urbanístico.

En este contexto, la Comunidad de Madrid tiene la facultad de decidir no aplicar ciertas medidas contempladas en la Ley de Vivienda, que dependen de su iniciativa autonómica debido a, como hemos indicado, la naturaleza de una competencia compartida. Pese a que la presidenta de la Comunidad de Madrid, Isabel Díaz Ayuso, insiste reiteradamente en que la LDV no se aplicará, hay ciertos aspectos que son imperativos para cualquier comunidad autónoma, mientras que otros son facultativos para la misma.

Las medidas de la LDV que la Comunidad de Madrid está obligada a aplicar abordan aspectos clave para regular el mercado de alquiler. En primer lugar, se encuentran las

limitaciones en las actualizaciones de renta, que establecen un límite del 2% para este año y del 3% a partir de 2024. Esta medida busca evitar incrementos desproporcionados en los precios de alquiler.

Otra medida imperativa es la prórroga extraordinaria de los contratos de alquiler para personas vulnerables. Esta prórroga de un año se aplica a todos los contratos que finalicen, siempre que el arrendatario se encuentre en una situación de vulnerabilidad, debidamente acreditada por los servicios sociales, y el arrendador sea un gran tenedor de viviendas, es decir, posea más de diez propiedades en alquiler. Esta disposición busca garantizar la estabilidad habitacional de aquellos sectores más vulnerables de la población.

La configuración por la LDV de “gran tenedor” así como la certificación que la Administración debe entregar en un “informe de vulnerabilidad” son determinadas innovaciones legislativas que están siendo cuestionadas por el aumento de litigiosidad de los conflictos y la saturación del poder judicial para poder garantizar una calidad y agilidad en el proceso (Torres López, 2023). No obstante, este tema es digno de un trabajo entero y no entraña una especial atención para el régimen de viviendas de protección oficial por lo que sólo constatamos la imperatividad de dicha prórroga extraordinaria del contrato de alquiler para cualquier comunidad autónoma, incluyendo por tanto a la Comunidad de Madrid.

Además, la Ley de Vivienda establece cambios en los procedimientos de desahucio, alargando los plazos en casos de ocupación y fortaleciendo los derechos de los inquilinos. Asimismo, se contemplan medidas fiscales, como penalizaciones en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (“IBI”) para viviendas vacías y reducciones fiscales para arrendadores que pongan sus propiedades en alquiler. Estas disposiciones tienen como objetivo fomentar la oferta de vivienda en alquiler y desincentivar la especulación inmobiliaria.

Por otro lado, la Comunidad de Madrid debe aplicar cualquier reforma introducida en la nueva LDV que modifique la LAU. Entre estas reformas se incluye la supresión de los honorarios que cobraban las agencias inmobiliarias a los inquilinos por la gestión y formalización de los arrendamientos, trasladando estos costes al arrendador. Esta medida busca reducir los costes asociados al proceso de alquiler y hacerlo más accesible para los inquilinos.

Finalmente, a partir de 2025, la Comunidad de Madrid deberá aplicar un nuevo Índice de Alquiler, que será elaborado por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana junto con el INE. Este índice servirá como referencia para calcular los precios de alquiler, contribuyendo a una mayor transparencia y estabilidad en el mercado de arrendamiento.

En este escenario, la relación entre la Comunidad de Madrid y el Estado se encuentra en constante evaluación y negociación, la colaboración entre ambas instancias es fundamental para encontrar soluciones efectivas y sostenibles que beneficien a toda la comunidad.

Por otro lado, el director general de la Agencia Negociadora del Alquiler destaca que la Comunidad de Madrid no está obligada a cumplir con ciertas medidas contempladas en la nueva LDV, las cuales han sido dejadas al desarrollo de las comunidades autónomas (Zurdo, 2023). Estas medidas incluyen la declaración de zonas tensionadas, la congelación o limitación de rentas, y las deducciones en renta para arrendadores.

En primer lugar, la declaración de zonas tensionadas, cuya definición hemos enmarcado en el presente trabajo queda dentro de la competencia de las comunidades autónomas. La presidenta Ayuso ha afirmado que la Comunidad de Madrid no aplicará esta medida, otras comunidades, como Cataluña sí han decidido incorporar las mismas.

En segundo lugar, la congelación o limitación de rentas, derivada de la declaración de zonas tensionadas, tampoco será aplicada por la CAM. Estas medidas buscan controlar los precios de los alquileres en áreas donde la oferta de viviendas es insuficiente para satisfacer la demanda, pero la Comunidad de Madrid ha optado por no implementarlas.

Finalmente, las deducciones en renta para arrendadores en ZMT, establecidas en la nueva LDV, tampoco serán aplicadas por la Comunidad de Madrid dado que no va a implementar estas zonas tensionadas. Estos incentivos fiscales incluyen una deducción del 90% para los arrendadores que formalicen nuevos contratos de arrendamiento en ZMRT, y una deducción del 70% para la incorporación al mercado de viviendas destinadas al alquiler en dichas áreas.

En resumen, la Comunidad de Madrid tiene la autonomía para decidir qué medidas aplicar dentro de su competencia autonómica en materia de vivienda.

### 3.2 El impacto del aumento del porcentaje de reserva de suelo en los proyectos urbanísticos.

La nueva redacción del artículo 20.1.b) incrementa la reserva mínima, la eleva en al 20% y 40% tanto para el suelo urbanizado como urbanizable, como bien se establece en este trabajo. Pero más allá del cambio de los porcentajes de reserva de suelo, es importante entender que estos establecen los porcentajes mínimos de reserva de suelo residencial. Generalmente, siendo los porcentajes de la reserva de suelo unos porcentajes mínimos, las legislaciones autonómicas contemplaban normalmente unos superiores, si es que los recogían. Sin embargo, desde que se aprueba la LDV surge la duda de qué porcentaje debe prevalecer en los nuevos proyectos y desarrollos urbanísticos.

Atendiendo al carácter básico de la legislación estatal, los proyectos deberán garantizar el porcentaje mínimo establecido por el legislador estatal. De manera que, desde el año pasado, se deberían considerar inaplicables las características de reserva de suelo en la legislación autonómica si son inferiores a las mencionadas en el artículo 20.1.b de la Ley del Suelo. Este razonamiento se desarrolla en conformidad con la doctrina del Tribunal Constitucional en relación con la disconformidad sobrevenida de las disposiciones autonómicas, recogida en la STC 1/2003 de 16 de enero (rec. 2987/1995).

Esta interpretación sobre la inconstitucionalidad sobrevenida de la normativa autonómica es de un calado jurídico importantísimo puesto que los instrumentos de planeamiento, los proyectos en marcha y toda la maquinaria de desarrollo urbanístico debe cumplir estrictamente con la normativa para poder llevar a cabo una construcción conforme a la legalidad. Lamentablemente, los proyectos de viviendas, al margen del tiempo de construcción, son dilatados sustancialmente por razón de la complejidad burocrática de nuestro sistema.

Algunos instrumentos de planeamiento los deben aprobar las entidades locales, pero otros son remitidos a la aprobación definitiva por parte de la Administración Autonómica. Durante el proceso de elaboración, formulación, tramitación y revisión de los

instrumentos de planeamiento se debe atender de manera estricta a estos porcentajes de reserva para vivienda protegida sobre la edificabilidad total del uso residencial.

Ilustrando el caso de la Comunidad de Madrid, la siguiente tabla recopila la información pública de diversos proyectos en camino y cómo podría afectar este cambio en la reserva.

<b>Proyecto</b>	<b>Lugar</b>	<b>Número de Viviendas</b>	<b>Porcentaje de Vivienda Protegida</b> (bien de suelo urbanizado o suelo rural de nueva urbanización)
<b>Los Berrocales</b>	Sureste de Madrid	22,000	41%
<b>El Cañaveral</b>	Sureste de Madrid	14,000	-
<b>Valdecarros</b>	Sureste de Madrid	51,000	55%
<b>Los Ahijones</b>	Sureste de Madrid	17,000	>50%
<b>Los Cerros</b>	Sureste de Madrid	15,000	50%
<b>Madrid Nuevo Norte</b>	Norte de Madrid	10,000	20% (suelo urbanizado)
<b>Solana de Valdebebas</b>	Noreste de Madrid	1,393	45%
<b>Operación Campamento</b>	Madrid	10,000	60%
<b>Antigua Cárcel de Carabanchel</b>	Madrid	640	34%
<b>Ribera del Calderón</b>	Madrid	1,500	-
<b>Nueva Centralidad del Este</b>	Distrito de San Blas-Canillejas, Madrid	20,000	-
<b>Madrid Nuevo Sur</b>	Madrid	3,000	-
<b>Valgrande-Los Carriles</b>	Alcobendas	8,600	45%

<b>Retamar de la Huerta</b>	Alcorcón	3,500	32%
<b>Proyecto ARPO</b>	Pozuelo de Alarcón	5,500	-

En términos generales, la mayoría de los proyectos urbanísticos en Madrid ya satisfacen los requisitos de reservas de suelo para viviendas de protección oficial (VPO), como se observa en el caso de Madrid Nuevo Norte, donde se asignó el 20% del suelo urbanizado, cuando antes se exigía un 10% del suelo a algún grado de protección. Sin embargo, de no haber sido así, el proyecto podría haberse enfrentado a obstáculos y potenciales bloqueos.

Aunque muchos desarrollos superan los niveles de reservas de suelo requeridos, debido a la normativa anterior que imponía un mínimo del 50%, hay algunos proyectos más recientes, como Retamar de la Huerta en Alcorcón o en la zona de la antigua cárcel de Carabanchel, que se diseñaron con un nivel de reservas cercanas al 30%. La aplicación de la nueva normativa podría presentar desafíos para alcanzar estos porcentajes, lo que pondría en juego la viabilidad económica de los proyectos.

Se reconoce notablemente la inseguridad jurídica de una legislación que cambia bases importantes de la normativa de suelo por medio de una inclusión en una disposición adicional. Asimismo, el hecho de no plantear debidamente un régimen transitorio ni una forma de resolver conflictos estatales-autonómicos acrecientan la inseguridad jurídica.

Actuaciones con este calado inciden sin el debido mecanismo de modificación legislativo son una señal de inestabilidad para el promotor e inversor tanto nacional como extranjero. Las políticas del país deben responder a necesidades de la sociedad, pero también deben ser realizadas en las formas y por medio de unos mecanismos de garantías que cubran la totalidad de los intereses en juego.

## CONCLUSIONES

Este trabajo ilustra la complejidad que abarca la búsqueda de un marco regulatorio urbanístico para garantizar el derecho a la vivienda ponderado con el derecho a la propiedad privada en un estado plurilegislativo a raíz de las diferentes autonomías. Al margen de las consecuencias generales de la LDV, el régimen público de Viviendas de Protección Oficial experimenta modificaciones sustanciales en aras de promover la adquisición de viviendas y la manutención de estas como viviendas protegidas.

La LDV introduce, modifica y desarrolla nuevas disposiciones legislativas cuyas consecuencias aún no se comprenden completamente debido a su reciente implementación. Medidas como la prohibición de descalificar viviendas protegidas en suelo destinado para las mismas o el aumento de porcentajes de reserva destinados a las VPOs son algunos ejemplos de las nuevas políticas.

No obstante, la elaboración de la norma configura principios generales que aspiran a uniformar estatalmente esta materia, por lo que nace el conflicto con las competencias de las autonomías, a la espera de pronunciamientos del TC. Asimismo, la LDV impone criterios a los promotores inmobiliarios sin establecer un régimen transitorio factible, alega imprecisiones jurídicas en relación con el estatus de consumidor por parte de los compradores y con ello aumenta la inseguridad jurídica.

Los diversos recursos de inconstitucionalidad cristalizan la incertidumbre respecto de la constitucionalidad de las competencias en las que dicha ley se basa. La colaboración entre las autonomías y el Estado es necesaria. Sin embargo, la doctrina echa en falta una llamada a la cooperación con las autoridades municipales, en las cuales residen importantes competencias en materia de elaboración de planes de ordenación urbanística y han sido invisibilizadas en esta ley.

En resumen, el Estado requería una legislación uniforme, de bases y estatal en materia de vivienda, pero la LDV no ha estado a la altura para poder solucionar carencias que arrastra el sistema español. La LDV trae consigo lagunas en la aplicación, un aumento de conflictos y es razonablemente vaga en su terminología, realizando modificaciones de otras normas como la LAU o la Ley del Suelo en disposiciones adicionales, lo cual denota el deterioro en la calidad técnica legislativa de las últimas décadas.

# **BIBLIOGRAFÍA**

## **1. LEGISLACIÓN**

### **1.1 Internacional**

Resolución 2542 (XXIV). Declaración sobre el Progreso y Desarrollo Social, 11 de diciembre de 1969. Asamblea General de Naciones Unidas.

### **1.2 Nacional**

Constitución Española de 1978

Ley de 11 de junio de 1911 de Casas Baratas

Ley de 19 de abril de 1939 sobre viviendas protegidas

Ley 15 de noviembre de 1944 sobre viviendas bonificables

Ley de 15 de julio de 1954 sobre protección de viviendas de renta limitada

Ley de 12 de mayo de 1956 sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos

La Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo

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

Real Decreto-ley 31/1978 de 31 de octubre, sobre políticas de viviendas de protección oficial

Real Decreto-ley 31/1978 de 31 de octubre, sobre políticas de viviendas de protección oficial

Real Decreto Ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler.

Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, que aprobaría el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana

Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre. Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias

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

Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, que aprobó el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana

Real Decreto 2455/1980 de 7 de noviembre. Plan de vivienda de 1981-1983.

Real Decreto 42/2022 de 18 de enero. Plan de Vivienda 2022-2025

Decreto 2114/1968 de 24 de julio por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación de la Ley sobre viviendas de protección oficial.

Decreto 17/2019, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda.

## 2. JURISPRUDENCIA

### 2.1 Internacional

Asunto Mellancher v. Austria. Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 19 de diciembre de 1989

Asunto Woningstichting Sint Servatius (C-567/07). Tribunal de Justicia de la Unión Europea, 1 de octubre de 2009

Asunto Eric Libert and Others v Gouvernement flamand (C-197/11). Tribunal de Justicia de la Unión Europea, 8 de mayo de 2013.

Asunto All Projects & Developments NV and Others v Vlaamse Regering (C-203/11). Tribunal de Justicia de la Unión Europea, 8 de mayo de 2013.

### 2.2 Nacional

Sentencia del Tribunal Constitucional 152/1988 de 20 de julio de 1988.

Sentencia del Tribunal Constitucional 89/1989 de 11 de mayo de 1989.

Sentencia del Tribunal Constitucional 89/1994 de 17 de marzo de 1994.

Sentencia del Tribunal Constitucional 164/2001 de 11 de julio de 2001.

Sentencia del Tribunal Constitucional 247/2007 de 12 de diciembre de 2007.

Sentencia del Tribunal Constitucional 93/2015, de 14 de mayo de 2015.

Sentencia del Tribunal Constitucional 16/2018, de 22 de febrero de 2018.

Sentencia del Tribunal Constitucional 16/2018, de 22 de febrero de 2018.

Sentencia del Tribunal Constitucional 32/2018, de 10 de abril de 2018.

Sentencia del Tribunal Constitucional 43/2018, de 26 de abril de 2018.

Sentencia del Tribunal Constitucional 80/2018, de 5 de julio de 2018.

Nota informativa nº 74/2023 del TC de 26 septiembre 2003.

Sentencia del Tribunal Supremo 2 de noviembre 1995 (Rec. 3132/1991)

Sentencia del Tribunal Supremo 17 de junio de 1999 (Rec.294/1998)

Sentencia del Tribunal Supremo del 31 de octubre de 2001 (Rec. 4723/1996)

Sentencia del Tribunal Supremo del 7 de noviembre de 2005 (Rec. 6270/2001)

### 3. OBRAS DOCTRINALES

Abad Lloria, I. & Lora González, C. (2023). Foro de Actualidad: La ley 12/2023 de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. *Actualidad Jurídica de Uría Menéndez*, 62, 93-111.

Argelich Comelles, C. (2018). Crítica a la prórroga forzosa desde una perspectiva comparada. *E-Legal History Review*, 26, 1-41.

Argelich Comelles, C. (2023). Derecho sin utopías sobre la propiedad privada y legal trasplantes adecuados: las medidas y carencias de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. *Aranzadi Digital*. N° 1/2023.

- Botia Valverde, A. (2003). Viviendas de protección oficial y limitaciones del derecho de propiedad prohibición de disponer y requisitos de los adquirentes: lectura crítica de los artículos 10 y 13 del Real Decreto 1/2002. *Revista Jurídica del Notariado*, 45, 17.
- Busto Lago, J.M. (2023). La Ley por el derecho a la vivienda y el derecho subjetivo a la vivienda. *Cuadernos de derecho privado, CDP*, 6.
- Brualla, A. (2023). Los nuevos desarrollos urbanísticos están en juego por la ley de vivienda. *ElEconomista.es*.
- Couso Pascual, J.R. (2023). ¿Cómo afecta la nueva Ley de Vivienda a los propietarios? *El notario del siglo XXI: revista del Colegio Notarial de Madrid*, 109, 12-17.
- Díez- Picazo, Luis (2003). Sistema de derechos fundamentales. *Thomson Civitas*, p. 98
- Fierro Rodríguez, D. (2023). La cuestionable atribución de derechos de los consumidores a los adquirentes de vivienda. *Sepin Editorial Jurídica*.
- Foster, S. y Bonilla, D. (2011). The Social Function of Property: A Comparative Perspective, *Fordham Law Review*, 80, 1005.
- Fuertes López., F.J. (2023). Diez cuestiones sobre la Ley por el derecho a la vivienda. Demasiadas preguntas para tan pocas respuestas. *Revista de Derecho vLex*. 229, 1-11.
- Gayo, L. (2020). El mercado de la vivienda en España entre 2014 y 2019. *Banco de España*, 13.
- Gómez Jiménez, M. L. (2005). La intervención administrativa en la vivienda en España 1938-2005, *Montecorvo*.
- González-Varas, S. (2023). El gusto y la Ley por el derecho a la vivienda 12/2023. *Blog de EsPúblico*
- Jiménez, H. M. H. (2023). La reserva de vivienda protegida. Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados. *Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, (7), 23.
- Kholodilin, K. (2021). Rent Control Effects through the Lens of Empirical Research, *Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung*, 139.

- Koldo C. (2023). Función Social de la Propiedad, Vivienda Adecuada y Derecho Internacional de los Derechos Humanos. *Lex Social, Revista De Derechos Sociales*, 13 (2), 1–21.
- López y López, Á. M. (2018). La disciplina constitucional de la propiedad privada. Valencia: *Tirant lo Blanch*, 30.
- López Quetglas, F. (2006). El derecho de propiedad privada como principio fundamental de la Unión. *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, XXXIX, 335.
- López Ramón, F. (2010). Construyendo el derecho a la vivienda. *Marcial Pons*, págs 11-13.
- Moltó Darner, J.M. y Ponce Solé, J. (2017). Derecho a la vivienda y función social de la propiedad. *Thompson Reuters Aranzadi*, Registradores de España.
- Moya, F. A. (2023). Luces y sombras de la Ley 12/2023 por el derecho a la vivienda. *Revista jurídica valenciana*, (42), 65-116.
- Pareja, M. & M. T. Sánchez (2012). La política de vivienda en España: lecciones aprendidas y retos de futuro. *Revista Galega de Economía*, 21, (2), 1-32.
- Peiró P. (2023). La Audiencia Provincial falla que la venta del Gobierno de Ana Botella de 1,860 pisos públicos a un fondo buitres fue legal. *El País*.
- Ponce Solé, J. (2008). La competencia en materia de vivienda a la luz del nuevo estatuto de autonomía de Cataluña y de la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda. *Revista d'estudis autonòmics i federals*, (7), 178.
- Ponce Solé, J. (2023). La ley estatal 12/2023 de 24 de mayo por el derecho a la vivienda, su impacto en la legislación autonómica de vivienda y urbanismo con especial atención a la legislación catalana. *Práctica Urbanística La Ley*, N.º I.
- Rey Martínez (2006). El devaluado derecho de propiedad privada: STC 37/1987, 26 de marzo. Persona y derecho. *Revista de fundamentación de las Instituciones Jurídicas y de Derechos Humanos*, (55), 959-998.
- Rodríguez-Chaves Mimbbrero, B. (2024). La colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de vivienda en la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. ¿Se puede hablar de avances? *Estudios sobre el derecho a la vivienda*. Capítulo IX, 351-383.

- Ruiz, B. B. (2024). La importancia de las actuaciones municipales en la garantía del derecho a la vivienda. Entre el urbanismo y la colaboración público-privada. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*.
- Sánchez Ballesteros, V. (2023). Los límites de la función social de la propiedad en la modelización de las facultades del propietario como garantía de acceso a la vivienda digna para todos y la libertad de empresa. *Revista de Derecho Civil*, 10(1), 141-174.
- Sánchez Calero, F. J. (2020). Curso de Derecho Civil III, Derechos reales Registral Inmobiliario. 9ª Edición. *Tirant Lo Blanch*, 105.
- Simou, S. (2017). La configuración filoclimática del derecho de propiedad. *InDret*.
- Simón Moreno, H. (2023). La evolución constitucional de la función social de la propiedad y el nuevo régimen del derecho de propiedad sobre una vivienda en la Ley por el derecho a la vivienda. *Derecho Privado y Constitución*, 42, 139-177.
- Tornos Mas, J. (2014). El acceso a la vivienda y la nueva función social del derecho de propiedad. *Revista Vasca de Administración Pública*, 99-100.
- Torres López, A. (2023). Novedades en los juicios de desahucio tras la nueva Ley por el Derecho a la Vivienda. *Revista Otrosí del ICAM*, 1-8.
- Vaquero Caballería, M. (2022). El Proyecto de Ley por el Derecho a la Vivienda y la intervención local en la materia. *Fundación Democracia y Gobierno Local Cuadernos de Derecho Local*, 96-117.
- Velasco, F. (2023). Complejidad competencial y diversidad de formas normativas: el caso de la Ley por el Derecho a la vivienda. *Revista de Derecho Público: Teoría y método*, (8), 71-94.
- Zurdo, J. R. (2023). Las medidas de la Ley de Vivienda que sí aplica Ayuso y cuáles no. *Newsletter/Idealista*.

#### 4. BASES DE DATOS

Banco de España

<https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/IntervencionesPublicas/DirectoresGenerales/economia/Arc/Fic/IIPP-2022-07-27-gavilan.pdf>

Boletín Especial de Vivienda Social, 2020

[Observatorio de Vivienda y Suelo | Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana \(mitma.gob.es\)](https://www.mitma.gob.es/observatorio-de-vivienda-y-suelo)

Instituto Nacional de Estadística

[https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736177092&menu=ultiDatos&idp=1254735572981](https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177092&menu=ultiDatos&idp=1254735572981)