

ALBERT NAVARRO GARCÍA (Director)
DANIEL SANTIAGO MARCOS (Coordinador)

INSTRUMENTOS FISCALES LOCALES PARA LA SOSTENIBILIDAD: RETOS EN VIVIENDA Y GESTIÓN DE RESIDUOS



COLECCIÓN FISCALIDAD
DYKINSON

**INSTRUMENTOS FISCALES LOCALES
PARA LA SOSTENIBILIDAD: RETOS EN
VIVIENDA Y GESTIÓN DE RESIDUOS**

ALBERT NAVARRO GARCÍA

Director

DANIEL SANTIAGO MARCOS

Coordinador

INSTRUMENTOS FISCALES LOCALES PARA LA SOSTENIBILIDAD: RETOS EN VIVIENDA Y GESTIÓN DE RESIDUOS

AUTORES

MARÍA LUISA ESTEVE PARDO
CÉSAR MARTÍNEZ SÁNCHEZ
MARÍA PILAR NAVAU MARTÍNEZ-VAL
ANA MARÍA LÓPAZ PÉREZ
ANA LÓPEZ CARRASCAL
ESTEBAN QUINTANA FERRER
ALBERT NAVARRO GARCÍA
DANIEL SANTIAGO MARCOS
DIEGO GONZÁLEZ ORTIZ
VICTORIA SELMA PENALVA
MARTA MARCOS CARDONA
MONTSERRAT BALLARÍN ESPUÑA
DIEGO BECERRA FERNÁNDEZ
EDRIGA ARANBURU AGIRRE
MARTA GONZÁLEZ APARICIO
CARLOS BILBAO CONTRERAS
ROQUE MARTÍNEZ OLMOS
MARÍA JESÚS GUTIÉRREZ DEL MORAL

DYKINSON

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, sea este electrónico, mecánico, por fotocopia, por grabación u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito del editor. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (art. 270 y siguientes del Código Penal).

Diríjase a Cedro (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra. Puede contactar con Cedro a través de la web www.conlicencia.com o por teléfono en el 917021970/932720407.

Colección Fiscalidad
Director: D. Rafael Calvo Ortega

Esta publicación es parte del proyecto de I+D+i “Aproximación multidimensional a la vivienda: un enfoque desde el derecho tributario y del gasto público” (PID2021-127541NB-I00), financiado por el MCIU / AEI/10.13039/501100011033/ y por FEDER Una manera de hacer Europa. IP: Dra. M^a Luisa Esteve Pardo.



Este libro ha sido sometido a evaluación por parte de nuestro Consejo Editorial
Para mayor información, véase www.dykinson.com/quienes_somos

© Copyright by
Los autores
Madrid, 2025

Editorial DYKINSON, S.L. Meléndez Valdés, 61-28015 Madrid
Teléfono (+34) 91 544 28 46-(+34) 91 544 28 69

e-mail: info@dykinson.com
<http://www.dykinson.es>
<http://www.dykinson.com>

ISBN: 979-13-7006-306-1
Depósito Legal: M-11135-2025
DOI: <https://doi.org/10.14679/4142>

ISBN electrónico: 979-13-7006-336-8

Maquetación:
german.balaguer@gmail.com

ÍNDICE

PRÓLOGO	11
MARÍA LUISA ESTEVE PARDO	
CAPÍTULO 1. EL IMPACTO DE LA REACTIVACIÓN DE LAS REGLAS FISCALES EN LAS POLÍTICAS LOCALES DE VIVIENDA Y GESTIÓN DE RESIDUOS.....	17
CÉSAR MARTÍNEZ SÁNCHEZ	
CAPÍTULO 2. PECULIARIDADES EN EL ÁMBITO LOCAL DE LA LOEPSF: ANÁLISIS CRÍTICO DE LAS REGLAS DE DISCIPLINA FISCAL DE LAS CORPORACIONES LOCALES.....	41
MARÍA PILAR NAVAU MARTÍNEZ-VAL	
CAPÍTULO 3. HACIA UNA TRIBUTACIÓN SOSTENIBLE. POLÍTICAS PÚBLICAS ACTUALES EN EL SECTOR INMOBILIARIO	59
ANA MARÍA LÓPAZ PÉREZ	
CAPÍTULO 4. VIVIENDA SOCIAL EN SUELO DOTACIONAL PÚBLICO	73
ANA LÓPEZ CARRASCAL	
CAPÍTULO 5. MEDIDAS AUTONÓMICAS EN EL IRPF PARA FOMENTAR EL ALQUILER RESIDENCIAL.....	87
ESTEBAN QUINTANA FERRER	
CAPÍTULO 6. EL ACCESO A UNA VIVIENDA A TRAVÉS DE LA MASOVERÍA URBANA DESDE UNA PERSPECTIVA TRIBUTARIA	115
ALBERT NAVARRO GARCÍA	

CAPÍTULO 7. LA FISCALIDAD EN EL PROCESO DE CONSTITUCIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LAS COOPERATIVAS DE VIVIENDA EN RÉGIMEN DE CESIÓN DE USO.....	141
DANIEL SANTIAGO MARCOS	
CAPÍTULO 8. DEDUCCIONES AUTONÓMICAS EN EL IRPF POR RESIDENCIA EN MUNICIPIOS POCO POBLADOS: EN PARTICULAR, POR ARRENDAMIENTO, ADQUISICIÓN O REHABILITACIÓN DE VIVIENDA.....	169
DIEGO GONZÁLEZ ORTIZ	
CAPÍTULO 9. LA INTEGRACIÓN DE LOS ESPACIOS VERDES EN LOS EDIFICIOS RESIDENCIALES CONSOLIDADOS: ¿CÓMO PUEDEN AYUDAR LOS INSTRUMENTOS FISCALES A REVERDECER LAS CIUDADES?	183
VICTORIA SELMA PENALVA	
CAPÍTULO 10. EL ICIO COMO HERRAMIENTA PARA FOMENTAR PRÁCTICAS MÁS SOSTENIBLES Y MEJORAR LA PLANIFICACIÓN URBANA	201
MARTA MARCOS CARDONA	
CAPÍTULO 11. MUNICIPALIZANDO EL <i>OCCUPANCY TAX</i>: EL CASO DE BARCELONA Y EL IMPUESTO CATALÁN SOBRE ESTANCIAS EN ESTABLECIMIENTOS TURÍSTICOS.....	227
MONTSERRAT BALLARÍN ESPUÑA	
CAPÍTULO 12. EL RECARGO DEL IBI EN LAS VIVIENDAS TURÍSTICAS COMO UNA POSIBLE SOLUCIÓN PARA LA GESTIÓN DE LOS RESIDUOS EN TEMPORADA ALTA.....	269
DIEGO BECERRA FERNÁNDEZ	
CAPÍTULO 13. EL DERECHO A LA VIVIENDA EN ZONAS TURÍSTICAS DEL PAÍS VASCO: RETOS FISCALES Y SOLUCIONES SOSTENIBLES	285
EDRIGA ARANBURU AGIRRE	
CAPÍTULO 14. EL EMPLEO POR LOS ENTES LOCALES DE TASAS U OTROS MECANISMOS DE FINANCIACIÓN: ESPECIAL REFERENCIA A LA TASA O PRESTACIÓN DE BASURAS	301
MARTA GONZÁLEZ APARICIO	
CAPÍTULO 15. FINANCIACIÓN SOSTENIBLE DE LA GESTIÓN DE LOS RESIDUOS URBANOS EN LAS ENTIDADES LOCALES.....	329
CARLOS BILBAO CONTRERAS	

CAPÍTULO 16. RESIDUOS Y SOSTENIBILIDAD TURÍSTICA. ALTERNATIVAS PARA LA FINANCIACIÓN DE LA GESTIÓN DE RESIDUOS349

ROQUE MARTÍNEZ OLMOS

CAPÍTULO 17. APUNTES SOBRE LOS LUGARES DE CULTO DE LAS MINORÍAS RELIGIOSAS SIN ACUERDO DE COOPERACIÓN COMO PARTE DEL DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA. ESPECIAL REFERENCIA A CATALUNYA Y EUSKADI363

MARÍA JESÚS GUTIÉRREZ DEL MORAL

CAPÍTULO 4. VIVIENDA SOCIAL EN SUELO DOTACIONAL PÚBLICO

ANA LÓPEZ CARRASCAL

Estudiante Doctorado, Facultad de Derecho de la Universidad Pontificia de Comillas (ICADE)

Profesora Asociada de Derecho, ETS de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de la Universidad Politécnica de Madrid

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. LA DOTACIÓN URBANÍSTICA. 2.1. El concepto de dotación. 2.2. La dotación pública. 3. EL ENCAJE DE LA VIVIENDA SOCIAL EN LA DOTACIÓN. 3.1. La dificultad de encaje. 3.2. Los puntos de anclaje. 4. LA VIVIENDA SOCIAL EN SUELO DEMANIAL. 5. CONCLUSIONES. 6. BIBLIOGRAFÍA.

1. INTRODUCCIÓN

Conviene empezar este capítulo citando algunos datos básicos para contextualizar la importancia que el acceso a una vivienda ha cobrado en nuestra sociedad.

En primer lugar, las dificultades para acceder a la vivienda en España se han incrementado en los últimos años y afectan sobre todo a hogares con menor renta, en áreas urbanas y turísticas¹.

En particular, el ritmo del crecimiento de las personas sin hogar es alarmante tanto en el conjunto de la Unión Europea como en España. Así, a nivel europeo, en 2022 el número de personas sin hogar había aumentado un 70% en diez años², mientras que, en España, se había producido un incremento de un 24,5% en el periodo comprendido entre 2012 y 2022³.

Por razones de extensión no voy a detenerme en analizar las causas de esta situación, pero sí diré que parece que existe un cierto consenso acerca

¹ Banco de España, “Informe Anual 2023”, 30 de abril de 2024, p. 274, consultable en: https://www.bde.es/f/webbe/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/InformesAnuales/23/Fich/InfAnual_2023.pdf (última visita: 27 octubre 2024).

² Dictamen del Comité Europeo de las Regiones: “Erradicar el problema de las personas sin hogar en la Unión Europea: la perspectiva local y regional” (2022/C 97/06) (DOUE 28 febrero 2022), p. C 97/26.

³ Instituto Nacional de Estadística, “Encuesta a las personas sin hogar. Año 2022”, nota de prensa, 19 octubre 2022, consultable en https://www.ine.es/prensa/epsh_2022.pdf (última visita: 27 octubre 2024).

de que una de las razones es la escasez y rigidez de la oferta y ello a su vez motivado en parte por la insuficiencia de los parques públicos de vivienda⁴. Por tanto, una de las medidas para remediarla consiste en incrementar estos parques, a través de la edificación de suelo vacante.

Pues bien, aquí viene el tercer dato relevante: también hay cierto consenso en afirmar que existe suelo público dotacional vacío⁵. Por ello, en la última década y de manera singular en los últimos años venimos asistiendo a una serie de medidas normativas, de planificación urbanística y de concertación entre el sector público y el sector privado y también las entidades sin ánimo de lucro para poder construir viviendas sociales de alquiler o alojamientos temporales en suelo público calificado como dotacional, cedido a la Administración en el marco de actuaciones de urbanización⁶. Ello a diferencia del mecanismo ordinario de cesión para uso residencial, equiva-

⁴ BURÓN CUADRADO, Javier (2008), “Una política de vivienda alternativa”, *Ciudad y Territorio. Estudios territoriales*, XL (155), p. 38. FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, Gerardo Roger (2020), “Viviendas dotacionales: un nuevo modelo de alojamiento residencial en alquiler social”, *Práctica Urbanística*, núm. 164, p. 2 (versión electrónica). Banco de España, “Informe Anual 2023”, 30 de abril de 2024, pp. 282-283, consultable en https://www.bde.es/f/webbe/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/InformesAnuales/23/Fich/InfAnual_2023.pdf (última visita: 27 octubre 2024).

⁵ P. ej. en Madrid la iniciativa de modificación del Plan General de Ordenación Urbana para permitir el uso residencial en suelos dotacionales responde a dicho exceso (TORRES, Luzmelia: “Nuevas normas urbanísticas para Madrid en otoño”, *El Economista*, 1 de septiembre de 2021, consultable en <https://www.eleconomista.es/inmobiliaria/noticias/11375476/09/21/Nuevas-normas-urbanisticas-para-Madrid-en-otono.html>, última visita: 27 octubre 2024). En un sentido más amplio, FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, Gerardo Roger (2020): “Viviendas dotacionales: un nuevo modelo de alojamiento residencial en alquiler social”, *Práctica Urbanística*, núm. 164, p. 5.

⁶ P. ej. en Madrid, la construcción de viviendas de alquiler asequible en suelo perteneciente a las redes supramunicipales de la Comunidad de Madrid (<https://www.comunidad.madrid/servicios/vivienda/plan-vive#panel-355729>, última visita: 27 octubre 2024). En Barcelona, el convenio marco de colaboración llamado ESAL, aprobado en fecha 29 de octubre de 2021, suscrito por el Ayuntamiento de Barcelona y el Instituto Municipal de la Vivienda y Rehabilitación de Barcelona con las entidades asociativas representativas de los sectores de cooperativas y de fundaciones de vivienda y de los gestores de políticas sociales de vivienda de Cataluña, la Federación de Cooperativas de Vivienda de Cataluña, la Coordinadora de Fundaciones de Vivienda de Cataluña y la Asociación Red de Economía Solidaria de Cataluña (Sectorial de Vivienda Cooperativa), así como la Asociación de Gestores de Políticas Sociales de Vivienda de Cataluña (GHS), para la cesión de suelo y fincas para la construcción en derecho de superficie y concesión demanial de nuevo vivienda y rehabilitación de edificios públicos de viviendas en la ciudad de Barcelona para su destino a protección oficial y a políticas sociales, en régimen de alquiler social y derecho de uso (covivienda) (https://ajuntament.barcelona.cat/sites/default/files/acords_cp_270123_es_0.pdf, última visita: 27 octubre 2024).

lente a un porcentaje de aprovechamiento urbanístico de terrenos ubicados en un sector o área objeto también de actuaciones de urbanización⁷.

Estas iniciativas plantean distintos interrogantes jurídicos que yo pretendo simplemente apuntar y tratar de reflexionar brevemente sobre ellos, posicionándome a favor de determinadas interpretaciones como intentaré explicar. Una primera consideración proviene del significado de dotación, que se aborda en el siguiente epígrafe.

2. LA DOTACIÓN URBANÍSTICA

2.1. El concepto de dotación

La dotación es un concepto jurídico indeterminado⁸, utilizado con frecuencia en la legislación por referencia a los elementos que la integran como los equipamientos, las infraestructuras o las zonas verdes, obtenidos a través de cesión en el marco de actuaciones de urbanización. A pesar de la heterogeneidad normativa, podemos asociar la dotación y sobre todo la de carácter público, a la idea de servicio a la población o a una parte de esta y, en varias CCAA, como Castilla-La Mancha o Navarra, a la noción de servicio público o al menos de servicio de interés general⁹.

En concreto, por lo que respecta a los equipamientos, nuestro Tribunal Supremo exige un destino de interés público y social, superior al mero interés urbanístico, vinculado a la satisfacción de una masa de población destinataria de la dotación, y que tiende a hacer efectiva la libertad e igualdad de los individuos¹⁰. Además, las legislaciones autonómicas suelen referirse a un

⁷ Ello al amparo del artículo 18.1.b) del Real Decreto legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (BOE 31 octubre 2015).

⁸ MORENO LÓPEZ, Juan Luis (1999), *Dotaciones, equipamientos urbanísticos. El sustrato de la urbanística social*, Montecorvo, Madrid, pp. 44; 381 y 382.

⁹ Disposición preliminar, apartado 10 del Decreto Legislativo 1/2023, de 28 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha (DOCM 6 marzo 2023) y art. 5.2.f) del Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra (BON 9 noviembre 2017).

¹⁰ STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta), de 20 de octubre de 1998, RJ\1998\8440, FJ quinto.

uso colectivo de los equipamientos¹¹. Conviene decir que el uso asistencial está expresamente reconocido en el sistema de equipamiento comunitario según el Reglamento estatal de Planeamiento¹², por lo que posteriormente comentaremos sobre el encaje de determinada tipología de vivienda en los servicios sociales.

Aunque nuestra jurisprudencia reconoce una amplia discrecionalidad técnica en la ubicación de los equipamientos, hay ciertas condiciones básicas o mínimas para asignar este uso a una determinada parcela¹³. Así, además del citado destino de interés público y social, su ubicación debe tener en cuenta las características de la parcela y las de su entorno. Por ejemplo, si va a destinarse a la edificación de un centro hospitalario, la parcela deberá presentar unas dimensiones mínimas y una morfología que permita ubicar el edificio en ella, mientras que el entorno no podrá estar situado cerca de industrias ni de actividades causantes de ruidos u otras perturbaciones análogas.

2.2. En particular las dotaciones públicas

Las dotaciones públicas, a diferencia de las privadas, no suelen tener aprovechamiento lucrativo. Ello no excluye que se les reconozca edificabilidad, pero esta no es lucrativa. La razón se basa en que su titularidad pública implica que no sea susceptible de apropiación por los particulares ni, por tanto, de tráfico jurídico-privado. Así, dicha titularidad deja al margen el lucro o el negocio económico respecto a su uso. Nuestros tribunales así lo vienen afirmando de manera directa¹⁴.

Por su parte, las legislaciones urbanísticas autonómicas si bien no suelen referirse a dicha característica expresamente, sí podemos deducirla de la

¹¹ Véanse los preceptos *op. cit.* nota a pie de página n.º 9 así como, p. ej., art. 2.3 Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias (BOC 19 julio 2017) y art. 116.1.a) Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia (BORM 6 abril 2015).

¹² Art. 25.1.d) del Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (BOE 15 septiembre 1979).

¹³ Sobre el interés público no equivalente al mero interés urbanístico, véase la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Cuarta), de 3 de julio de 2008, RJ\2008\3342, FJ sexto. En cuanto a los requisitos de ubicación, la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta), de 18 de septiembre de 2014, RJ\2014\4675, FJ tercero.

¹⁴ P. ej. STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Primera), de 15 de julio de 2013, RJ\2013\6175, FJ sexto o STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Sexta), de 19 de diciembre de 2012, ECLI:ES:TS:2012:8389, FJ segundo.

ausencia de edificabilidad lucrativa respecto de los suelos objeto de cesión a favor de la Administración¹⁵.

Y es que, en efecto, las dotaciones públicas se obtienen por el mecanismo de cesión por parte de los propietarios de suelo sujeto a transformación urbanística mediante actuaciones de urbanización en el caso de dotaciones locales y en ocasiones también de dotaciones de la red general¹⁶. Ello nos lleva, a su vez, a la consideración de las dotaciones públicas como bienes de dominio público, condición que adquieren al devenir firme el acto de aprobación del proyecto de reparcelación pues ello supone la afectación del bien al dominio público. Así lo declara el artículo 124 del Reglamento de Gestión Urbanística¹⁷. Asimismo, el TS se basa en este precepto para que dicha aprobación constituya el único requisito para la afectación implícita al dominio público¹⁸. Por su parte las Comunidades Autónomas tienden a vincular en sus leyes de patrimonio la afectación implícita a la aprobación de planes, proyectos y programas¹⁹, en línea con la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas (“LPAP”)²⁰.

Asimismo, la gran mayoría de legislaciones autonómicas atribuyen a la aprobación del proyecto de reparcelación el efecto de transmitir a la Administración el suelo de cesión obligatoria para que se incluya en el patrimonio público de suelo o su afectación a los usos previstos en el planeamiento²¹.

¹⁵ Siguiendo con los ejemplos, art. 69.1.3 Decreto Legislativo 1/2023 de Castilla-La Mancha *op. cit.* nota a pie de página n.º 9 o art. 124.g) Ley 13/2015 *op. cit.* nota a pie de página n.º 11.

¹⁶ En el caso de las redes generales también aplican mecanismos como el sistema expropiatorio, como puede ser el caso de las infraestructuras ferroviarias y viarias; eléctricas; etc.

¹⁷ Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (BOE 31 enero 1979).

¹⁸ STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta), de 21 de mayo de 2008, RJ 2008\2849 o la STS (Sala de lo Civil, Sección 1ª), n.º 638/2015 de 17 de noviembre (RJ 2015/4972).

¹⁹ P. ej., el art. 61.2.d) Ley 6/2006, de 17 de julio, de Patrimonio de Canarias (BOC 21 julio 2006); el art. 35.2.d) Ley 11/2006, de 26 de octubre, del patrimonio de la Comunidad de Castilla y León (BOCL 30 octubre 2006); el art. 8.1.c) Decreto Legislativo 1/2002, de 24 de diciembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de patrimonio de la Generalidad de Cataluña (DOGC 31 diciembre 2002).

²⁰ Art. 66.2.d) Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (BOE 4 noviembre 2003) (“LPAP”).

²¹ Aragón reproduce el art. 124 del reglamento estatal, al disponer que “la aprobación del proyecto de reparcelación, respecto a los terrenos de cesión obligatoria a la Comunidad Autónoma para su destino a los usos previstos en el planeamiento” surtirán los mismos efectos de la afectación expresa (art. 87.2.f) Decreto Legislativo 4/2013, de 17 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Patrimonio de Aragón, BOA 31 diciembre 2013). En

Partiendo de estas características, a continuación esbozamos las dificultades de encaje de la vivienda social en el suelo dotacional.

3. EL ENCAJE DE LA VIVIENDA SOCIAL EN LA DOTACIÓN

3.1. La dificultad de encaje

Considerando las características de las dotaciones en general y de las públicas en particular, observamos que la vivienda social presenta dificultades de encaje en este uso. Así:

- (i) El núcleo esencial de la vivienda es su uso privativo (no colectivo)²².
- (ii) Se ubica en suelo con aprovechamiento lucrativo. Pensemos que una parte significativa del suelo público destinado a vivienda protegida o social es el que integra los patrimonios públicos de suelo, obtenido también por obligatoria cesión impuesta legalmente a los propietarios del suelo objeto de actuaciones urbanísticas y destinado prioritariamente a tal fin social²³.
- (iii) Hasta la fecha la vivienda social no se ha declarado servicio público del que la Administración se haya hecho responsable. Considerando

cambio, el citado efecto de la aprobación del proyecto de reparcelación consistente en la afectación a los usos previstos se declara p. ej. en Andalucía (art. 92.3.a) Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (BOE 20 diciembre 2021); Asturias (art. 193.a) Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo (BOPA 27 abril 2004); o Extremadura (art. 128.1.a) Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura (BOE 9 febrero 2019).

²² De hecho, la situación de alojamiento en centros colectivos institucionalizados (albergues, centros de acogida, etc.) se corresponde con la tipología con techo pero sin vivienda según la clasificación ETHOS (European Typology of Homelessness and housing exclusion) elaborada por la Federación Europea de Organizaciones Nacionales que Trabajan con Personas sin Hogar (FEANTSA), consultable en: <https://www.feantsa.org/en/toolkit/2005/04/01/ethos-typology-on-homelessness-and-housing-exclusion?bcParent=27> (última visita: 27 octubre 2024). La propia Ley Estatal de Vivienda incluye esta situación dentro de la definición del sinhogarismo (art. 3.1) Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, BOE 25 mayo 2023).

²³ Según DÍAZ LEMA, “*los patrimonios públicos de suelo se nutren fundamentalmente*” de este deber, que tiene el “*fin mediato de construir en su día vivienda protegida*”, por lo que “*la legislación española ha anudado una típica limitación del derecho de propiedad (la cesión o entrega de suelo) a una finalidad social, la construcción de viviendas protegidas, pasando el tamiz del patrimonio municipal o público de suelo, esto es, convirtiendo los terrenos en propiedad municipal o pública*” (“La reserva de suelo destinado a vivienda protegida, nuevo paradigma del urbanismo español”, Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, n.º. 316, septiembre-octubre 2017, p. 20).

que los bienes demaniales son aquellos afectos a un uso general o a un servicio público y que obviamente la vivienda está afectada a un uso privativo (no general) si tampoco se ha declarado servicio público ni la Administración se ha responsabilizado de su prestación, desde esta perspectiva tampoco encaja la vivienda social en el suelo dotacional público. Esto como regla general y a efectos de intentar sistematizar la regulación autonómica, pero conviene aclarar que alguna de estas normas regionales sí contiene la declaración formal de servicio público respecto a la vivienda sin asumir la responsabilidad de la prestación²⁴, mientras que otras sí tienen esta responsabilidad reconocida por ley pero sin declarar el servicio público²⁵.

A pesar de ello, vemos puntos de conexión o de anclaje entre el uso dotacional y la vivienda social. A ello nos referimos en la siguiente sección.

3.2. Los puntos de anclaje

Un primer punto de conexión se refiere al uso de interés social, común a las dotaciones y a la provisión de vivienda a favor de determinados colectivos. En efecto, tanto las viviendas destinadas a personas sin hogar como aquellas que simplemente pretenden ofrecerse a un precio menor que el de mercado, persiguen el interés social común de paliar la dificultad de acceso a una vivienda y satisfacer por tanto esta necesidad que tiene una dimensión individual pero también social²⁶.

Otro proviene de la consideración del derecho a la vivienda como un derecho no fundamental pero sí constitucional; no solo como un principio inspirador de políticas y de leyes. Por razones de extensión no nos detendremos en este punto sino que simplemente nos sumamos a quienes defienden el derecho a la vivienda como un derecho subjetivo, caracterizado por ser

²⁴ P. ej. en Murcia, el uso dotacional de vivienda pública se entiende “*como bien de servicio público*” (art. 36 Ley 6/2015, de 24 de marzo, de la Vivienda de la Región de Murcia, BORM 27 marzo 2015).

²⁵ P. ej. en Navarra se reconoce el derecho subjetivo de acceso a la vivienda, que “*será directamente exigible ante la Administración de la Comunidad Foral de Navarra*” (art. 3 bis Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del derecho a la vivienda en Navarra, BON 17 mayo 2010). Valencia contempla una carta de servicios en el marco regulador del servicio de interés general en materia de vivienda, para garantizar que se prestan en unas condiciones mínimas y razonables de calidad (art. 4 Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana, DOGV 9 febrero 2017).

²⁶ Véase p. ej. CASABONA BERBERANA, María Asunción (2019), “Cambios en la gestión del patrimonio público. análisis a partir del caso de la vivienda social”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 54, p. 282.

un derecho-prestación al menos a favor de quienes no pueden acceder de manera estable a una vivienda digna y adecuada, residiendo en espacios públicos o en viviendas que no reúnen las condiciones mínimas para ser calificada como tales²⁷. En definitiva, al menos a favor de las personas sin hogar que precisamente son colectivos especialmente vulnerables, cuya cifra ha experimentado un crecimiento alarmante en la última década según introducíamos este capítulo.

Un tercer elemento de conexión consiste en el carácter asistencial con el que se puede configurar el servicio de vivienda social. Las normas reguladoras de los servicios sociales y sus respectivos catálogos de prestaciones, van incluyendo progresivamente no solo el alojamiento colectivo sino también en determinados casos el alojamiento individual transitorio y la vivienda para colectivos especialmente vulnerables²⁸. Por tanto, cuanto más próxima esté la tipología de vivienda que pretende implantarse en suelo dotacional, de constituir un servicio social por dirigirse a ese tipo de colectivos, mayor conexión tendrán con el interés social propio de este uso urbanístico. De hecho, ya hay ejemplos como los pisos tutelados para personas mayores, ubicados en suelo público dotacional. Y además bajo el paraguas de las políticas denominadas “housing first”²⁹, la provisión de una vivienda o alojamiento temporal a personas sin hogar ha de situarse al inicio de la atención a la persona sin hogar y venir acompañada precisamente de servicios asistenciales que permitan superar las circunstancias que abocaron a dicha situación. Por tanto, dotación y vivienda van de la mano cuando la provisión de esta última se configura como un servicio de interés social, con

²⁷ P. ej. LÓPEZ RAMÓN, Fernando (2020), “El reconocimiento legal del derecho a disfrutar de una vivienda”, *Revista de Administración Pública*, núm. 212, p. 300. O CHINCHILLA PEINADO, Juan Antonio, “El derecho a la vivienda. La prevalencia de la dimensión objetiva sobre la subjetiva”, en CHINCHILLA PEINADO, J.A. y LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, Lucía (coords.) (2024), *Estudios sobre el derecho a la vivienda*, RDU Editores, Madrid, p. 70.

²⁸ P. ej. en Andalucía, dentro del Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales se prevén viviendas normalizadas para jóvenes entre 16 y 25 años, en situaciones de extrema vulnerabilidad (sin pago); viviendas de apoyo al tratamiento de personas con problemas de adicciones, en edificios o zonas de viviendas normalizadas (sin pago); y viviendas tuteladas, compartidas o supervisadas para discapacitados, personas mayores y enfermos mentales (con pago). Consultable en: <https://www.juntadeandalucia.es/sites/default/files/2021-06/ANEXO%20%28V.14.05.2021%29.pdf> (última visita: 27 octubre 2024).

²⁹ “Las soluciones centradas en la vivienda deben entenderse como un derecho, en lugar de estar condicionadas a respuestas o logros conductuales” (Dictamen del Comité Europeo de las Regiones: “Erradicar el problema de las personas sin hogar en la Unión Europea: la perspectiva local y regional” (2022/C 97/06) (DOUE 28 febrero 2022), p. C 97/27 y 97/2).

una vertiente asistencial, a favor de colectivos especialmente vulnerables, a quienes ha de reconocérseles el derecho-prestación de acceso a una vivienda digna y asequible.

4. LA VIVIENDA SOCIAL EN SUELO DEMANIAL

4.1. La tipología de vivienda

La reflexión que podemos abordar seguidamente es la tipología de vivienda que cabe ubicar en suelo público dotacional, por referencia a la naturaleza jurídica de estos terrenos.

Aunque ni la ley del suelo estatal ni la mayoría de las legislaciones autonómicas declaran expresamente las dotaciones como bien de dominio público, la ausencia de aprovechamiento lucrativo a la que nos referíamos en la sección 2.2 anterior, que sí ha sido reconocida en dichas legislaciones y por nuestra jurisprudencia, nos lleva a concluir a favor de la naturaleza demanial. Ahora bien, partiendo de que los bienes demaniales son los afectos a un uso general o servicio público, y que resulta evidente que la vivienda no permite lo primero, hemos de ubicar en el suelo dotacional un tipo de vivienda a través de la cual se preste un servicio público.

Según lo expuesto en la sección 3.1 anterior, la mayor parte de las legislaciones autonómicas no declaran la vivienda servicio público. Por tanto, hemos de acudir al concepto mismo como institución de nuestro ordenamiento jurídico.

En este sentido, el concepto de servicio público en la legislación de patrimonio de las Administraciones Públicas viene interpretándose de manera amplia o “amplísima”³⁰.

Este tipo de definición equivalente a una función administrativa puede devenir inútil a efectos de la clasificación de los bienes de la Administración

³⁰ Sobre la amplitud con la que se interpreta el concepto de afectación al servicio público contenido en la LPAP, véase FERNÁNDEZ ACEVEDO, Rafael (2007), *Las concesiones administrativas de dominio público*, Civitas, Madrid, pp. 184-185, nota a pie de página n.º 100. FERNÁNDEZ GARCÍA, Yolanda (2003), en *Estatuto jurídico de los servicios esenciales económicos en red*, Instituto Nacional de Administración Pública, Buenos Aires: Ciudad Argentina, pp. 114-115. FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, María de los Ángeles (2014), *La valorización del dominio público*, tesis doctoral, Universidad de Sevilla, p. 55. LAGUNA DE PAZ, José Carlos (2017), “Los contratos administrativos de concesión de servicios y de servicios a los ciudadanos”, *Revista de Administración Pública*, núm. 204, p. 58. CHINCHILLA MARÍN, Carmen, “Servicio público: crisis o renovación”, en MALARET GARCÍA, Elisenda (1997), *Régimen jurídico de los servicios públicos*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, pp. 83-84.

en demaniales o patrimoniales³¹, pues en realidad estos últimos también sirven al interés público y se utilizan en la actividad de la Administración.

Aplicando la definición al caso objeto de estudio, supondría entender como servicio público la actividad de generación y puesta a disposición de cualquier tipo de vivienda protegida. Por tanto, no habría diferencia entre su ubicación en el suelo público patrimonial lucrativo, en el que tradicionalmente se sitúa, y su desarrollo en suelo dotacional.

Por ello entendemos que, a efectos de la necesaria diferenciación, el suelo dotacional público no podría albergar cualquier tipo de vivienda sino solo aquellas que realmente constituyan un servicio público entendido este como aquella responsabilidad de la Administración –de la autonómica en primer término–, sin reserva ni monopolio alguno, configurado como una prestación asistencial, universal respecto a las personas sin hogar, y articulada mediante negocios jurídico-públicos y sin ánimo de lucro por parte de la Administración (no así del privado en caso de gestión indirecta). En clave europea, podríamos considerarlo como un servicio de interés general sujeto a obligaciones de servicio público.

En cambio, otros casos de vivienda social o de vivienda protegida, como los alquileres a precio asequible en los que la Administración no asume la responsabilidad de su prestación a favor de todas las personas que cumplan los requisitos de acceso, podrían ubicarse en suelos con aprovechamiento lucrativo y uso residencial, según viene ocurriendo.

Ello, lógicamente, mientras se mantenga en España la dualidad de bienes demaniales y patrimoniales de la Administración, pues la vivienda social en suelo dotacional constituye un ejemplo más de lo delgada que es la línea que separa ambos tipos de bienes, pese a lo “gruesas” que son las diferencias de su régimen jurídico respectivo³². Afirmamos esto porque no faltan en la doctrina opiniones a favor de eliminar dicha diferencia³³, por lo próximos

³¹ CEBRIÁN HERRANZ, Laura (2007) “La red supramunicipal de viviendas de la Comunidad de Madrid: naturaleza y posibles fórmulas de construcción y explotación”, *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, núm. 25, p. 147, quien cita y transcribe un texto del profesor SANTAMARÍA PASTOR.

³² Por mucho que haya matices, las características de imprescriptibilidad, inembargabilidad y carácter no enajenable de los bienes de dominio público, unidas a su utilización a través de negocios jurídicos públicos constituyen diferencias significativas respecto al régimen de los bienes patrimoniales.

³³ La doctrina moderna propone acabar con esta dicotomía, a favor de una concepción unitaria de los bienes públicos, basada en la afectación a la utilidad pública (ROUX, Christophe (2015), *Propriété public et droit de l'Union Européenne*, LGDJ, Issy-Les-Moulineaux (Paris), p. 203).

que están ambos tipos de bienes en cuanto a su funcionalidad y destino, así como incluso en ocasiones por su régimen jurídico³⁴.

4.2. La tipología de negocio jurídico

Partiendo de la citada naturaleza demanial, desde la perspectiva de los negocios jurídicos, último aspecto con el que terminamos este capítulo, podemos entender que la construcción y puesta a disposición de vivienda en suelo público dotacional, concebida como un servicio de interés general que satisface el derecho-prestación, no consiste tanto en una actividad económica particular o privada, como pudiera ser el servicio de restauración en un edificio administrativo, o de almacenaje y logística en una nave ubicada en un puerto de interés general, sino en una actividad en la que la Administración exigirá que en su suelo dotacional la obra se realice y el servicio se preste con arreglo a determinadas características técnicas y económicas.

En efecto, resulta claro que los bienes de dominio público deben servir a un fin de interés general pero cabe su utilización sin que esta consista en el ejercicio de potestades o funciones administrativas, como es el caso de los ejemplos mencionados del servicio de restauración o de la nave logística. En cambio, la generación de vivienda social en suelo público realmente obedece al ejercicio de una función o actividad administrativa, de un servicio público en sentido amplio, que es el que legitima que la parcela pública de uso dotacional sea demanial.

Si para ello se opta por acudir a operadores privados o a entidades del tercer sector, este tipo de encargos encaja mejor en los negocios jurídicos contractuales, como la concesión de obras o de servicios, en los que la causa son las obligaciones recíprocas de los contratantes; y no en aquellos otros negocios consistentes en un título habilitante para poder ocupar un bien inmueble público y desarrollar la actividad, como la concesión de dominio público. Dichos negocios –las concesiones de obras y de servicios– que tienen por causa las recíprocas obligaciones de las partes, proporcionan a la Administración y a los operadores potestades y derechos respectivamente frente a desviaciones, modificaciones y todo tipo de incidencias contractuales, de manera más segura para el mantenimiento y buen fin de la relación contractual, que los títulos habilitantes de ocupación del dominio público, como la concesión o la autorización³⁵.

³⁴ Así p. ej. los bienes patrimoniales materialmente afectos a un servicio público son inembargables *ex* art. 30.3 LPAP.

³⁵ Para mayor información y comentario sobre esta cuestión aplicada al caso de las concesiones demaniales del Plan Vive de Madrid véase LÓPEZ CARRASCAL, Ana (2022),

En todo caso, tratándose la dotación pública de un bien de dominio público, nos quedaríamos en las figuras de derecho administrativo y no en las de derecho privado, como el derecho de superficie al que sí podría acudir en caso de dotaciones privadas o de suelos públicos de uso residencial³⁶.

5. CONCLUSIONES

Partiendo de que las dotaciones públicas carecen de aprovechamiento lucrativo y son bienes de dominio público el uso de vivienda pública dotacional puede asentarse en tres pilares para que su destino sea acorde a la naturaleza jurídica del uso dotacional público: uno, en la consideración de la vivienda como un derecho-prestación, otro en la dotación como un uso de interés social y un tercero derivado de los dos anteriores, consistente en la vivienda como un servicio asistencial.

Estos tres elementos llevarían a reservar este suelo a un destino prioritario, si no exclusivo, de servicio social obligatorio de alojamiento para las personas sin hogar, cuya edificación y puesta a disposición se articularían a través de negocios jurídicos contractuales y no de títulos habilitantes para la ocupación del dominio público.

En todo caso, ya imaginarán que los diversos casos de indefinición normativa a los que me he venido refiriendo en mi exposición y particularmente en los que respecta a las dotaciones, a la categorización inexorable de las públicas como bienes demaniales y a la ausencia de declaración de la

“Vivienda social en suelo dotacional: Plan Vive de Madrid”, capítulo 9, en RECUERDA GIRELA, M.A. (coord.), *Anuario de Derecho Administrativo 2022*, Civitas, Cizur-Menor.

³⁶ Tal viene siendo el caso de los derechos de superficie para la construcción de viviendas a precio asequible en suelo patrimonial, licitados y adjudicados por distintos municipios. Así, p. ej., el Ayuntamiento de Madrid (<https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Actualidad/Noticias/El-Ayuntamiento-lanza-el-segundo-concurso-en-derecho-de-superficie-para-construir-en-torno-a-375-viviendas-en-cuatro-distritos-de-la-ciudad/?vgnnextfmt=default&vgnnextoid=dce329b0795c6810VgnVCM1000001d4a900aRCRD&vgnnextchannel=a12149fa40ec9410VgnVCM100000171f5a0aRCRD>, última visita: 27 octubre 2024), el Ayuntamiento de Calafell (<https://www.diaridetarragona.com/costa/calafell-inicia-el-tramite-para-levantar-110-pisos-en-regimen-alquiler-asequible-AC12320617>, última visita: 27 octubre 2024). También a nivel autonómico, p. ej., la Entidad Valenciana de Vivienda y Suelo (https://contrataciondelestado.es/wps/portal/!ut/p/b0/04_Sj9CPykssy0xPLMn-Mz0vMAfjUIJTc3Iy87KtUJLEnNyUuNzMpMzSxKTgQr0w_Wj9KMyU1zLcvQjg50Kcj0NE-73KVQ0MnAKCnCqiTPK8VA3SbW31C3JzHQUEUAW7T/ última visita: 27 octubre 2024). Y recientemente a nivel estatal, la SAREB ha publicado el correspondiente anuncio de licitación para el otorgamiento de derechos de superficie en sus parcelas, con destino a vivienda de alquiler asequible (<https://www.sareb.es/consulta-los-pliegos-de-la-licitacion-del-proyecto-viena/>, última visita: 27 octubre 2024).

vivienda como servicio público así como de asunción de la responsabilidad en su prestación por parte de la Administración, darían lugar a una serie de propuestas legislativas, lo cual merecería ser objeto de otro capítulo.

6. BIBLIOGRAFÍA

- BURÓN CUADRADO, Javier (2008), “Una política de vivienda alternativa”, *Ciudad y Territorio. Estudios territoriales*, XL (155), pp. 9-40.
- CASABONA BERBERANA, María Asunción (2019), “Cambios en la gestión del patrimonio público. análisis a partir del caso de la vivienda social”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 54, pp. 255-297.
- CEBRIÁN HERRANZ, Laura (2007), “La red supramunicipal de viviendas de la Comunidad de Madrid: naturaleza y posibles fórmulas de construcción y explotación”, *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, núm. 25, pp. 145-163.
- CHINCHILLA PEINADO, Juan Antonio, “El derecho a la vivienda. La prevalencia de la dimensión objetiva sobre la subjetiva”, en CHINCHILLA PEINADO, J.A. y LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, Lucía (coords.) (2024), *Estudios sobre el derecho a la vivienda*, RDU Editores, Madrid, pp. 63-94.
- CHINCHILLA MARÍN, Carmen, “Servicio público: crisis o renovación”, en MALARET GARCÍA, Elisenda (1997), *Régimen jurídico de los servicios públicos*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, pp. 59-98.
- DÍAZ LEMA, José Manuel (2017), “La reserva de suelo destinado a vivienda protegida, nuevo paradigma del urbanismo español”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 316, pp. 17-67.
- FERNÁNDEZ ACEVEDO, Rafael (2007), *Las concesiones administrativas de dominio público*, Civitas, Madrid.
- FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, Gerardo Roger (2020), “Viviendas dotacionales: un nuevo modelo de alojamiento residencial en alquiler social”, *Práctica Urbanística*, núm. 164, pp. 1-13 (versión electrónica).
- FERNÁNDEZ GARCÍA, Yolanda (2003), *Estatuto jurídico de los servicios esenciales económicos en red*, Instituto Nacional de Administración Pública, Buenos Aires: Ciudad Argentina.
- FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, María de los Ángeles (2014), *La valorización del dominio público*, tesis doctoral, Universidad de Sevilla.
- LAGUNA DE PAZ, José Carlos (2017), “Los contratos administrativos de concesión de servicios y de servicios a los ciudadanos”, *Revista de Administración Pública*, núm. 204, pp. 41-68.

- LÓPEZ CARRASCAL, Ana (2022), “Vivienda social en suelo dotacional: Plan Vive de Madrid”, capítulo 9, en RECUERDA GIRELA, M.A. (coord.), *Anuario de Derecho Administrativo 2022*, Civitas, Cizur-Menor.
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando (2020), “El reconocimiento legal del derecho a disfrutar de una vivienda”, *Revista de Administración Pública*, núm. 212, pp. 297-308.
- MORENO LÓPEZ, Juan Luis (1999), *Dotaciones, equipamientos urbanísticos. El sustrato de la urbanística social*, Montecorvo, Madrid.
- ROUX, Christophe (2015), *Propriété public et droit de l'Union Européenne*, LGDJ, Issy-Les-Moulineaux (París).

Esta obra colectiva ofrece un análisis jurídico de los principales desafíos que afrontan actualmente las administraciones públicas en España, centrándose en tres ámbitos especialmente sensibles: el acceso a la vivienda, el impacto del turismo sobre el entorno urbano y la gestión sostenible de los residuos. A través de diecisiete capítulos se examinan las respuestas fiscales articuladas desde los distintos niveles de gobierno (local, autonómico y estatal) para hacer frente a estos retos.

El estudio abarca cuestiones como la reactivación de las reglas fiscales, el régimen de disciplina financiera de las corporaciones locales y el uso de los tributos como instrumentos de política pública, todo ello en un contexto marcado por crecientes presiones sociales, económicas y medioambientales.

En el ámbito de la vivienda, se analizan medidas fiscales orientadas a fomentar el alquiler estable, la masovería urbana, las cooperativas de vivienda en cesión de uso y la promoción de vivienda social. Asimismo, se examinan incentivos fiscales en el IRPF diseñados para favorecer zonas rurales y con baja densidad de población.

Respecto al fenómeno turístico, se estudian figuras como el impuesto sobre estancias turísticas y la posible aplicación de un recargo en el IBI a las viviendas de uso turístico, evaluando tanto su impacto redistributivo como su eficacia recaudatoria.

En lo relativo a la sostenibilidad, se identifican distintos instrumentos jurídicos y fiscales con finalidades específicas. Por ejemplo, se analiza el uso del ICIO como mecanismo para incentivar prácticas constructivas sostenibles. Además, se examinan las fórmulas de financiación del servicio de recogida de residuos —ya sea mediante una tasa o, cuando proceda, como una prestación patrimonial de carácter público no tributario—, junto con otras cuestiones clave como la incidencia del turismo en la prestación de estos servicios y los retos derivados de la estacionalidad en determinados territorios.

Con un enfoque riguroso y actualizado, esta obra ofrece una visión transversal de cómo el sistema fiscal puede contribuir a enfrentar los grandes retos urbanos contemporáneos, constituyéndose en una herramienta útil para profesionales, responsables públicos, académicos e investigadores.



COLECCIÓN
FISCALIDAD