

# **LOS PATRIMONIOS PÚBLICOS DE SUELO: ¿UNA SOLUCIÓN A LA EMERGENCIA HABITACIONAL EN ESPAÑA?**

Por

CARMEN ESTHER FALCÓN-PÉREZ  
Profesora Titular de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria  
<https://orcid.org/0000-0001-5001-9605>

[esther.falcon@ulpgc.es](mailto:esther.falcon@ulpgc.es)

*Revista General de Derecho Administrativo 67 (2024)*

**RESUMEN:** Queda fuera de toda duda la necesidad de vivienda residencial en nuestro país, siendo más acuciante, si cabe, la escasez de vivienda social para las familias vulnerables. Ante esta necesidad, el objetivo de este trabajo es analizar aquellos terrenos que, en aplicación de la legislación urbanística, deben destinarse prioritariamente a este tipo de viviendas, concretamente los Patrimonios Públicos de Suelo, con el fin de analizar si han servido realmente como instrumento al servicio de la creación de vivienda en régimen de protección pública o, por el contrario, si su actuación como instrumento de política de vivienda ha sido prácticamente inexistente, inacción que pudiera haber contribuido a la situación tan alarmante de emergencia habitacional que caracteriza nuestro país.

**PALABRAS CLAVE:** derecho a la vivienda, patrimonios públicos de suelo, ley de vivienda, vulnerabilidad residencial y viviendas sociales.

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN. II. EL ACCESO A UNA VIVIENDA DIGNA EN ESPAÑA: UN PROBLEMA RECURRENTE. III. RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS PATRIMONIOS PÚBLICOS DE SUELO. 3.1. Antecedentes normativos. 3.2. Constitución y finalidad de los bienes integrantes de los Patrimonios Públicos de Suelo. 3.3. Amortización de la deuda financiera y comercial de las haciendas locales. IV. LA PROMOCIÓN DE PARQUE PÚBLICO DE VIVIENDA EN LA LEY 12/2023, DE 24 DE MAYO, POR EL DERECHO A LA VIVIENDA. V. REFORMULANDO LOS PATRIMONIOS PÚBLICOS DE SUELO COMO INSTRUMENTOS DE POLÍTICA DE VIVIENDA. VI. CONCLUSIONES. VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS. VIII. FUENTES NORMATIVAS.

## **PUBLIC LAND ASSETS: A SOLUTION TO THE HOUSING EMERGENCY IN SPAIN?**

**ABSTRACT:** There is no doubt about the need for residential housing in our country, and the shortage of social housing for vulnerable families is even more pressing. Faced with this need, the objective of this paper is to analyse those lands that, in application of urban planning legislation, should be allocated as a priority to this type of housing, specifically the Public Land Assets, in order to analyse whether they have really served as an instrument at the service of the creation of housing under a public protection regime or, on the contrary, if its action as an instrument of housing policy has been practically non-existent, inaction that could have contributed to the alarming situation of housing emergency that characterizes our country.

KEYWORDS: right to housing, public land assets, housing law, residential vulnerability and public housing.

## I. INTRODUCCIÓN

España presenta un serio problema en dotar de una vivienda digna, adecuada y asequible a la ciudadanía en general, y de forma más acuciante, a la sociedad en situación de vulnerabilidad residencial. Recientemente, el legislador ha promulgado la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, donde se pone de manifiesto la gran dificultad para satisfacer una necesidad básica, dotar de una vivienda digna a los ciudadanos, que no solo implica dar cobijo a las familias sino que también permite desarrollar un futuro en un entorno familiar o una emancipación en el momento propicio<sup>1</sup>.

Además, en nuestro país, el problema de la vivienda ha ido creciendo paulatinamente por las sucesivas crisis económicas sufridas, con empleos precarios y sueldos escasos<sup>2</sup>, que ocasionan importantes dificultades financieras a las familias, no pudiendo acceder a la vivienda ni en propiedad ni tampoco en régimen de arrendamiento<sup>3</sup>. Por tanto, es un problema más profundo que poner viviendas en el mercado, es la estructura y el modelo que ha seguido nuestro país en política de vivienda durante décadas.

En la nueva ley de vivienda, entre otras cuestiones, se apuesta por la creación y desarrollo de parques públicos de viviendas como una de las alternativas para dar respuesta a la escasez de residencias para las familias con escasos recursos económicos.

---

<sup>1</sup> Las generaciones “nacidas a partir de 1980 muestran un progresivo retraso en su edad de emancipación. De las grandes economías europeas, España presenta el mayor aumento en la proporción de jóvenes entre los 18 y los 34 años que residen en el hogar familiar entre 2008 y 2022.” De hecho, en el año 2022, sólo el 12,5% de este colectivo de jóvenes residen en viviendas de alquiler en España, frente al 52,5% en Alemania, el 35,5% en Francia o el 20% en el promedio de la UE. (BANCO DE ESPAÑA, Informe Anual 2023 del Banco de España, Capítulo 4. El mercado de la vivienda en España: evolución reciente, riesgos y problemas de accesibilidad, 23 de abril de 2024).

<sup>2</sup> En relación con el nivel de ingresos “según los datos de la última Encuesta Anual de Estructura Salarial del INE, la ganancia media anual en 2019 de los trabajadores de entre veinte y veinticuatro años se situó en 12.640,65 euros; la ganancia media anual de los trabajadores de entre veinticinco y veintinueve años se situó en 17.772,31 euros; y la de los de edad comprendida entre los treinta y treinta y cuatro años, se situó en 20.969,47 euros. Ello representa, respectivamente, un 48,2 %, un 27,2 % y un 14,0 % menos que la ganancia media anual por trabajador, situada en 24.395,98 euros” (Real Decreto 42/2022, de 18 de enero, por el que se regula el Bono Alquiler Joven y el Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025).

<sup>3</sup> En el año 2023, el esfuerzo regular que supone satisfacer una cuota hipotecaria media se encuentra en torno al 40% de la renta bruta disponible del hogar mediano, sabiendo que el colectivo con rentas más bajas es sustancialmente mayor y se ha incrementado durante las dos últimas décadas. (BANCO DE ESPAÑA, Informe Anual 2023 del Banco de España, Capítulo 4. El mercado de la vivienda en España: evolución reciente, riesgos y problemas de accesibilidad, 23 de abril de 2024).

En este marco, creemos oportuno advertir que ligado a la vivienda de protección oficial se encuentran los terrenos cedidos a la administración actuante, en el marco del proceso urbanizador, los Patrimonios Públicos de Suelo (PPS), entendidos, prioritariamente como instrumentos al servicio de la creación de vivienda en algún régimen de protección pública<sup>4</sup>.

El objetivo de este trabajo es analizar la gestión realizada por la administración pública de los PPS en el territorio nacional, con el fin de detectar si los patrimonios objeto de estudio han sido utilizados como instrumento de política de vivienda de protección oficial, cumpliendo así el mandato para el que ha sido constituido históricamente, desde la Ley de Suelo de 1956 o, por el contrario, es preciso cuestionar su actuación en el mercado de la vivienda, proponiéndose reformular los PPS, para que actúen como verdaderos instrumentos de política de vivienda.

Para ello, comenzamos por estudiar la preocupante situación actual de acceso a la vivienda digna y asequible en España para la ciudadanía más desfavorecida, cuestión que, en cierta medida, ha provocado la promulgación de la nueva ley de vivienda que abordamos en este trabajo, centrándonos en la promoción de parque público de vivienda pues está íntimamente ligado con los PPS. Además, y con el fin de analizar la normativa urbanística que rige dichos patrimonios, desde sus inicios, presentamos la evolución legislativa de los mismos, haciendo especial hincapié en su constitución y en el destino de los bienes integrantes de los mismos. Todo ello, para determinar si los usos para los que inicial y prioritariamente fueron constituidos los PPS han servido como instrumento de política de vivienda o han sido destinados a fines muy diferentes, como el saneamiento de las arcas municipales.

## **II. EL ACCESO A UNA VIVIENDA DIGNA EN ESPAÑA: UN PROBLEMA RECURRENTE**

La importancia de disponer de una vivienda digna para todos los ciudadanos no da lugar a duda, puesto que difícilmente se puede atender a las necesidades personales y económicas sin contar con una vivienda adecuada. De hecho, no se puede formar una familia, realizar un negocio, invertir, o desarrollar cualquier otro tipo de actividad que nos caracteriza como sociedad. Por tanto, está íntimamente ligado con el derecho de la

---

<sup>4</sup> De hecho “el Tribunal Supremo interpreta que la obligación de reserva de suelo para vivienda de protección pública se trata de un deber inherente al derecho de propiedad de suelo, resulta exigible a los propietarios en todo supuesto de actuación de urbanización cuyo uso predominante sea el residencial. Y ello, con independencia de que la normativa autonómica y/o los instrumentos de planeamiento aplicables prevean o no dicha obligación”. (CABEZA ESCOBAR, J.M. “Algunas consideraciones jurídicas sobre los deberes de reserva de suelo para vivienda de protección pública en la legislación urbanística a la luz de la Jurisprudencia más reciente”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 651, 2021, pág. 45).

dignidad de la persona, la intimidad personal y familiar; e influye en la calidad de vida y bienestar físico, social y emocional de la población, pudiendo ser equiparable a la obtención del derecho a la salud o al derecho al empleo, teniendo, por tanto, un importante impacto en el bienestar de la sociedad en su conjunto.

Además, el derecho a una vivienda digna “incorpora, en su vertiente objetiva, el derecho a la ciudad. Garantiza no sólo el derecho al goce de un espacio habitable, a una morada, sino también el derecho a un medio urbano digno y adecuado en el que se inserta la vivienda. Se configura así como un derecho a un conjunto en condiciones físicas y sociales conectadas con el espacio urbano, con el medio ambiente urbano en el que se inserta la vivienda, que garantice la inexistencia de espacios segregados”<sup>5</sup>.

En este sentido, no son pocas las voces que se manifiestan, tanto a nivel internacional<sup>6</sup> como nacional en la importancia del derecho a la vivienda. Así, en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, (ODS), concretamente, la Meta 16.7 *Participación ciudadana* determina que se debe garantizar la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas, poniendo en valor un principio básico “no dejar nadie atrás”. Al mismo tiempo, el ODS 11 *Ciudades y comunidades sostenibles*, en la Meta 11.1 establece que se debe asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales.

A nivel europeo, también creemos conveniente mencionar la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 2000, disponiendo que “con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no

---

<sup>5</sup> CHINCHILLA PEINADO, J.A. “La dimensión subjetiva del derecho a la vivienda de las personas con dificultades de acceso en el mercado libre y su concreción a través de un parque público de vivienda” *Review International on Sustainable. Housing and Urban Renewal*, núm. 9-10, 2020, pág. 30. Para más información puede consultarse PONCE SOLE, J. y FERNANDEZ EVANGELISTA, G. “Derecho urbanístico, derecho a la vivienda y personas sin hogar. Nuevos desarrollos y perspectivas en España a la vista de las novedades europeas en la materia.” *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 255, 2010, págs. 39-78.

<sup>6</sup> A título ilustrativo, el artículo 31. Derecho a la vivienda del Instrumento de Ratificación de la Carta Social Europea (revisada), Estrasburgo el 3 de mayo de 1996 dispone que para “garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la vivienda, las Partes se comprometen a adoptar medidas destinadas: 1. a favorecer el acceso a la vivienda de un nivel suficiente; 2 a prevenir y paliar la situación de carencia de hogar con vistas a eliminar progresivamente dicha situación; 3 a hacer asequible el precio de las viviendas a las personas que no dispongan de recursos suficientes.”

También es de señalar el artículo 11 del Convenio Internacional de Derechos Económicos y Sociales, 1966 al disponer que “los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento”.

dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho comunitario y las legislaciones y prácticas nacionales”<sup>7</sup>.

En esta misma línea y, a nivel nacional, se pronuncia la Agenda Urbana Española al establecer en el marco de las Políticas Palanca del Plan de Acción de la Agenda 2030<sup>8</sup>, proponiendo iniciativas públicas que han de ser sostenibles desde el punto de vista ambiental, social y económico, garantizando la cohesión social a través de la pluralidad en la oferta pública de viviendas sociales entre los diferentes sectores urbanos, la cercanía física a los servicios públicos, la integración de distintas modalidades habitacionales dirigidas a variados estratos sociales y culturales, el fortalecimiento e integración de vecindarios en situación de vulnerabilidad, y la aplicación de estrategias que aúnen objetivos diversos<sup>9</sup>.

En esta línea, la Constitución Española de 1978, en su artículo 47 dispone que “todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.” En opinión de diferentes autores<sup>10</sup> la ubicación de este artículo en el Capítulo III de la Constitución Española, en el que se especifican los principios rectores de la política social y económica dirigidos por los poderes públicos, ha hecho cuestionar que este derecho sea un derecho subjetivo directamente llevado a cabo como un derecho fundamental. Así “la

---

<sup>7</sup> Artículo 34 la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 2000.

<sup>8</sup> En el que se declara “los 4 ejes transversales a través de los que se distribuyen en España los fondos europeos: transición ecológica, transformación digital, cohesión social y territorial e igualdad de género, se proyectan en 10 políticas palanca, de gran capacidad de arrastre sobre la actividad y el empleo ya en la primera fase del Plan, con el horizonte 2023, para impulsar la recuperación económica a corto plazo y apoyar un proceso de transformación que aumente la productividad y el crecimiento potencial de la economía española en el futuro.” (GOBIERNO DE ESPAÑA, Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, Políticas Palanca y componentes, 2024).

<sup>9</sup> Para más información se puede consultar el artículo 3.3. a) 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 y la Agenda Urbana Española, 23 de diciembre de 2019.

<sup>10</sup> Puede verse al respecto: BASSOLS COMA, M. “Derecho a la vivienda: artículo 47”, en ALZAGA VILLAMIL (Dir.) *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Cortes Generales, Madrid, 1996; PISARELLO PRADOS, G. “El derecho a la vivienda como derecho social: implicaciones constitucionales” *Revista catalana de Dret Public*, núm. 38, 2009, págs. 1-13; GARRIDO GUTIERREZ, P. “El derecho a una vivienda digna y adecuada” en TAJADURA TEJADA, J. (Dir.) *Los principios rectores de la política social y económica*. Edit. Biblioteca Nueva, Madrid, 2004, págs. 369 y ss.; BORGIA SORROSAL, S. *El derecho constitucional a una vivienda digna: régimen tributario y propuestas de reforma*. Edit. Dykinson, 2009, págs.63-64; ABACATORIA, A. “El acceso prioritario a la vivienda de las mujeres víctimas de violencia: derecho o demanda”, *Papeles El tiempo de los derechos*, 20, 2018, págs. 1-31; QUINTIÁ PASTRANA, A. “Más allá del art. 47 CE: derechos fundamentales y legislación autonómica para la protección del derecho a la vivienda de grupos sociales vulnerables.” *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, núm. 6, 2022, págs. 115-153.

posición sostenida por el Tribunal Constitucional<sup>11</sup> que afirma ese carácter de simple mandato dirigido a los poderes públicos y destaca la amplia discrecionalidad (libertad conformadora) del legislador sectorial en su concreción, en los términos en que la disponibilidad económica lo permita<sup>12</sup>. Si bien hemos de advertir que, en este trabajo, no vamos a analizar si el derecho al acceso a la vivienda puede ser considerado como un principio rector, o no pues excede de los objetivos del trabajo.

En el marco de estudio, es preciso exponer que la vivienda además de satisfacer una necesidad básica también es considerada como un bien de inversión sujeto a las reglas del mercado, situación que dificulta afrontar con éxito la emergencia habitacional, que actualmente existe en nuestro país, puesto que al igual que “en las sociedades occidentales la vivienda cumple una doble función, como bien social, pero al mismo tiempo como bien de consumo y de inversión”<sup>13</sup>. Además, la crisis económica de 2008 acaecida en nuestro país puso de manifiesto la imposibilidad de multitud de familias para hacer frente al pago de la hipoteca de sus viviendas, no pudiendo hacer frente tampoco a las rentas de alquiler, debiendo abandonar la vivienda y produciéndose un número elevado de desahucios<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 32/2019 (ECLI:ES:TC: 2019:32) determina que “el art. 47 no garantiza un derecho fundamental sino que enuncia un principio rector de la política social y económica, una directriz constitucional dirigida a los poderes públicos, la regulación controvertida no puede en ningún caso contravenir el mandato del art. 10.2 CE de interpretar las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce (esto es, los contenidos en los arts. 14 a 29, más la objeción de conciencia del art. 30.2) de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”.

<sup>12</sup> CHINCHILLA PEINADO, J.A. “La dimensión subjetiva del derecho a la vivienda de las personas con dificultades de acceso en el mercado libre y su concreción a través de un parque público de vivienda” *Review International on Sustainable. Housing and Urban Renewal*, núm. 9-10, 2020, pág. 29.

<sup>13</sup> ANDERSON, M. “La doble dimensión del derecho a la vivienda en el ámbito privado: Objeto especialmente protegido y límite del derecho de propiedad”, *Derecho privado y Constitución*, 38, 2021, págs. 84. Para más información también puede consultarse GARRIDO GOMEZ, M.I. (2022) *Análisis e implicaciones de los derechos sociales*. Madrid. Edit. Dy-kinson.

<sup>14</sup> El legislador español, ante esta situación, promulga diferentes normas: Real Decreto 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios; Real Decreto-ley 6/2012 de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios que aprueba un Código de Buenas Prácticas; Real Decreto-Ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección de los deudores hipotecarios y la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, sabiendo que a pesar del empeño legislativo, solo se producen cambios de forma temporal y puntual, no resolviendo el verdadero problema de fondo, puesto que recientemente se ha promulgado el Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre, por el que se adoptan medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo, así como para paliar los efectos de la sequía, con el fin de suspender los desahucios hasta el 31 de diciembre de 2024. Para más información puede consultarse, entre otros, CANO, G. Y ETXEZARRETA, A. “La crisis de los desahucios en España: Respuestas institucionales y ciudadanas” *Revista de Economía Crítica*, núm. 17, 2014, pág. 44-57; DÁVALOS ALARCON, V. “La vivienda arrendada y los desahucios en la crisis pandémica del Covid-19”. *Revista Jurídica*

En materia de vivienda, dicha crisis, en nuestra opinión, sigue estando presente puesto que existen serias dificultades para poder acceder a una vivienda digna, adecuada y accesible para la población más vulnerable, no ofertándose viviendas de protección oficial<sup>15</sup> con rentas asequibles. De hecho, es evidente “la dificultad que supone el acceso a la vivienda tanto en propiedad como en alquiler, al suponer la renta o el préstamo hipotecario un elevado porcentaje de la nómina que es el principal obstáculo”<sup>16</sup>, siendo uno de los principales problemas a los que se enfrenta la población vulnerable en nuestra sociedad, puesto que no solo es un problema de acceso a la vivienda sino quizás más preocupante de expulsión de un número importante de colectivos, entre otros, mujeres maltratadas, o familias en pobreza extrema. Además, el sistema de vivienda español se ha caracterizado por la elevada proporción de hogares propietarios en su vivienda residencial, siendo la situación aún más acuciante cuando la vivienda protegida destinada a la compra tiene mayor peso que la destinada a alquiler, no solo en periodos de crisis económica sino también en periodos de expansión<sup>17</sup>. En este sentido, “la opción de los poderes públicos por la propiedad como fórmula de acceso a la vivienda y la decisión de que es el mercado el responsable de proporcionar vivienda a todos los demandantes de alojamiento se ha visto acompañado por el criterio de que la propiedad de la vivienda es la mejor opción para todos”<sup>18</sup>.

En este marco, surge la necesidad de afrontar con éxito la situación actual, dando respuesta a las familias en vulnerabilidad residencial, redirigiendo la atención hacia

---

*sobre consumidores y Usuarios*, núm. 8, 2020, págs. 32-41; ROMERO GONZALEZ, J. “Vivienda pública y estado de bienestar en España: balance y estado de la cuestión en la época del COVID-19” *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 91, 2021, págs. 1-41.

<sup>15</sup> España ocupa las últimas posiciones en Europa en vivienda social, representado el 3 % del parque total, a diferencia de otros países europeos como Países Bajos el 30 %, en Austria el 24 %, en Dinamarca el 20 % o en Suecia el 19 %. A título ilustrativo, en 1997 se construyó en España en torno a 75.000 viviendas de protección oficial, en 2008 en torno a 63.000 viviendas y después de la crisis ha caído considerablemente, reconociéndose en el año 2023 tan sólo 780 viviendas de este tipo. (MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA: Observatorio de la Vivienda y el Suelo, 2024). Puede consultarse al respecto BLANCO-ARANA, M.C. “La vivienda de protección oficial como una herramienta de política en las Comunidades Autónomas. Un análisis empírico durante el período 2008-2022. *Revista de Estudios Empresariales*, núm. 2, 2023, págs. 91-108.

<sup>16</sup> ORTEGA-MORENO, I. “Ley de Suelo de 2015: Urbanismo sostenible y acceso a la vivienda.” *Revista de Ciudad y Territorios. Estudios Territoriales*, 207, 2021, pág. 6.

<sup>17</sup> España ocupa un lugar predominante en Europa en cuanto a las viviendas en propiedad, en torno al 85%, destacando que tan solo el 13% de ese parque de viviendas se destina alquiler, y a vivienda protegida de alquiler tan solo el 1,5%. Para más información véase GARCIA PEREZ, E. y JANOSCHKA, M. “Derecho a la vivienda y crisis económica: la vivienda como problema en la actual crisis económica” *Ciudad y Territorio*, núm. 188, 2016, págs. 213-228.

<sup>18</sup> TRILLA BELLART, C. “Una reflexión sobre el modelo español de política de vivienda” en LEAL MALDONADO, J. (Coord.) *La política de vivienda en España*, Ed. Pablo Iglesias, Madrid, 2019, pág. 129.

viviendas de protección pública<sup>19</sup> como una alternativa real a la ciudadanía en situación desfavorecida.

En este escenario, se ponen de manifiesto que las políticas públicas encaminadas a dotar de vivienda social a la ciudadanía no han sido acertadas pues carecemos de stock de vivienda social en alquiler para responder a las necesidades de un gran porcentaje de la población.

Por tanto, el organismo público ha de tomar las riendas para establecer estructuras organizativas que puedan mantener, ampliar y gestionar el parque público de viviendas sociales, aun sabiendo que el cumplimiento de este mandato implique realizar fuertes inversiones públicas, y que se ha de tener en cuenta el principio de estabilidad presupuestaria.

En la línea de esta propuesta de que la administración pública se erija como actor clave y contribuya a paliar o solucionar la emergencia habitacional de vivienda social, analizamos a continuación la figura jurídica de los PPS, como instrumento público que interviene y regula el mercado de suelo, cuya principal finalidad debería ser destinar terrenos para construir viviendas en régimen de protección pública con el fin de satisfacer las necesidades de la sociedad más vulnerable. Si bien es de advertir, como veremos posteriormente, “la incapacidad económica de las Administraciones públicas para garantizar el derecho a la vivienda y las prestaciones sociales vinculadas de las personas y familias que no pueden acceder en el mercado libre de alojamiento, en

---

<sup>19</sup> En este sentido, el Real Decreto 42/2022, de 18 de enero, por el que se regula el Bono Alquiler Joven y el Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025 recoge los siguientes objetivos a corto plazo:

a) “Incrementar la oferta de vivienda en alquiler social mediante el impulso del parque público de vivienda, estableciendo ayudas a la adquisición de viviendas por las administraciones públicas o sus entidades vinculadas o dependientes.

b) Incrementar la oferta de vivienda en alquiler asequible para las personas mayores o con discapacidad, mediante ayudas a la promoción de viviendas con diseño, instalaciones y servicios que respondan a sus especiales circunstancias, ya sean de titularidad pública o privada, y ya sean de nueva edificación o procedentes de la rehabilitación de edificios preexistentes que se vayan a destinar durante un plazo determinado al alquiler asequible con rentas limitadas y para arrendatarios con ingresos limitados.

c) Incrementar la oferta de alojamientos y viviendas en alquiler, impulsando la promoción de alojamientos temporales, de modalidades residenciales tipo cohousing, de viviendas intergeneracionales y otras similares en las que, en todo caso, se reduce la superficie privativa de alojamiento o vivienda y se incrementa la superficie de interrelación en comparación con las soluciones habituales de viviendas, que vayan a ser destinados al alquiler, la cesión en uso o a cualquier régimen temporal similar admitido en derecho.

d) Incrementar la oferta de vivienda en alquiler social impulsando la puesta a disposición de viviendas de la SAREB y de entidades públicas a las comunidades autónomas y entidades locales, así como a sus entidades vinculadas o dependientes para que sean destinadas a dicho alquiler social.

e) Incrementar la oferta de vivienda en alquiler asequible o social mediante la puesta a disposición de las comunidades autónomas y entidades locales, así como de sus entidades vinculadas o dependientes, de viviendas libres de gestores privados de vivienda en alquiler para su alquiler como vivienda asequible o social.”



muchos casos por falta de actuación pública preventiva y de oferta de vivienda social real”<sup>20</sup>.

### III. RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS PATRIMONIOS PÚBLICOS DE SUELO

En la legislación urbanística española, los PPS “se han configurado como un instrumento que permite a los poderes públicos disponer de las superficies necesarias para localizar determinadas operaciones de especial interés público y contribuir de este modo a relajar las tensiones del mercado inmobiliario, sobre todo cuando el precio del suelo se eleva excesivamente y su encarecimiento repercute sobre el precio final de los productos inmobiliarios y, en especial, la vivienda, cuyo acceso debe garantizarse a todos los españoles por imperativo constitucional”<sup>21</sup>.

Los PPS se nutren de los terrenos destinados a la Administración actuante, donde se ubican las plusvalías generadas por la urbanización, oscilando entre el 5% y el 15% de la edificabilidad media. Ello es debido a que el organismo público con su actuación permite que el proceso urbanizador avance; de ahí que la administración actuante quiera obtener la justa recompensa por la mejora que obtienen los propietarios cuyos terrenos son objeto de urbanización<sup>22</sup>. La administración, con el terreno que adquiere mediante este tipo de cesiones, debe actuar en el mercado del suelo, entre otras cuestiones, fomentando de forma prioritaria la construcción de viviendas en régimen de protección pública para satisfacer las necesidades habitacionales de la ciudadanía más desfavorecida. Por tanto, dicha reserva implica la calificación pormenorizada del suelo que quedará vinculado a dicho destino urbanístico, como si de una categoría específica de uso residencial se tratara, puesto que es un suelo cuya finalidad prioritaria es la edificación de vivienda social.

En este sentido, son distintos los autores que manifiestan la posible fricción entre la normativa de la vivienda protegida (que normalmente dispone una duración determinada del régimen de protección de vivienda entre 20 y 50 años) y la normativa urbanística que califica el suelo para viviendas sociales con una vigencia indefinida, pudiéndose producir la paradoja de que una vivienda pública pase a estar en el mercado libre, pues cumpla el

---

<sup>20</sup> CANALS I AMETLLER, D. “La efectividad de la regulación normativa del derecho a una vivienda digna y adecuada: una crítica desde el análisis social del Derecho” en PALEO MOSQUERA, N. *Políticas y derecho a la vivienda: gente sin casa y casas sin gente*, Edit. Tirant Lo Blanch, 2020, pág. 112.

<sup>21</sup> MENÉNDEZ REXACH, A. “Capítulo II. Patrimonios públicos de suelo en Ley del Suelo” en *Comentario Sistemático de la Ley 8/2007, de 28 de mayo. 2007*. Madrid. El Consultor de los Ayuntamientos. pág. 925.

<sup>22</sup> Reconocido en el artículo 47 de la Constitución Española de 1978, como ya mencionamos anteriormente. Al respecto puede verse GARZON ZABALA, V. “La participación del estado en la plusvalía como una deuda ciudadana” *Revista Ratio Juris*, núm. 28, 2019, págs. 287-319.

periodo de años necesario para su conversión, pero está construida sobre un terreno cuya categorización para viviendas sociales es de duración ilimitada.

Por ello, en el caso que la vivienda protegida pierda su condición y pase a ser vivienda libre, podría encontrarse la edificación fuera de ordenación<sup>23</sup> o bien se exigiría que los propietarios cediesen a la Administración actuante un porcentaje del aprovechamiento urbanístico adicional<sup>24</sup>, pues se están beneficiando del cambio de régimen de la vivienda.

Con el fin de comprender el origen y destino de los PPS creemos conveniente analizar su evolución legislativa, constitución y finalidad, resaltando que, como consecuencia de la crisis económica acontecida en nuestro país y la necesaria estabilidad presupuestaria en las haciendas locales, se introduce un cambio legislativo que afecta directamente a los bienes que integran los PPS, pudiendo ser destinados a la amortización de la deuda comercial y financiera de las administraciones públicas, cuestión que, desde nuestro punto de vista, merece estudio aparte.

### 3.1. Antecedentes normativos

La reserva de suelo para constituir los patrimonios objeto de estudio no es un concepto nuevo en el urbanismo español. Así, esta reserva de suelo se ha mantenido durante décadas<sup>25</sup>, disponiendo, la Ley de Suelo de 1956, que los poderes públicos deben implicarse y fomentar la construcción de vivienda de protección oficial<sup>26</sup>. Para ello,

---

<sup>23</sup> En este sentido, PORTO REY, E. "Técnicas urbanísticas que pueden facilitar la promoción de viviendas de protección de viviendas de protección pública," *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 185, 2001, pág. 87 expone que "tampoco es posible la modificación del planeamiento para alterar la calificación urbanística del suelo, puesto que dicha calificación deriva de una exigencia legal, salvo que se califiquen otras áreas o zonas equivalentes a las que se pretende modificar la calificación."

<sup>24</sup> Opinión seguida, entre otros, por los siguientes autores: GARCIA-ALVAREZ, GARCIA, G. "Las reservas de suelo para vivienda de protección pública" en LOPEZ RAMON, F (Dir.). *Construyendo el derecho a la vivienda*. Edit. Marcial Pons, Madrid, 2010, págs. 383-349; PALMERO IGLESIAS, L.M, MUÑOZ PEREZ, D. y MARI FARINOS, J. *Estudio especial de la reserva como técnica urbanística al servicio de la política de vivienda*. Edit. Universitat Politècnica de Valencia, 2018.

<sup>25</sup> De hecho, la primera referencia se sitúa en el artículo 211c del Estatuto Municipal de 1924, al disponer que "los Ayuntamientos deben fomentar la construcción de las casas baratas, y a tal fin les estará permitido adquirir terrenos aptos para la edificación de casas baratas, a fin de urbanizarlos, arrendarlos o enajenarlos con aquel objeto".

<sup>26</sup> En la exposición de motivos de Ley de Suelo de 1956 se dispone, "si ideal en la empresa urbanística pudiera ser que todo el suelo necesario para la expansión de las poblaciones fuera de propiedad pública, mediante justa adquisición, para ofrecer, una vez urbanizado, a quienes desearan edificar, la solución, sin embargo, no es viable en España. Requeriría fondos extraordinariamente cuantiosos, que no pueden ser desviados de otros objetivos nacionales, y causaría graves quebrantos a la propiedad y a la iniciativa privada. No obstante, si la adquisición de la totalidad de superficies afectadas por el planeamiento escapa a los medios económicos del Estado, de los Municipios y de las Provincias, e incluso determinaría otros efectos perjudiciales, es, en cambio, asequible a las Corporaciones locales adquirir paulatinamente terrenos que puedan

se crea la figura de los Patrimonios Municipales de Suelo (PMS), actualmente denominados Patrimonios Públicos de Suelo (PPS), en el que se permite a los ayuntamientos a ceder suelo de forma gratuita o a un precio inferior al coste para destinarlo a *viviendas ultraeconómicas*<sup>27</sup>. Por tanto, los ayuntamientos deben adquirir suelo para constituir los denominados PPS con el fin de regular el mercado de suelo, puesto que el total de las plusvalías generadas durante el proceso urbanizador son entregadas a los propietarios. Sin embargo, esta fórmula no consigue los objetivos propuestos en la medida que los ayuntamientos no destinan los recursos económicos suficientes para adquirir suelo, fracasando el sistema<sup>28</sup>.

Dada la ineficacia reconocida en la regulación del mercado de suelo, el legislador español introduce un aspecto innovador que permita incrementar el volumen de suelos que conforman los PPS. Para ello, el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (TRLRUR/76) se configura como la primera legislación urbanística que obliga a la iniciativa privada a entregar a la administración actuante el 10% del aprovechamiento urbanístico en suelo urbanizable<sup>29</sup>, no siendo extensivo al suelo urbano produciéndose, en nuestra opinión, un desplazamiento de la financiación desde el sector público al sector privado.

A principios de los años noventa se produce un avance cuantitativo y cualitativo puesto que se establece un incremento en la cesión de terrenos del 5%, debiendo entregar la iniciativa particular al organismo público el 15% del aprovechamiento

---

servir como reguladores de precio en el mercado de solares. Considerándolo así, la Ley prevé la constitución de patrimonios municipales de suelo”. En esta línea, el artículo 3.2 de dicha ley establece que, “la competencia urbanística en orden al régimen del suelo comprenderá, entre otras, las funciones que deben procurar que el suelo se utilice en congruencia con la utilidad pública y la función social de la propiedad y también adquirir terrenos y construcciones para constituir patrimonios de suelo.”

<sup>27</sup> Puede consultarse artículo 72 de la Ley de Suelo de 1956.

<sup>28</sup> Véase al respecto, entre otros, QUINTANA LOPEZ, T. *Los patrimonios públicos del suelo*. Iustel, 2007; ORO-PULIDO LOPEZ, M. “Los patrimonios públicos en suelo en la Ley 8/2007, de 28 de mayo” *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 16, 2007, págs. 133-146.

<sup>29</sup> El artículo 84.3. b del Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana dispone que “los propietarios de suelo urbanizable programado deberán ceder obligatoria y gratuitamente el 10 por 100 restantes del aprovechamiento medio del sector en que se encuentre la finca.” Con esta decisión se “pretende rescatar una parte de las plusvalías urbanísticas en forma de suelo edificable, que constituya además la base de los patrimonios municipales de suelo y facilite a su vez la financiación de las obras de infraestructura primaria y equipo urbano” (ZAMORANO WISNES, J. “El destino de los patrimonios públicos del suelo en la legislación estatal” *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 50, 2019, pág. 150). En opinión de FERNANDEZ, T.R. *Manual de Derecho Urbanístico*. Edit. El Consultor de los Ayuntamientos, 1998, pág. 150, estas cesiones vinieron a “asegurar una aportación nada despreciable a los patrimonios municipales de suelo”.

urbanístico tanto en suelo urbanizable como en suelo urbano<sup>30</sup>. Además, expresamente se obliga a los organismos municipales a constituir de forma separada los bienes y derechos integrantes de los PPS, del resto de bienes públicos, y cuál debe ser su destino<sup>31</sup>, sabiendo que en esta década se formula legalmente la posibilidad de que los patrimonios objeto de estudio puedan ser destinados a la construcción de vivienda social y a otros usos de interés social<sup>32</sup>. De hecho, “la incorporación de este nuevo concepto jurídico indeterminado marca un antes y un después en lo que pudiera ser la finalidad de la institución, generando una serie de opciones muy variadas con respecto a los destinos que deben darse a los bienes y derechos integrantes del PMS”<sup>33</sup>.

Posteriormente, y desde un punto de vista competencial, la Sentencia STC 61/1997 en su fundamento de derecho número 36 ratificado por la sentencia 141/2014 (fundamento jurídico 11)<sup>34</sup> insta que la determinación de los bienes que integran los PPS no es competencia estatal, disponiendo que la determinación de los bienes integrantes del PPS, así como la regulación, constitución y gestión de estos corresponde al legislador autonómico.

---

<sup>30</sup> Para más información puede consultarse el artículo 27 del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

<sup>31</sup> El artículo 276 del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana determina que:

“1. Los Ayuntamientos que dispongan de planeamiento general deberán constituir su respectivo Patrimonio Municipal del Suelo, con la finalidad de regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución del planeamiento.

2. Los bienes del Patrimonio Municipal del Suelo constituyen un patrimonio separado de los restantes bienes municipales y los ingresos obtenidos mediante enajenación de terrenos o sustitución del aprovechamiento correspondiente a la administración por su equivalente metálico, se destinarán a la conservación y ampliación del mismo.”

Además, el artículo 280.1 del del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana establece que “los bienes del Patrimonio Municipal del Suelo, una vez incorporados al proceso de urbanización y edificación, deberán ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social de acuerdo con el planeamiento urbanístico.”

<sup>32</sup> La Ley de 1990, en su exposición de motivos, dispone que “la potenciación de los patrimonios municipales de suelo no tiene un alcance meramente cuantitativo, sino también cualitativo, en cuanto al destino que los mismos ha de darse. En efecto, en el momento que se decida su urbanización, los terrenos integrados en esos patrimonios quedan vinculados primordialmente a la construcción de viviendas de protección oficial y otras finalidades de interés social, pues no sería justo ni coherente con el contenido del artículo 47 de la constitución que las Entidades locales utilizaran los terrenos de su propiedad con miras puramente lucrativas, contribuyendo a incrementar las tensiones especulativas en vez de atenuarlas”.

<sup>33</sup> PEREZ LOPEZ, E. “El patrimonio municipal del suelo. Una nueva institución al servicio de la reducción de la deuda comercial y financiera ajena a la política de vivienda”. *Revista CEFLEGAL*, núm. 185, 2016, pág. 135.

<sup>34</sup> Establece que “adicionalmente, esta ordenación no cierra la posibilidad de que las Comunidades Autónomas establezcan en sus correspondientes legislaciones que otros bienes o recursos formen parte también de los patrimonios públicos de suelo, por lo que la previsión estatal resulta respetuosa de las competencias autonómicas en materia de urbanismo”.

A pesar de los esfuerzos en el ordenamiento jurídico urbanístico realizado durante años, parece evidente que el legislador “no comparte la forma en que han sido utilizados por los Ayuntamientos los PMS, vendidos al mejor postor, lo que los ha desafectado del fin para el que fueron concebidos por la LS56: favorecer el desarrollo de las ciudades poniendo en el mercado solares a precios inferiores a los de éste, por ello acomete una reforma del destino de los mismos, dejando aún más clara su finalidad de reducir las tensiones inflacionistas del suelo, poniendo suelo barato en el mercado, así al concretar su destino lo hace por referencia al producto final, la vivienda, y no al suelo: construcción de viviendas de protección pública, incorporando una finalidad adicional, la de dedicarlos a otros fines de interés social en coherencia con el planeamiento urbanístico”<sup>35</sup>.

Por estos motivos, el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo (TRLS'08) incrementa el porcentaje a ceder, haciendo hincapié en el destino que debe tener el terreno obtenido por los ayuntamientos en calidad de plusvalías generadas por la ejecución de urbanización<sup>36</sup>. Así, “previa determinación de la rentabilidad de las actuaciones urbanizadoras identificadas por el planeamiento, y de acuerdo con ella, procede la definición con racionalidad del reparto de las plusvalías entre Administración y particulares, debiendo destinarse el aprovechamiento público, como es obvio, a la regulación del mercado inmobiliario, y sobre todo a garantizar el derecho a la vivienda (art. 47 de la Constitución). En este sentido, se establece la participación de la Administración en una horquilla de un 5 al 15% del aprovechamiento urbanístico materializarle en parcelas urbanizadas, modulable hasta el 20 por 100 por la legislación autonómica, y acotando el destino de los patrimonios públicos de suelo”<sup>37</sup>.

Tras la reformas introducidas por el TRLS'08 y la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, la normativa estatal vigente contiene los PPS en el marco de la función social de la propiedad y gestión del suelo del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de

---

<sup>35</sup> ZAMORANO WISNES, J. “El destino de los patrimonios públicos del suelo en la legislación estatal” *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 50, 2019, pág. 150.

<sup>36</sup> Advirtiendo que “en esta ley existen medidas de garantía del cumplimiento de la función social de la propiedad inmobiliaria. Son muchas y autorizadas las voces que, desde la sociedad, el sector, las Administraciones y la comunidad académica denuncian la existencia de prácticas de retención y gestión especulativas de suelos que obstruyen el cumplimiento de su función, y en particular, el acceso de los ciudadanos a la vivienda. Los avances en la capacidad de obrar de los diversos agentes por los que apuesta esta ley deben ir acompañados de la garantía de que esa capacidad se ejercerá efectivamente para cumplir con la función social de la propiedad y con el destino urbanístico del suelo que aquella tiene por objeto, ya sea público o privado su titular”. Exposición de Motivos del el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo.

<sup>37</sup> ROGER FERNANDEZ, G. “Urbanismo y financiación local.” *Papeles de Economía Española*, núm. 115, 2008, págs. 222-223.

la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLRS'15) , destacando que las administraciones competentes en materia de adecuación territorial y urbanística, deben reservar terreno para la construcción de vivienda sujeta a un régimen de protección pública<sup>38</sup>.

En consecuencia, la evolución legislativa del PPS pone de manifiesto la preocupación del legislador español por satisfacer las necesidades de vivienda en régimen de protección pública para la ciudadanía con escasos recursos económicos, ampliando paulatinamente el porcentaje de terrenos que se ha de ceder a la administración actuante, en el marco del proceso urbanizador, para configurar los bienes integrantes de los PPS. Ahora bien, queda por analizar el marco legislativo urbanístico sobre la constitución y destino de los patrimonios objeto de estudio, mereciendo estudio aparte los cambios introducidos como consecuencia de la crisis económica sufrida en nuestro país en 2008 pues afecta directamente a los fines que se pueden otorgar a los bienes integrantes de los PPS.

### **3.2. Constitución y finalidad de los bienes integrantes de los Patrimonios Públicos de Suelo**

Reglamentariamente, el marco urbanístico español ha reservado el capítulo II Patrimonio Público de Suelo, dedicando dos artículos exclusivamente a esta materia, si bien es preciso señalar que la normativa urbanística no aporta definición o concepto de los patrimonios estudiados. Así, el artículo 51 del TRLRS' 15 es fundamental para comprender cuál es su finalidad, cómo se nutren los PPS y cómo se ejerce el control sobre el mismo, estando estructurado en dos partes bien diferenciadas, disponiendo que:

1. "Con la finalidad de regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución de la ordenación territorial y urbanística, integran los patrimonios públicos de suelo los bienes,

---

<sup>38</sup> Esta reserva "será determinada por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística o, de conformidad con ella, por los instrumentos de ordenación, garantizará una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social y comprenderá, como mínimo, los terrenos necesarios para realizar el 40 por ciento de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo rural que vaya a ser incluido en actuaciones de nueva urbanización y el 20 por ciento en el suelo urbanizado que deba someterse a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización.

No obstante, dicha legislación podrá también fijar o permitir excepcionalmente una reserva inferior o eximir las para determinados Municipios o actuaciones, siempre que, cuando se trate de actuaciones de nueva urbanización, se garantice en el instrumento de ordenación el cumplimiento íntegro de la reserva dentro de su ámbito territorial de aplicación y una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social" (Disposición final cuarta de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda que modifica el artículo 20.1.b del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre).

recursos y derechos que adquiriera la Administración en virtud del deber a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 18, sin perjuicio de los demás que determine la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.

2. Los bienes de los patrimonios públicos de suelo constituyen un patrimonio separado y los ingresos obtenidos mediante la enajenación de los terrenos que los integran o la sustitución por dinero a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 18, se destinarán a la conservación, administración y ampliación de este, siempre que sólo se financien gastos de capital y no se infrinja la legislación que les sea aplicable, o a los usos propios de su destino.”<sup>39</sup>

Por tanto, en primer lugar, se expone cuál es la principal finalidad de estos bienes, concretamente, regular el mercado de terrenos, para ello determina cómo se ha configurar los PPS, estableciendo que devienen de las cesiones de carácter obligatorio reglado en el artículo 18.1 b) del TRLS’15<sup>40</sup> y además los bienes que determine la legislación sobre ordenación territorial y urbanística de las Comunidades Autónomas<sup>41</sup>.

En segundo lugar, el ordenamiento jurídico dispone que los bienes y derechos integrantes de los PPS han de estar reflejados en un patrimonio separado<sup>42</sup>; es decir,

---

<sup>39</sup> Artículo 51 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.

<sup>40</sup> Dicho artículo dispone que se ha de “entregar a la Administración competente, y con destino a patrimonio público de suelo, el suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación, o del ámbito superior de referencia en que ésta se incluya, que fije la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística.

Con carácter general, el porcentaje a que se refiere el párrafo anterior no podrá ser inferior al 5 por ciento ni superior al 15 por ciento.

La legislación sobre ordenación territorial y urbanística podrá permitir excepcionalmente reducir o incrementar este porcentaje de forma proporcionada y motivada, hasta alcanzar un máximo del 20 por ciento en el caso de su incremento, para las actuaciones o los ámbitos en los que el valor de las parcelas resultantes sea sensiblemente inferior o superior, respectivamente, al medio en los restantes de su misma categoría de suelo.

La legislación sobre ordenación territorial y urbanística podrá determinar los casos y condiciones en que quepa sustituir la entrega del suelo por otras formas de cumplimiento del deber, excepto cuando pueda cumplirse con suelo destinado a vivienda sometida a algún régimen de protección pública en virtud de la reserva a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 20.”

<sup>41</sup> A título ilustrativo se puede consultar el artículo 133 referente a los bienes que integran los PPS de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia; en la Comunidad Valenciana, el artículo 105 relativo a las técnicas para la dotación del patrimonio público de suelo del Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobación del Texto Refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje o el artículo 128 que legisla los bienes y recursos integrantes de los patrimonios públicos de suelo de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía.

<sup>42</sup> En opinión de GARCIA DE ENTERRIA, E y PAREJO AFONSO, L, *Lecciones de Derecho Urbanístico*, 1981, Editorial Civitas, pág. 62-63 “en el caso de los patrimonios públicos de suelo, su carácter de patrimonio separados es bien evidente, sobre todo por lo que hace a los municipales, y este carácter es imprescindible ya que en Derecho administrativo lo importante es la garantía de cumplimiento de un fin determinado (fin cuya vinculación determina la coherencia interna de los bienes incluidos en el patrimonio y su independencia externa para con respecto a cualquiera otros

que en los estados financieros de las haciendas locales ha de estar perfectamente identificado y diferenciado, los bienes integrantes del PPS, del resto de bienes de la administración actuante, lo que implica que dicho instrumento precise de una gestión diferenciada.

Además de exigir legalmente su configuración como patrimonio separado es preciso que los ingresos derivados por la enajenación de los bienes integrantes de los PPS sean destinados a la conservación, administración y ampliación de éstos; en definitiva, han de revertir en los patrimonios objeto de estudio<sup>43</sup>, obviamente, debiendo cumplir con los fines dispuestos por la normativa urbanística.

En lo referente al destino que se debe otorgar a los bienes integrantes de los PPS, el artículo 52.1 del TRLS'15, dispone, a modo de resumen, los siguientes destinos:

- Construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública tal y como expone el artículo 18.2.a del TRLS'15.
- Otros usos de interés social<sup>44</sup> acorde con los instrumentos de ordenación

---

derechos u obligaciones de la misma persona).” En este mismo sentido, se manifiesta la doctrina, concretamente, la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de junio de 2011 establece que “la Ley ha querido y quiere que el Patrimonio Municipal de Suelo funcione como un patrimonio separado, es decir, como un conjunto de bienes afectos al cumplimiento de un fin determinado, fin que aquí no es cualquiera de los que las Corporaciones han de perseguir según la legislación de régimen local [...] y ha querido y quiere expresamente, con una claridad elogiada, que el producto de las enajenaciones de terrenos del Patrimonio se destinen no a cualquier fin, por loable y razonable que sea, sino al específico de la conservación y ampliación del propio Patrimonio Municipal de Suelo”.

<sup>43</sup> La doctrina es extensa al respecto, pero conviene resaltar, entre otras, la Sentencia del Tribunal Supremo 2 de noviembre de 1995 (rec. 3132/1991) determina que “este conjunto de bienes tiene una característica especial, a saber, que su finalidad específica se realiza mediante la circulación propia del tráfico jurídico, pero sin disminución o merma del propio Patrimonio, toda vez que el producto de las enajenaciones de los bienes de éste habrá de destinarse a la conservación y ampliación del propio Patrimonio [...]. Las dotaciones económicas que se pongan a disposición del Patrimonio Municipal del Suelo constituyen un fondo rotatorio de retroalimentación continua, por aplicaciones sucesivas al mismo fin, de dicho Patrimonio, lo que constituye una técnica visible de potenciación financiera”. Otras sentencias posteriores reproducen la doctrina expuesta en esta sentencia, entre otras, SSTS 31.10.2001 (rec. 4723/1996): 2.11.2001 (rec. 4735/1996). Sin embargo, a partir de la Sentencia 17/2016 de 4 de febrero, el Tribunal permite la inclusión de destinar los bienes, recursos y derechos a usos de interés social, como así queda recogido en el artículo 52 del TRLS'15.

<sup>44</sup> El organismo público podría plantarse diferentes opciones que podría entender como bienes de interés público o social, puesto que esta finalidad pudiera ser de difícil concreción, ya que se debe definir qué es interés social para la sociedad, existiendo diferentes posturas en lo referente a qué se entiende por interés social, pudiendo consultarse al respecto: DIAZ LEMA, J.M. “El patrimonio municipal del suelo en el texto refundido de 1992.” *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 136, 1994, pág. 45; MENENDEZ REXACH, A. “Reflexiones sobre el significado actual de los patrimonios públicos.” *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*. núm. 95-96. 1993, pág. 216 y PAREJO ALFONSO, L. “El nuevo marco general que para la ordenación territorial y urbanística define la Ley 8/2007 de Suelo.” *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 237. 2007, pág. 16. Es de señalar que la jurisprudencia se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre el destino que debe tener los PPS, en este sentido la sentencia 3.07.2008 (rec. 4921/2005) mantiene que caben interpretaciones flexibles en lo referente a otros usos de interés social al establecer que “si la normativa urbanística establece un fin último como es el destino a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros de



urbanística, especificando que los fines sean admisibles<sup>45</sup>.

- De protección de espacios naturales o de bienes que integren el patrimonio cultural.

- De carácter socio-económico que hace referencia a operaciones de regeneración urbana<sup>46</sup>.

Es de señalar que podría plantearse un orden jerárquico entre destinar los bienes integrantes de los patrimonios objeto de estudio a las viviendas de protección oficial o a usos de interés social, puesto que las necesidades de vivienda pública son prioritarias<sup>47</sup>, ya que el destino de la vivienda aparece como prioritario; o bien la decisión sobre la jerarquización corresponde a la Administración Actuante<sup>48</sup>. En este sentido, es fundamental el destino que finalmente se otorgue a los PPS pues “se abriría el camino a que terrenos que formaban parte del patrimonio municipal del suelo pudieran ser transmitidos, mediante enajenación, incluso al mejor postor, mediante subasta, y destinados a fines distintos que los denominados específicos, es decir, la construcción de viviendas de protección pública y otros usos sociales”<sup>49</sup>.

Podemos concretar que los patrimonios objeto de estudio deben reunir los siguientes requisitos: ser un patrimonio separado, que precisa de una retroalimentación de forma continuada, debiendo ser destinado a los fines establecidos por el ordenamiento jurídico

---

interés social de acuerdo con el planeamiento urbanístico a él debemos atenernos sin que quepa interpretaciones flexibles en una disposición tan clara como la aquí concernida”.

<sup>45</sup> Podemos citar, a título de ejemplo, entre los usos rechazados la compra de un edificio para servicio municipal de Hacienda (Sentencia de 7 de noviembre de 2005), gastos derivados del servicio municipal de basuras y pago de una deuda antigua (Sentencia de 31 de octubre de 2001).

<sup>46</sup> A título ilustrativo, el artículo 134.1. d. de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, de suelo de Galicia dispone que los bienes que configuran los PPS pueden ser destinados para “la creación de suelo para el ejercicio de actividades empresariales compatibles con el desarrollo sostenible”.

<sup>47</sup> En este sentido, se manifiesta entre otros: MENENDEZ REXACH, A. “Comentarios a los artículos 33 y 34 de la Ley de suelo” en SANCHEZ GOYANES, (Dir.) *Ley del Suelo Comentario sistemático de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, del Suelo*, 2007. Edit. El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), pág. 847; PAREJO ALFONSO, L. y ROGER FERNANDEZ, G. *Comentarios a la Ley del Suelo*. Edit. IUSTEL, pág. 381; PARDO ALVAREZ, M. “Nueva regulación de los Patrimonios Públicos de Suelo tras la Ley 27/2013” en GARCIA RUBIO (Coord.) *Análisis de las repercusiones de la reforma local sobre la organización, competencias y servicios de las entidades locales*. 2015. Edit. INAP pág. 601.

<sup>48</sup> Este planteamiento lo sostiene BAÑO LEON, J.M. *Derecho urbanístico común*, 2009. Edit. Iustel. Sin embargo, en este aspecto creemos conveniente señalar la Sentencia del Tribunal de Justicia de Valencia 23.01.2014 (rec. 2019/2009) en la que se confirma la anulación de una permuta, ya que aplicando la legislación urbanística valenciana establece que los PMS deben ser destinados a vivienda protegida y únicamente cuando la demanda esté satisfecha, será posible destinar el 50% de los bienes y recursos a otros usos de interés social.

<sup>49</sup> QUINTANA LÓPEZ, T. *Los patrimonios municipales del suelo*. 2007, pág. 181. Edit. Iustel. Madrid.

y constituido por los entes locales puesto que son los que se responsabilizan de la gestión urbanística y, en principio, son los destinatarios de la cesión de dichos terrenos.

Por tanto, es de señalar que para el seguimiento o control del destino final de los terrenos que integran los PPS es preciso que estén perfectamente identificados y localizados al objeto de que no se confunda con el resto de los bienes pertenecientes al organismo público, y con el fin de evitar que dichos terrenos sean destinados a un fin distinto para el que fueron constituidos. Este aspecto es fundamental, pues los estados financieros de los entes locales deben mostrar la imagen fiel de su realidad económica<sup>50</sup> y en el tema objeto de estudio es de vital importancia pues permite realizar el control y la gestión eficiente de los bienes integrantes de los PPS. No obstante, “y a pesar de la realidad normativa, lo cierto es que se ha convertido en una práctica común y habitual en las Corporaciones locales la conversión en metálico de los aprovechamientos no sólo de los excesos, sino también del correspondiente al 10% de cesión obligatoria”<sup>51</sup>.

Además, una de las cuestiones fundamentales a considerar es que las reservas para patrimonio público de suelo den respuesta a una distribución que garantice el principio de cohesión social, huyendo de la construcción de barrios marginales “con el fin de no rememorar la marginación social que llevaron implícitas las construcciones que décadas atrás se habían hecho, concentrando, a modo de guetos, grandes barriadas de VPP, con viviendas que acogieron una población inicial mayoritariamente proveniente del mundo rural. Por tanto, la legislación autonómica deberá tener en cuenta la aplicación de este principio, lo que limita su capacidad de reducir las viviendas de este tipo en determinados ámbitos con la finalidad de agruparlas extendiendo la superficie porcentual inicialmente prevista en otros”<sup>52</sup>. Cuestión sometida a debate puesto que recientemente en Barcelona se ha reubicado a familias con escasos recursos económicos en contenedores marítimos<sup>53</sup>, planteándonos si un contenedor realmente puede ser considerado una

---

<sup>50</sup> En aplicación del Marco Conceptual de la Orden EHA 1037/2010, de 13 de abril, por la que se aprueba el Plan General de Contabilidad Pública, las cuentas anuales “deben suministrar información útil para la toma de decisiones económicas y constituir un medio para la rendición de cuentas de la entidad por los recursos que le han sido confiados. Para ello, deben redactarse con claridad y mostrar la imagen fiel del patrimonio, de la situación financiera, del resultado económico patrimonial, y de la ejecución del presupuesto de la entidad contable.”

<sup>51</sup> TERÉ PÉREZ, A. “La gestión del urbanismo y la financiación de las Entidades municipales”. *Revista española de control externo*, núm. 23, 2006, pág. 51.

<sup>52</sup> PICAZO-RUIZ, F. “Porcentajes de reserva de suelo para vivienda sometida a algún régimen de protección pública” *Ciudad y Territorio. Estudios territoriales*, vol. LIII, 2021, pág. 225.

<sup>53</sup> Argumentando que se está garantizando una eficacia temporal, por un periodo de 2 años, sabiendo que dichas “viviendas” no cuenta con el aislamiento térmico y acústico que debe tener una vivienda en condiciones normales, y también porque entendemos que con esto no se consigue una cohesión social ya que es la ciudadanía más vulnerable la que reside en contenedores marítimos. Para más información véase Ayuntamiento de Barcelona, en el departamento de

vivienda digna, adecuada, sostenible y eficiente, quedando además la cohesión social, en este caso, en entredicho.

Consideramos que merece estudio aparte la modificación legislativa introducida por el artículo 135 del texto constitucional referente a la estabilidad presupuestaria de las administraciones públicas<sup>54</sup> que, si bien de forma excepcional, permite destinar los PPS a reducir la deuda comercial y financiera del Ayuntamiento, cuestión que abordamos a continuación.

### **3.3. Amortización de la deuda financiera y comercial de las haciendas locales**

La grave crisis económica acontecida en nuestro país en 2008 provoca importantes repercusiones legislativas en los PPS que son incorporadas por la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbana (LSRRR'13). Esta normativa se promulga en un contexto económico muy adverso y, de forma más acuciante, para el sector constructor e inmobiliario. Por tanto, el legislador con el fin de impulsar económicamente a un sector vital para la economía de cualquier país decide reorientar la actividad constructora e inmobiliaria hacia actuaciones de rehabilitación y renovación de la ciudad consolidada, abandonando la idea de crear nueva ciudad puesto que existe una excesiva oferta frente a la demanda<sup>55</sup>. En este escenario, la LSRRR'13 amplía el destino de los bienes y derechos integrantes del PPS al ámbito socio-económico siempre que esté relacionado con actuaciones de rehabilitación o renovación urbana por lo que dichos patrimonios pasan a ser también considerados como instrumentos de rehabilitación, regeneración y renovación urbana<sup>56</sup>.

---

Innovación social, 2024 donde especifican los Alojamientos de Proximidad Provisionales (APROP) como modelos de alojamiento de construcción rápida y sostenible.

<sup>54</sup> La Reforma del artículo 135 de la Constitución Española, de 27 de septiembre de 2011 incorpora una serie de límites para que las administraciones públicas no puedan incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes dispuestos por la Unión Europea para sus Estados Miembros.

<sup>55</sup> Tal y como dispone la exposición de motivos de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbana “se deduce del Sistema de Información Urbana y el Estudio de sectores residenciales en España en 2011, ambos elaborados por el Ministerio de Fomento, España posee actualmente, si no se reactiva la demanda, suelo capaz de acoger nuevos crecimientos urbanísticos para los próximos cuarenta y cinco años. Esta situación se agrava cuando se observa que gran parte de estos suelos se encuentran situados en entornos donde no es previsible ningún incremento de demanda en los próximos años. A ello se une el dato significativo de vivienda nueva vacía, 723.043 viviendas. Tanto a corto, como a medio plazo, será muy difícil que los sectores inmobiliario y de la construcción puedan contribuir al crecimiento de la economía española y a la generación de empleo si continúan basándose, principalmente y con carácter general, en la transformación urbanística de suelos vírgenes y en la construcción de vivienda nueva.”

<sup>56</sup> Así, la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias en su artículo 299.2.h. dispone que los PPS pueden ser destinados, entre otras

Posteriormente, y en la misma línea de paliar la crisis económica, se promulga la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, que incorpora, desde nuestro punto de vista, un importante cambio en la regulación de los PPS, al introducir un nuevo destino de los patrimonios objeto de estudio, exponiendo que, si bien de forma excepcional, los municipios que cuenten con PPS podrán destinarlo a amortizar la deuda comercial y financiera de los Ayuntamientos, siempre sujeto al cumplimiento de determinados requisitos<sup>57</sup>.

El legislador con la modificación introducida busca “una vía para que la Administración local pueda hacer frente a sus gastos financieros y parece que encuentra en el PMS el instrumento de que valerse para lograrlo. Asimismo, el hecho de [...] que también permita destinar el PMS no solo al pago de la deuda financiera sino también la comercial para suponer en sí mismo el uso del PMS como un mecanismo más de cancelación de la deuda municipal, en la línea de los reales decretos reseñados, ya que sus fondos podrán destinarse directamente al pago de proveedores entendiendo que estas deudas pendientes forman parte de la deuda comercial de la corporación”<sup>58</sup>. De hecho, “el gasto público y la obsesión de la ley por acabar con él, no puede hacer tambalear conceptos tan consagrados por la doctrina clásica administrativa en relación con el concepto y las finalidades de los patrimonios públicos de suelo que tantos años han respetado las legislaciones estatales como autonómicas [...]. El concepto *excepcionalmente* para justificar destinos comerciales de los PPS, muy ajenos a los fines tradicionales de viviendas de protección oficial y otros usos de interés social, como son

---

consideraciones, a “actuaciones en áreas sujetas a renovación, rehabilitación o sustitución de plazas alojativas turísticas”.

<sup>57</sup> “a) Haber aprobado el presupuesto de la Entidad Local del año en curso y liquidado los de los ejercicios anteriores.

b) Tener el Registro del patrimonio municipal del suelo correctamente actualizado.

c) Que el presupuesto municipal tenga correctamente contabilizadas las partidas del patrimonio municipal del suelo.

d) Que exista un Acuerdo del Pleno de la Corporación Local en el que se justifique que no es necesario dedicar esas cantidades a los fines propios del patrimonio público del suelo y que se van a destinar a la reducción de la deuda de la Corporación Local, indicando el modo en que se procederá a su devolución.

e) Que se haya obtenido la autorización previa del órgano que ejerza la tutela financiera.

El importe del que se disponga deberá ser repuesto por la Corporación Local, en un plazo máximo de diez años, de acuerdo con las anualidades y porcentajes fijados por Acuerdo del Pleno para la devolución al patrimonio municipal del suelo de las cantidades utilizadas.

Asimismo, los presupuestos de los ejercicios siguientes al de adopción del Acuerdo deberán recoger, con cargo a los ingresos corrientes, las anualidades citadas en el párrafo anterior.” Disposición final cuarta de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

En este sentido, la inclusión de este apartado supone la conversión del PMS en una herramienta dirigida a la reducción de la deuda comercial y financiera de las corporaciones locales, abriendo la posibilidad de un periodo de suspensión del régimen general del PMS de hasta 10 años.

<sup>58</sup> PEREZ LOPEZ, E. “El patrimonio municipal de suelo. Una nueva institución al servicio de la reducción de la deuda comercial y financiera y ajena a la política de vivienda”. *Revista CEFLEGAL*, núm. 5, 2016, pág.149-150.

las finalidades de reducción de la deuda comercial, carece de sentido y muy poco tiene que ver con las finalidades urbanísticas tradicionalmente defendidas por la doctrina y por la jurisprudencia”<sup>59</sup>.

En nuestra opinión, el legislador estatal no incorpora un nuevo destino a los bienes integrantes de los PPS sino que, en aras a cumplir con la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera justifica que se haya convertido en una especie de préstamo para sanear las arcas municipales, financiando las partidas de gasto municipal de carácter financiero o comercial.

Ahora bien, nos debemos cuestionar si este sistema de afectación del patrimonio municipal puede ser defendible puesto que es cierto que surge en un momento de crisis económica, donde la demanda de vivienda decrece por falta de dinamismo en la misma, con un importante stock de viviendas vacías. Ante esta situación sobrevenida podría entenderse que los PPS no deben ser utilizados como mecanismos de regulación de mercado y, por tanto, no es precisa su intervención como instrumento de política de vivienda, planteándose distintas posibilidades para el uso de los PPS:

Es de señalar que a los ayuntamientos se le requiere una serie de requisitos para poder destinar los bienes integrantes de los PPS a sanear la deuda comercial o financiera de las haciendas locales, sabiendo que se les exige, entre otras cuestiones, tener aprobado el presupuesto anual y que estén liquidados los ejercicios anteriores, disponer de un registro de los PPS, exigiendo y quizás desde nuestro punto de vista lo más interesante, una declaración del Pleno de la Corporación de que las cantidades que se van a disponer para el saneamiento de la deuda no se necesitan para los fines propios del PPS, esto es como asegurar que no se precisa en dicho ayuntamiento la construcción de viviendas de protección oficial, o que no existe necesidad de fines de interés social.

Como se ha puesto de manifiesto, el legislador español durante décadas ha promulgado normativa para concebir legalmente a los PPS como verdaderos instrumentos de política de vivienda social, incrementando cualitativa y cuantitativamente

---

<sup>59</sup> ALEMANY GARCÍAS, J. “El patrimonio público de suelo en la legislación estatal, con especial referencia al tratamiento en el RD legislativo 7/2015 de 30 de octubre por el que se aprueba el TRLSRU” en GIFREU i FONT. (Dir.) *El derecho de la ciudad y el territorio. Estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés*, 2016 pág. 742. En este mismo sentido se manifiesta FERNANDEZ LLERA, R. “Ingresos por explotación y enajenación del patrimonio en las haciendas territoriales” en CUADRADO PEREZ, C. (Dir.) *La hipoteca en el desarrollo del modelo económico*, 2017, pág. 96, al establecer que “aunque es verdad que el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las administraciones públicas tiene vocación de permanencia, no es menos cierto que mientras que existan problemas de insostenibilidad de la deuda comercial o financiera, la excepcionalidad del mecanismo parece que será más bien la norma, con lo que ello supone de deterioro del patrimonio municipal del suelo, poniendo en riesgo la propia suficiencia dinámica de la entidad local, así como los principios de eficiencia y equidad intergeneracional”.

la reserva de suelo a entregar a la administración actuante, en aplicación de la ejecución del proceso urbanístico. Sin embargo, los hechos acontecidos y la doctrina ponen de manifiesto que quizás en demasiadas ocasiones se ha hecho un uso indebido de los bienes que integran los PPS. De hecho, no entendemos ni compartimos por qué la amortización de la deuda financiera de las haciendas locales, un mandato que nació en un contexto de crisis económica y de forma excepcional, siga estando recogido en la actual legislación vigente, no queriendo considerar que se pretenda dejar una vía legal como mecanismo de financiación de los entes locales, en pro de un mandato europeo, cumplir con el principio de estabilidad presupuestaria, en resumen, abrir legalmente una puerta a la financiación de los entes locales.

Nos parece conveniente a continuación analizar los cambios introducidos por la nueva ley de vivienda en los aspectos estrictamente relacionados con la vivienda de protección oficial pues se podría considerar el destino prioritario de los PPS.

#### **IV. LA PROMOCIÓN DE PARQUE PÚBLICO DE VIVIENDA EN LA LEY 12/2023, DE 24 DE MAYO, POR EL DERECHO A LA VIVIENDA**

La Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (LV'23) es la primera ley a nivel estatal que regula el derecho a la vivienda. La política de vivienda en el Estado español, durante décadas, se ha centrado en asignar fondos públicos mediante los Planes de Vivienda, fomentado principalmente la producción de nuevas residencias en régimen de propiedad, como principal forma de acceder a la vivienda<sup>60</sup>, reorientándose esta situación en los últimos años<sup>61</sup>.

Si bien, es de advertir que la vivienda es competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas y la posibilidad del Estado para establecer políticas estatales de vivienda se fundamenta en su marcado carácter económico, tal y como recoge la CE en el artículo 149.1.11 (bases de ordenación de crédito) y en el artículo 149.1.13 (planificación y coordinación de la actividad económica) y no en lo referente al artículo 47 del derecho a

---

<sup>60</sup> En este sentido, es preciso señalar destacan “dos datos de interés en relación al contenido de los Planes estatales de vivienda: la escasa entidad que adquiere la vivienda protegida frente a la vivienda libre y la opción de la construcción de vivienda protegida para la venta, destinada principalmente a las clases medias. Esto último, unido a la falta de un régimen jurídico adecuado sobre la vivienda protegida y la ausencia de instrumentos de control, hizo que esta política de vivienda diseñada por el Estado fuera inoperante para solucionar el acceso a la vivienda de las personas más vulnerables” (GARRIDO P. “El derecho a una vivienda digna en España: Crisis residencial: origen, consecuencias y respuesta de los poderes públicos” 2014, pág. 20).

<sup>61</sup> A través del Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, regulado por el Real Decreto 2066/2008; Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas 2013-2016, regulado por el Real Decreto 233/2013, de 5 de abril; Plan de Estatal de Vivienda 2018-2021, regulado por el Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo y el Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025 regulado por el Real Decreto 42/2022, de 18 de marzo.

la vivienda<sup>62</sup>. De hecho, “aunque la Constitución y los Estatutos de Autonomía atribuyen la competencia exclusiva sobre vivienda a las comunidades autónomas (CCAA), el Tribunal Constitucional (TC) ha reiterado que dicha materia no constituye un título competencial autónomo (por todas, STC 37/2022 FJ 4 )”<sup>63</sup>. Por tanto, “si se quieren implementar políticas públicas eficaces y eficientes en un sector como es el de la vivienda, hay que asumir que los títulos competenciales se entrecruzan y que, por tanto, no queda más remedio que buscar fórmulas equilibradas de coordinación o colaboraciones entre niveles de gobierno”<sup>64</sup>.

En consecuencia, la LV'23 “pretende convertir al derecho de vivienda en una tenencia titulada por el Estado y las Comunidades Autónomas, lo que significa en la práctica la regulación de un nuevo régimen especial de la propiedad para este bien, como sucede con el suelo urbano, las minas o las aguas”<sup>65</sup>.

Además, es preciso mencionar que “las competencias para planificar urbanísticamente residen en los municipios y, sin embargo, los planes de vivienda son competencias autonómicas, a los que se suma el Estado central, que ejerce competencias transversales para adoptar propios planes y destinar recursos”<sup>66</sup>.

A pesar de la importancia del derecho al acceso a una vivienda digna para todos los ciudadanos, lo cierto es que nuestro país no ha sido eficiente dotando viviendas dignas

---

<sup>62</sup> Al respecto es relevante la STC 93/ 2015, de 14 de mayo de 2015, la cual “sitúa las medidas estatales de política económica en una posición prioritaria y excluyente frente a las autonómicas. Las CCAA a través de las medidas previstas en sus normativas de vivienda no tratan de regular el sector bancario o el mercado inmobiliario, sino que su objetivo es hacer efectivo el derecho a disfrutar de una vivienda digna” (ARIAS MARTINEZ, M.A. “Las competencias autonómicas en materia de vivienda frente a las competencias estatales de carácter transversal en la reciente jurisprudencia constitucional” *Revista De Estudios De La Administración Local y Autonómica*, núm. 11, 2019, pág. 111). Para más información véase: VELASCO CABALLERO, F. “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*, núm. 8, 2023, pág. 63; IGLESIAS GONZALEZ, F. “Distribución competencial entre Estado, comunidades autónomas y entidades locales en materia de vivienda”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 59, 2022, págs. 35-64; PAREJO ALFONSO, L. “Las novedades fundamentales de la primera ley estatal en materia de vivienda”. *Práctica Urbanística*, núm. 183, 2023, págs. 1-12.

<sup>63</sup> DURBÁN MARTÍN, I. “La Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda: un análisis desde el prisma competencial” *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 64, 2023, pág. 1.

<sup>64</sup> TORNOS MAS, J. “Derechos sociales, comunidades autónomas y crisis económica. Las Políticas autónomas en materia de vivienda.” *Revista Valenciana d'Estudis Autnòmics*, núm. 62, 2017, pág. 40.

<sup>65</sup> SIMON MORENO, H. “La evolución constitucional de la función social de la propiedad y el nuevo régimen del derecho de propiedad sobre vivienda en la ley por el derecho a la vivienda” *Revista de Derecho Privado y Constitución*, núm. 42, 2023, pág. 172.

<sup>66</sup> VÁQUER CABALLERIA, M. “Planes urbanísticos y planes de vivienda: la extraña pareja”. *Revista de la Administración Local y Autonómica*, 7, 2017, pág. 70.

para la sociedad<sup>67</sup>. De hecho, en España “se promueven año tras año un número insuficiente de viviendas protegidas, que se está reduciendo muy significativamente en esta última década, y la proporción de viviendas protegidas destinadas al alquiler resulta sencillamente sonrojante”<sup>68</sup>. Por tal razón, “aún existen importantes desequilibrios entre la nueva construcción y la actividad de rehabilitación y entre la tenencia de vivienda en propiedad y en alquiler, a lo que se suma el hecho de que los parques públicos de vivienda en alquiler sean del todo insuficientes para atender la necesidad de aquellas personas y hogares que tienen más dificultades para acceder al mercado por sus escasos medios económicos. Valga el dato de que, del total de las viviendas construidas entre el año 1962 y el año 2020, el 31,5 % fueron viviendas protegidas, es decir, unos 5,7 millones de viviendas que se promovieron al amparo de algún régimen de protección pública, pero que en su mayoría y pese al importante esfuerzo público realizado en su promoción y construcción, han dejado de estar sujetas, en plazos relativamente cortos, a ningún tipo de límite de venta o alquiler”<sup>69</sup>.

En este contexto, la legislación estatal en materia de vivienda pretende dar respuesta a diferentes objetivos<sup>70</sup>, proponiendo una regulación homogénea en aspectos fundamentales de las políticas de vivienda.

Dado que nuestro trabajo se centra en los PPS como alternativa real para afrontar la emergencia habitacional que caracteriza nuestro país, nos centramos en los aspectos más importantes de la LV'23 referente a la promoción del parque público de vivienda<sup>71</sup> puesto que los bienes y recursos integrantes de los PPS han de servir prioritariamente

---

<sup>67</sup> En la actualidad seis de cada diez españoles tienen problemas derivados de la asequibilidad a la vivienda, sabiendo que un 29,5% padecen la exclusión residencial y un 12,4% están en riesgo de ello. (Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) del Instituto Nacional de Estadística, financiado por el Ministerio de Derechos Sociales, 2023).

<sup>68</sup> LETAMENDIA BELZUNCE, J. “Una nueva política de vivienda protegida. El modelo de San Sebastián” *Práctica Urbanística*, núm. 186, 2024, pág. 7.

<sup>69</sup> Exposición de Motivos de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.

<sup>70</sup> Dichos objetivos son: a) Establecer una regulación básica de los derechos y deberes de los ciudadanos en materia de vivienda, b) Facilitar el acceso a una vivienda digna y adecuada a las personas que tienen dificultades para acceder a una vivienda en condiciones de mercado; c) Dotar de los instrumentos efectivos para asegurar la funcionalidad, la seguridad y habitabilidad de las viviendas, con el fin de garantizar la dignidad y la salud de las personas que la habitan; d) Definir los aspectos fundamentales sobre la planificación y programación estatales en materia de vivienda, para favorecer el derecho constitucional en todo el territorio nacional; e) Regular el régimen jurídico básico del parque público de vivienda, asegurando su desarrollo, protección y eficacia; f) Favorecer el desarrollo de tipologías adecuadas a las diferentes formas de convivencia; g) Mejorar la protección en las operaciones de compra y arrendamiento de vivienda.

<sup>71</sup> El legislador español para satisfacer el derecho de acceso a una vivienda digna y adecuada dispone la creación de vivienda pública, mediante tanto “la creación y gestión de parques públicos de vivienda como a través de aquellas actuaciones, públicas y privadas, que tengan por objetivo la provisión de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública”. Exposición de Motivos de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.



para la construcción de dichos parques, sabiendo que la promoción de parques públicos de vivienda en España, ha estado más relacionada como parte del estímulo “a la actividad económica, poniendo el interés tanto o más en que las empresas edificadoras tuvieran carga de trabajo y que se mantuvieran los puestos de trabajo en la construcción, que en el mismo cumplimiento del interés público de posibilitar el acceso a una vivienda digna y asequible a la parte de la población española necesitada de ayuda para ello”<sup>72</sup>.

En este sentido, la LV'23 con el fin de impulsar la vivienda protegida diferencia entre vivienda social y vivienda a precio limitado. En el marco de la vivienda social a su vez se divide en viviendas dotacionales públicas que junto con el resto de las viviendas sociales formarán parte del parque público de viviendas. En este sentido, las viviendas de dotaciones públicas son “innovadoras viviendas de titularidad pública exclusiva al implantarse en suelo de dominio público (demanal) calificado por el planeamiento urbanístico como equipamiento público, por lo que solo podrán destinarse al alquiler social (menores de 35 años, mayores de 65, víctimas de desahucios, de violencia de género y colectivos vulnerables)”<sup>73</sup>.

Las viviendas de protección pública son las tradicionales viviendas de titularidad pública (o privada) construidas sobre suelo patrimonial, pudiéndose destinar a la venta y al alquiler social, si bien aquellas viviendas que sean de titularidad pública deben disponerse en un 50% en régimen de alquiler y destinarse a colectivos sociales de rentas económicas bajas. En este sentido, la LV'23 dispone cambios de reserva de suelo para viviendas sujetas a algún régimen de protección pública al establecer que se debe destinar, como mínimo el 50% de dichas viviendas a alquiler, salvo casos excepcionales previstos en el planeamiento urbanístico, bien atendiendo a las características de las personas que demandan dicha vivienda o a circunstancias estrictamente relacionada con la realidad económica y social. En este sentido, podemos observar cómo desde la LV'23 se dispone cuál ha de ser el uso prioritario de los terrenos que configuran los PPS, la construcción de vivienda pública, preferentemente, en régimen de alquiler, instando a los entes locales a que no destinen a otros usos dichos terrenos si existe desequilibrio entre la oferta y la demanda en vivienda habitual<sup>74</sup>.

---

<sup>72</sup> LETAMENDIA BELZUNCE, J. “Una nueva política de vivienda protegida. El modelo de San Sebastián” *Práctica Urbanística*, núm. 186, 2024, pág. 5.

<sup>73</sup> ROGER FERNANDEZ G. “Propuesta de procedimiento para la promoción de parques públicos de viviendas en régimen de alquiler socialmente asequible”, *Práctica Urbanística*, núm. 186, 2024, pág. 1.

<sup>74</sup> Así, se ha de garantizar en cumplimiento del artículo 18.1.b del TRLS'15 la construcción de vivienda social, impidiendo que, “en los municipios donde exista desajuste entre la oferta y la demanda de vivienda habitual, pueda sustituirse la entrega de este suelo por otras formas de cumplimiento del deber o que se pueda destinar a otros usos de interés social distintos al anterior.” Exposición de Motivos de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.

Como hemos comentado, ha sido y es un problema recurrente durante décadas en nuestro país, que los bienes integrados de los PPS no están siendo eficaces para abordar con éxito la necesidad de dotar viviendas a la ciudadanía en vulnerabilidad habitacional. Por este motivo, se sigue haciendo énfasis desde una normativa diferente a la legislación urbanística, concretamente, la legislación sobre vivienda, para que se reconduzca el uso de los PPS como efectivos y verdaderos instrumentos de política de vivienda. En este sentido, “una de las mayores dificultades con las que se encuentra la Administración -y también el ciudadano- es la falta de coordinación jurídica y aplicación práctica entre el derecho urbanístico (los planes urbanísticos) y el derecho a la vivienda (lo planes de vivienda) [...]. Resulta evidente que las normas existentes en ambas materias no están lo suficientemente coordinadas para garantizar una aplicación coordinada y adecuada, o por lo menos, dotada de la seguridad jurídica que este tipo de actuaciones administrativas requieren”<sup>75</sup>.

Es evidente que la promoción de construcción de viviendas protegidas se debería fomentar sobre suelo destinado a algún régimen de vivienda pública, además su construcción ha sido financiada con fondos públicos para resolver un problema que está inmerso en la sociedad. Sin embargo, y como ya comentamos anteriormente, las viviendas de protección oficial han sido descalificadas<sup>76</sup>, formando parte del mercado de vivienda libre, puesto que la vivienda de protección pública normalmente “solo se establecía por un periodo limitado, de veinte años, entendido casi como una enfermedad pasajera, para pasar tras su vencimiento al régimen de la vivienda libre (nombre equívoco donde los haya, porque consiste en la libertad de vender la vivienda a quien se quiera y por el mayor precio que se consiga en el mercado). De hecho, cuando la diferencia de precio entre una vivienda protegida y una vivienda libre era ya enorme, se mantuvo la descalificación de la vivienda protegida como sanción, por incumplimientos secundarios, con la única obligación de devolver las ayudas públicas obtenidas para su adquisición, ayudas sin duda inferiores a la ganancia que podía obtenerse de su venta como vivienda libre, sin cumplir siquiera el corto periodo de clasificación”<sup>77</sup>.

---

<sup>75</sup> BASTUS RUIZ, B. *Mecanismos para la ampliación del parque público de vivienda. El impacto de la Ley estatal por el derecho a la vivienda*, 2023, Edit. Atelier, pág. 210.

<sup>76</sup> Por tanto, “la descalificación de viviendas puede ser definida como una forma de extinción del régimen legal de protección, lo que conlleva la desvinculación de todos los deberes y obligaciones a los que ha estado sometida. Para mayor detalle puede consultarse, entre otros, FERNANDEZ-RUBIO HORNILLOS, G. “Régimen jurídico de la descalificación de las viviendas protegidas” *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 344, 2021, págs. 137-169; GUILLEN NAVARRO, N.A. “La calificación de las viviendas de protección pública: evolución normativa hasta el régimen de viviendas de protección oficial” *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 296, 2015, págs. 17-65.

<sup>77</sup> LETAMENDIA BELZUNCE, J. “Una nueva política de vivienda protegida. El modelo de San Sebastián” *Práctica Urbanística*, núm. 186, 2024, pág. 5.

Es obvio que las viviendas de protección oficial han sido construidas con financiación pública para atender a las necesidades de las personas vulnerables puesto que habitualmente no pueden acceder al mercado libre<sup>78</sup> por tanto, en nuestra opinión, no se debería convertir viviendas que han sido construidas sobre suelo público en viviendas privadas.

Desde nuestro punto de vista es inconcebible que las viviendas sociales construidas sobre en suelo de titularidad pública hayan podido participar en un entorno de libre de mercado, máxime cuando la calificación urbanística del terreno para este tipo de viviendas ha de tener una vigencia ilimitada, cuestión que comparte la nueva ley de vivienda al disponer que “las viviendas protegidas que se promuevan sobre suelos cuyo destino sea el de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública en cumplimiento de lo establecido por la letra b) del apartado 1 del artículo 20 , del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, estarán sometidas a un régimen de protección pública permanente que excluya la descalificación, en tanto se mantenga la calificación de dicho suelo”<sup>79</sup>. Si bien, y a pesar de que la reciente sentencia sobre la inconstitucionalidad de la ley de vivienda, en nuestra opinión, disponer de unos requisitos comunes en la vivienda protegida, a nivel nacional, consideramos que es un aspecto muy positivo puesto que en las Comunidades Autónomas existe una gran disparidad en cuanto a su regulación<sup>80</sup>.

---

<sup>78</sup> La Sentencia del Tribunal Constitucional 112/2013 (ECLI:ES:TC: 2013:112) afirma que la constitucionalidad y racionalidad al establecer que “el precepto cuestionado pretende mantener un régimen jurídico de la protección pública de las viviendas y, por tanto, del control de precios y de las adjudicaciones, de larga duración. Si las ayudas que otorga el plan estatal de viviendas van destinadas a mejorar el acceso y uso de la vivienda a los ciudadanos con especiales dificultades económicas, la fijación de un mínimo temporal al régimen de protección pública no persigue sino garantizar la existencia de la vivienda en ese régimen, y, por tanto, el cumplimiento de los fines para los cuales se ha llevado a cabo la inversión de dinero público. Como acertadamente vino a recordar, en relación con este precepto, la contestación del Gobierno de la Nación al previo requerimiento autonómico, la duración del régimen de protección vinculado a la calificación de viviendas protegidas, y que la Comunidad de Madrid califica de perpetuo, responde, precisamente, a la clara voluntad de asegurar tanto la honestidad como la eficacia en el uso de gasto público; siendo consustancial en toda la tradicional legislación estatal o autonómica, sobre viviendas protegidas, cualquiera que sea su denominación a lo largo de la historia, el establecimiento de un periodo mínimo de vinculación a un determinado régimen jurídico tuitivo, de tal manera que el esfuerzo económico que hace la sociedad a través de los presupuestos públicos y de los recursos del conjunto del sistema financiero nacional, tenga un beneficioso efecto social y evite el enriquecimiento injustificado que podía suponer la transmisión especulativa de tales viviendas”.

<sup>79</sup> Artículo 16.d. de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. Si bien recientemente, el Tribunal Constitucional ha dictaminado que el artículo 16 de dicha ley, relativo al régimen de la vivienda protegida, es inconstitucional puesto que tiene un nivel de detalle excesivo, extendiéndose dicha inconstitucionalidad a la disposición transitoria primera de la LV'23. Nota Informativa del Tribunal Constitucional, 24 de mayo de 2024.

<sup>80</sup> La tipología de viviendas en España “es caótica, dado que no solo el Estado las va creando y redefiniendo con cada Plan de vivienda, sino que cada CA tiene las suyas. Por lo tanto, cualquier

En consecuencia, la no descalificación de la vivienda atendiendo a la categoría de suelo evita la pérdida del parque público de vivienda por lo que “se trata de una oportunidad de consolidar el parque público de vivienda, hacerlo más estable y eficiente, consolidando su vinculación de carácter eminentemente dotacional que tiene ese parque como verdadero instrumento público al servicio de las personas y familias más vulnerables”<sup>81</sup>.

En nuestra opinión, la escasez e ineficiencia del parque público de vivienda que ha caracterizado durante décadas nuestro país provoca que la LV'23 legisle de una forma más exigente y tajante con el fin de erradicar esta situación, introduciendo aspectos estrictamente relacionados con el ordenamiento urbanístico, y que consideramos conveniente detallar. En primer lugar, e inherente a los porcentajes mínimos solicitados en virtud del artículo 18.1.b del TRLS'15, la Disposición Final 4ª de la LV'23 dispone que en las actuaciones de nueva urbanización en suelo urbanizable se ha de considerar un mínimo del 40% de la edificabilidad residencial cuando anteriormente con el TRLS'15, se exigía tan solo el 30% y en actuaciones de reforma o renovación de la urbanización (suelo urbano no consolidado) un mínimo del 20% de edificabilidad residencial, cuando con la normativa urbanística el porcentaje exigido era del 10%, observándose un manifiesto incremento en los terrenos a ceder.

En segundo lugar, y en lo referente al destino que se le ha de otorgar a las reservas de suelo para viviendas sujetas a algún régimen de protección pública la LV'23 dispone que como mínimo el 50% de dichas viviendas se han de destinar a alquiler. Por tanto, podemos observar cómo desde la legislación de vivienda se insta a utilizar prioritariamente la reserva de suelo, que habitualmente configuran los PPS, a la construcción de vivienda pública, sobre todo cuando exista desequilibrio entre oferta y demanda de vivienda en los municipios y además a un destino concreto, el arrendamiento.

Por último, y en cuanto a la descalificación de las viviendas protegidas, la categoría urbanística de terreno sobre la que han sido construidas se impone, es decir, si el suelo es público con una vigencia ilimitada, la vivienda social tendrá dicha clasificación de forma permanente en aras a consolidar y hacer estable el parque público de viviendas con el fin de paliar un problema recurrente en nuestro país, sin bien y como hemos advertido este precepto ha sido declarado inconstitucional debido a un nivel excesivo de

---

intento de clarificación de esta definición y taxonomía, y de alinearla con los estándares europeos, sería bienvenida” NASARRE AZNAR, S. “El proyecto de la Ley de vivienda 2022” Informes y papeles del Grupo de Trabajo Mixto Covid-19. Fedea, 2022, pág. 13. También puede consultarse LAMBEA LLOP, N. *La gestión de la vivienda social en clave europea*, 2022. Edit. Tirant lo Blanch.

<sup>81</sup> LUCAS PARRON, D. “Proyecto de Ley por el derecho a la vivienda” *Práctica Urbanística*, núm. 178, 2022, pág. 5.

detalle de la ley de vivienda. Sin embargo, esta legislación puede ser “una propuesta plausible a manera de las existentes en Europa desde mediados del siglo pasado, para poder acometer y satisfacer, de una vez por todas, la disposición de un importante contingente de Viviendas Públicas en Alquiler socialmente Asequible que permitan paliar, al menos, el viejo e insostenible problema de la vivienda en España”<sup>82</sup>.

Con el fin de determinar si los PPS podrían servir como una herramienta eficaz para erradicar o paliar la emergencia habitacional sobre todo para la ciudadanía en vulnerabilidad residencial, pasamos a estudiar la gestión de los PPS realizada por las administraciones públicas para comprobar si dichos patrimonios han sido un instrumento válido para dotar una vivienda digna a la sociedad o, por el contrario es preciso una reformulación de los mismos para convertirlos en un verdadero instrumento de política de vivienda.

## **V. REFORMULANDO LOS PATRIMONIOS PÚBLICOS DE SUELO COMO INSTRUMENTOS DE POLÍTICA DE VIVIENDA**

Como hemos señalado los PPS cumplen una función social importante ya que contribuyen a promover la edificación de viviendas de protección oficial, pues los principales destinatarios son familias con importantes problemas económicos, actuando como un instrumento de intervención pública en el mercado de suelo. Sin embargo, para el organismo público, la recepción de terrenos derivados de las plusvalías, en algunos casos, terminan financiando a los entes locales, no teniéndose excesivo control sobre las decisiones tomadas por cada organismo público en los patrimonios objeto de estudio. Al objeto de poder ilustrar la situación de la gestión de los PPS a nivel nacional, es de señalar que, el Tribunal de Cuentas de España (TCE)<sup>83</sup>, a través de los órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas que ostentan las competencias fiscalizadoras en las entidades locales, propuso el estudio de la situación de los PPS en todas las Comunidades Autónomas. Para llevar a cabo tal estudio<sup>84</sup> fue necesario realizar una serie de actividades tales como:

---

<sup>82</sup> ROGER FERNANDEZ G. “Propuesta de procedimiento para la promoción de parques públicos de viviendas en régimen de alquiler socialmente asequible”, *Práctica Urbanística*, núm. 186, 2024, pág. 5.

<sup>83</sup> Como órgano fiscalizador comprueba si la actividad económico-financiera del sector público respeta los principios de legalidad, eficiencia y economía, siendo su principal destinatario las Cortes Generales españolas.

<sup>84</sup> La muestra seleccionada para realizar tal fiscalización abarcó los ayuntamientos de todo el territorio español, un total de 144, con una población superior a 100.000 habitantes, capitales de provincias con independencia de su población y los cinco ayuntamientos mayores de 20.000 habitantes de cada Comunidad Autónoma que hubieran tenido mayor crecimiento de población en los últimos cuatro años y siendo el periodo objeto de estudio el ejercicio 2004, si bien el informe se

- Verificar y controlar los PPS, evaluando el control que han realizado los entes locales tanto de los terrenos que conforman dichos patrimonios como el resto de los bienes integrantes en el Balance<sup>85</sup>.

- Analizar la gestión llevada a cabo en los PPS al efecto de comprobar si el destino otorgado a los terrenos que conforman los patrimonios es conforme con la legislación urbanística aplicable.

- Y, por último, también el TCE se centra en el estudio de cuáles son los bienes que integran y van nutriendo sucesivamente los PPS y que en algunos casos provienen de operaciones que deben ser fiscalizadas, tal es caso de la urbanización de terrenos.

Del estudio realizado destacamos que, de todos los ayuntamientos fiscalizados sólo el 15% de los mismos tenían constituido formalmente los PPS, por lo que el control que se ha podido realizar sobre los bienes objeto de estudio ha sido escaso puesto que no disponían de la información económico-financiera separada en lo que a los PPS se refiere. Además, los inventarios empleados por los ayuntamientos en los que deben recoger los bienes y recursos analizados no reúnen las condiciones mínimas para ser considerado como tales inventarios pues no se especifican elementos tan importantes como: situación, calificación, registro de altas, modificaciones, etc., de dichos bienes. Así mismo, el informe de fiscalización destaca que únicamente el 16% de los bienes integrantes de los PPS fue destinado a la construcción de viviendas con algún régimen de protección pública, sabiendo que una gran cantidad de los terrenos que conforman los PPS provienen del cumplimiento del deber de entregar terrenos y su principal destino debe ser la promoción de la vivienda protegida.

En suma, "las operaciones con PMS sin repercusión presupuestaria no se contabilizaron en 108 de los 144 ayuntamientos fiscalizados (75%) y, en consecuencia, no mantenían el libro de inventarios y balances debidamente actualizado a 31 de diciembre de 2004; únicamente 5 ayuntamientos (el 3,5%) distinguen en el inventario contable los bienes pertenecientes al PMS del resto del inmovilizado municipal, en tanto que, sólo en 11 es posible conocer desde el sistema contable la valoración del PMS a 31 de diciembre de 2004. La contabilidad de los ayuntamientos, por tanto, no pone de

---

terminó y presentó en el año 2008. A pesar de que el estudio no es reciente, es el único trabajo con el que contamos para analizar la gestión realizada por las administraciones locales.

<sup>85</sup> Las cuentas anuales comprenden los siguientes documentos que forman una unidad: el balance, la cuenta del resultado económico patrimonial, el estado de cambios en el patrimonio neto, el estado de liquidación del presupuesto, el estado de flujos de efectivo y la memoria. Los elementos de las cuentas anuales relacionados con el patrimonio y la situación financiera de la entidad se registran en el balance. (Orden EHA 1037/2010, de 13 de abril, por la que se aprueba el Plan General de Contabilidad Pública).

manifiesto la composición y situación del patrimonio municipal de suelo ni sus variaciones lo que afecta directamente a la exactitud y corrección de los balances de situación a 31 de diciembre de 2004 y del resultado económico-patrimonial del ejercicio<sup>86</sup>. Con posterioridad a este estudio a nivel estatal, solo hemos podido recopilar los informes de fiscalización del Ayuntamiento de Cáceres<sup>87</sup> y de la Comunidad Autónoma de Canarias<sup>88</sup>.

Por tanto, los informes fiscalizadores ponen de manifiesto que la gestión realizada por la administración pública en lo referente a los PPS no ha sido la más acertada, dado el escaso cumplimiento de la normativa urbanística por parte de los entes locales, al no disponer del libro de inventario y balance actualizados, carecer de las características mínimas exigibles de los bienes (situación, dimensión, calificación), detectar deficiencias en el control interno del sistema contable de los bienes integrantes de los PPS, no pudiéndose registrar las operaciones derivadas de dichos patrimonios que permita

---

<sup>86</sup> TRIBUNAL DE CUENTAS DE ESPAÑA, *Informe de Fiscalización de los Patrimonios Municipales de Suelo*, 2008, pág. 44.

<sup>87</sup> El informe de fiscalización de los bienes que integran los PPS, en el Ayuntamiento de Cáceres, analizado para los ejercicios 2006 y 2007 señala que “los resultados de la fiscalización pusieron de manifiesto diversas deficiencias y debilidades tanto en los sistemas y procedimientos de control interno como en el sistema contable. No se elaboró el libro de contabilidad principal de inventarios y balances ni se registraron los movimientos de ingresos y gastos con cargo a ejercicios futuros. Los sistemas de información y registro de la gestión recaudatoria, gastos de personal e inventario patrimonial no estuvieron coordinados ni integrados con los de la contabilidad general. No se dispuso de un inventario actualizado de bienes y derechos de titularidad municipal ni se constituyó el Patrimonio Municipal del Suelo hasta el año 2007 que no incluyó todos los bienes integrantes del mismo.” (TRIBUNAL DE CUENTAS DE ESPAÑA “Informe de Fiscalización del Ayuntamiento de Cáceres, ejercicios 2006 y 2007”. *Memoria de Actuaciones del Tribunal de Cuentas*, 2011, pág. 95).

<sup>88</sup> En dicha Comunidad, “los inventarios y Registro de Explotación sobre Patrimonio Público del Suelo, en general, no responden a las características esenciales de un inventario, entendido éste como el instrumento que agrupa debidamente ordenados los bienes, derechos y cargas debidamente valorados que constituyen el patrimonio. No siempre se mantienen por las unidades encargadas de su gestión, y carecen de alguna o varias de las características mínimas exigibles: que figuren todos los elementos debidamente singularizados; que incluyan las características específicas de cada elemento (situación, dimensiones, calificación, etc.); que estén actualizados con el registro de todas las altas, modificaciones y bajas en el momento en que se producen; y que los elementos consten debidamente valorados.” (AUDIENCIA DE CUENTAS DE CANARIAS: *Informe de Fiscalización de los bienes integrantes del Patrimonio Público del Suelo de las Entidades Locales, ejercicios 2008 y 2009*, 2012, pág. 18). Dado este escenario el Parlamento de Canarias ha instado a los ayuntamientos y Cabildos a que formalicen la constitución de los PPS en el ejercicio 2013. Asimismo, el Parlamento “muestra su preocupación por el escaso número de ayuntamientos que han constituido el Patrimonio Público del Suelo, o que, habiéndolo hecho, no cumplen con la finalidad legalmente prevista, utilizando este patrimonio como instrumento de financiación y, no como instrumento de intervención en el mercado del suelo y, por consiguiente, en el de la vivienda.” (Boletín Oficial del Parlamento de Canarias, 17 de enero 2013, Nº9 ). Recientemente, en el año 2023, el Colegio de Economistas de Las Palmas ha realizado el informe *Población versus vivienda en Canarias: un reto pendiente* en el que analiza las viviendas construidas entre 2011 y 2021, poniéndose de manifiesto que en Canarias la construcción de viviendas de protección ha recibido menos atención que en el resto del conjunto del Estado, no pudiendo dar cobertura a los demandantes actuales inscritos en el Registro Público de Demandantes de Vivienda Protegida.

fiscalizar el destino de los ingresos procedente de dichos bienes pues están afectos. En este sentido, “no se ha producido una utilización adecuada ni suficiente de los sistemas de intervención recogidos en la legislación tanto estatal como autonómica, y la que se ha llevado a cabo no ha producido los efectos que se pretendía. Ello ha permitido la retención especulativa de suelo manifestándose una evidente falta de respuesta de las administraciones competentes en la utilización de los mecanismos disponibles para asegurar que la iniciativa privada cumpla con los plazos y deberes establecidos en el planeamiento y en la normativa urbanística”<sup>89</sup>.

A nuestro juicio, este reiterado incumplimiento en materia urbanística provoca que sea imposible realizar una correcta gestión y un adecuado control de los dichos patrimonios, puesto que los inventarios, si existiesen, carecen de los aspectos más básicos para configurar con rigor los bienes y derechos integrantes de los PPS y, por supuesto, el balance de las entidades públicas. Ello “no viene sino a ratificar el fracaso de las políticas públicas de intervención en el mercado inmobiliario por parte de los entes locales -a través de los patrimonios municipales de suelo- puesto que dicha provisión de vivienda asequible era precisamente uno de sus objetivos”<sup>90</sup>.

Además, hemos de reseñar los pronunciamientos jurisprudenciales sobre la inadecuada gestión pública sobre los PPS<sup>91</sup>. Por otro lado, a menudo los diarios españoles abordan temas urbanísticos en los que prima la especulación, reclasificaciones de terrenos, cambios de usos de terrenos ya decididos con anterioridad, etc. Todo ello conduce a que en esta materia y para las entidades públicas se debería exigir una mayor transparencia pues las decisiones tomadas en el seno de la gestión pública inciden directamente en el bienestar de la sociedad. En este marco hemos de señalar que la actuación de la administración pública queda en entredicho a pesar que

---

<sup>89</sup> ALONSO SANGREGORIO, A, “Función social de la propiedad y gestión del suelo. Patrimonios Públicos del Suelo y Derecho de Superficie” en CRIADO SANCHEZ, A. (Director) *Comentarios a la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana*, 2023, Editorial Aranzadi, pág. 767.

<sup>90</sup> MAGUERI SALAS, I. Trabas y oportunidades del urbanismo para la promoción pública de viviendas. El servicio público de alojamiento: más allá de las reservas de vivienda protegida”. *Práctica Urbanística*, 151, 2018, pág. 25.

<sup>91</sup> A título ilustrativo el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. Sede Granada de 9.05.2006 (rec. 961/2013) anula el presupuesto del Ayuntamiento de Maracena al incluir ingresos provenientes de los PMS, sin la correspondiente separación. El mismo Tribunal en la sentencia 11.07.2016 (rec. 1295/2015) anula el presupuesto del Ayuntamiento de Alhaurin el Grande porque no hay suficiente justificación y además porque no se puede destinar los ingresos del PMS al interés general de carácter urbanístico. También la Sentencia del Tribunal Superior de 21 de julio de 2011 (recurso núm. 1646/2009) en la que se anula el presupuesto del Ayuntamiento de Valencia al no incluir los gastos derivados de la enajenación del PPS con claridad. Para más información véase, entre otros: CABEZA ESCOBAR, J.M. “Algunas consideraciones jurídicas sobre los deberes de reserva de suelo para vivienda de protección pública en la legislación urbanística a la luz de la jurisprudencia más reciente” *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 351, 2022, págs. 19-46; GONZALEZ-VARAS IBAÑEZ, S. “Patrimonios municipales de suelo y vivienda protegida”. *Revista de Derecho Locales*, febrero 2023, págs.1-20.



es “llamativo que todas las autonomías quieran mantener el espíritu originario de la figura del PMS describiendo sus objetivos en idéntica forma a los que inspiraron inicialmente - intervención en el mercado inmobiliario- cuando, en realidad, están abriendo nuevas vías a la institución a través de la incorporación de novedosos destinos que no habían sido contemplados para los PMS en sus primeros tiempos”<sup>92</sup>.

En nuestra opinión, es imprescindible un cambio de orientación o una reformulación de los PPS para que puedan afrontar con éxito la emergencia habitacional puesto que para promocionar los “parques públicos de vivienda y favorecer la existencia de una oferta suficiente y adecuada de vivienda será difícil de conseguir si la actividad pública continúa siendo la misma desarrollada hasta ahora”<sup>93</sup>.

Es de señalar que en demasiadas ocasiones se ha utilizado los bienes integrantes de los PPS como mecanismo de financiación de los entes públicos<sup>94</sup>, ofertando incluso dichos bienes en el mercado internacional<sup>95</sup>. Cuestión que, obviamente, no compartimos puesto que dichos instrumentos se han constituido formalmente como vehículos conductores de la promoción de vivienda pública y no para servir de soporte financiero a las administraciones locales.

En este sentido, nos cuestionamos, dado el gran problema que presenta nuestro país en materia de vivienda, como sigue estando vigente el artículo 52.5 del TRLS’15 relativo

---

<sup>92</sup> PEREZ LOPEZ, E. “El patrimonio municipal de suelo. Una nueva institución al servicio de la reducción de la deuda comercial y financiera y ajena a la política de vivienda”. *Revista CEFLEGAL*, núm. 5, 2016, pág.142.

<sup>93</sup> CATEDRA BARCELONA DE ESTUDIOS DE VIVIENDA e INSTITUTO PASCUAL MADROZ DE LA UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID, “Sumario de las conclusiones del ciclo de encuentros de 2022 sobre el derecho a la vivienda” *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 360, 2023, pág. 175.

<sup>94</sup> De hecho, “en algunos casos se estarían utilizando los beneficios extraordinarios de la actividad inmobiliaria para solventar los problemas actuales de financiación, sin considerar las implicaciones que sobre obligaciones futuras de gastos tienen tales actuaciones.” (SÁNCHEZ MALDONADO, J. y SUÁREZ PANDIELLO, J. “Hacienda local y urbanismo ¿es tan grave como lo pintan?” *CLM Economía*, núm. 11, 2008, pág.262).

<sup>95</sup> Se anuncia en prensa que el Gobierno de la Comunidad de Madrid anuncia la venta de 3.000 pisos del Plan Joven del Instituto de Vivienda de Madrid (IVIMA) al fondo de inversión estadounidense Goldman Sachs y a la gestora inmobiliaria española Azora, suponiendo que, en teoría, se debe mantener el destino inicialmente establecido por el organismo público. (EL ECONOMISTA “Madrid vende 3.000 pisos a Godman Sachs y Azora por 201 millones”, 9 de agosto de 2013). Si bien hemos de señalar que el Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso de Madrid (STSJ M 38/35/2019) anula la venta de las 3000 viviendas sociales en la comunidad de Madrid al considerar que “la decisión de enajenar corresponde a la Administración y constituye una *decisión política* [...]; pero además debe justificarse por qué las viviendas enajenadas no son necesarias. Y desde esta perspectiva añade que una cosa es la existencia de una motivación escueta y, otra distinta, que la misma sea inexistente en relación con lo que ha de justificarse (pues para ello no resulta suficiente afirmar que en el futuro no se contempla el uso de las viviendas, que la venta es conveniente para la adecuada gestión del IVIMA y que lo obtenido en la venta se va a destinar a financiar diversas inversiones que no se concretan). Y a todo lo anterior no resulta ajeno el carácter social de las viviendas -fines del IVIMA- sobre el que tienen incidencia la enajenación proyectada”.

a perseguir la estabilidad presupuestaria en los entes locales, pudiéndose permitir a las administraciones locales emplear los PPS para sanear las arcas municipales. A nuestro juicio, compartimos y entendemos perfectamente el escenario económico adverso en que surge este mandato legislativo pero no concebimos que siga estando vigente actualmente. Cierto es que es necesario que la deuda comercial de las administraciones públicas disminuya, pero, en nuestra opinión, emplear los PPS para tal fin no hace sino incrementar el acuciante problema que tienen nuestra sociedad, la escasa vivienda de protección oficial. De hecho, el PPS “opera como un patrimonio separado, esto es, un conjunto de bienes afectos al cumplimiento de un fin determinado, de tal modo que no pueden pasar a convertirse en una fuente de financiación de otras necesidades presupuestarias municipales, ya que ello podría conducir a asumir el posible riesgo de desaparición de los patrimonios públicos de suelo”<sup>96</sup>.

La nueva ley de vivienda no es ajena al destino equívoco que se le ha otorgado a los PPS e intenta corregir la trayectoria que ha llevado esta reserva de terrenos durante décadas. La LV’23 insta a las administraciones públicas a que la reserva de terreno se destine prioritariamente a la construcción de vivienda social siempre que exista desequilibrio entre la oferta y demanda de la vivienda en los municipios.

En nuestra opinión, los PPS podrían ser una solución a la emergencia habitacional que caracteriza nuestro país, afrontando con éxito la vulnerabilidad residencial pero se debe reformular su actuación, es preciso un mayor y mejor control, transparencia y gestión de la administración pública sobre los bienes integrantes que configuran los PPS, al margen que se precisa de un fuerte soporte financiero para que la administración local puede hacer frente a la promoción de viviendas públicas puesto que disponer de suelo de titularidad pública es una cuestión muy diferente al hecho de promocionar y construir viviendas sociales que configuren de forma permanente y estable un parque público de vivienda, lo que se exigiría una mayor inversión pública acompañada de una eficiente, eficaz y transparente gestión.

En consecuencia, se pone de manifiesto que la gestión de la administración pública en los PPS no ha sido eficiente ni eficaz, si bien hemos de advertir que existe un problema grave o un cuello de botella porque las administraciones públicas no reúnen las condiciones o los mecanismos necesarios para transformar estas reservas de suelo en viviendas sociales asequibles por debajo del precio de mercado. De hecho, “casi cincuenta años tras la llegada de la democracia, si se hubiera establecido un modelo adecuado en España, [...] dispondríamos de cientos de miles de viviendas formando

---

<sup>96</sup> PAVÓN PÉREZ, J.A. “Los patrimonios públicos del suelo en Extremadura: A propósito de la Ley 11/2018, de ordenación territorial y urbanística y sostenible de Extremadura (LOTUS)” *Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Extremadura*, núm. 39, 2022, pág. 823.

parte de un servicio público de viviendas protegidas, con control de precios y sistemas de adjudicación de las mismas<sup>97</sup>.

Así, el problema de la vivienda de protección oficial en nuestro país no es exclusivamente derivado de la ineficaz gestión de la administración pública en los PPS (falta de rigor en la contabilidad al no contemplarlos como bienes separados, inventarios inexistentes, desconocimiento de la afectación de los ingresos) sino también la escasa financiación con la que cuenta las administraciones actuantes para promocionar dichas viviendas. Desde nuestro punto de vista, se requiere una colaboración público-privada<sup>98</sup> para llevar a cabo o hacer realidad las promociones de viviendas para personas con escasos recursos económicos porque mitigar el problema de la vivienda necesita una visión a medio y largo plazo.

## VI. CONCLUSIONES

La importancia de garantizar una vivienda digna para todos los ciudadanos es indiscutible ya que resulta fundamental para satisfacer las necesidades personales y económicas. Así, sin una vivienda adecuada, es prácticamente imposible formar una familia, emprender actividades comerciales, realizar inversiones o desarrollar cualquier otra actividad que caracteriza a nuestra sociedad. A pesar de su importancia, nuestro país se enfrenta a un problema que ha sido recurrente durante décadas, proporcionar viviendas dignas, adecuadas y asequibles para la ciudadanía en general, y de manera urgente, a las personas en situación de vulnerabilidad residencial. En este marco, se ha puesto de manifiesto que las políticas públicas encaminadas a dotar viviendas sociales a la sociedad no han sido las más acertadas pues carecemos de stock de viviendas públicas, muy alejado de la media europea, para atender a un gran porcentaje de la población. Por tanto, surge la necesidad de afrontar con éxito la situación actual, redirigiendo la atención hacia la oferta de viviendas de protección pública como una alternativa real a la ciudadanía más desfavorecida.

En esta línea, el legislador español durante décadas ha promulgado normativa urbanística para concebir a los bienes integrantes de los PPS como verdaderos

---

<sup>97</sup> LETAMENDIA BELZUNCE, J. “Una nueva política de vivienda protegida. El modelo de San Sebastián” *Práctica Urbanística*, núm. 186, 2024, pág. 5.

<sup>98</sup> Al respecto véase: GUIFORT, J. “Mecanismos de colaboración público-privada para la provisión y explotación económica de vivienda asequible: un juego de suma positiva” *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 66, págs. 56-85; GARCIA MONTALVO, J. RAYA, J.M. y SALA ROCA, C. “La colaboración público-privada y su relevancia cuantitativa en la mejora de la eficiencia del gasto público en el sector de la vivienda”, núm. 2024, págs. 55-68; BATUS RUIZ, B. “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*, núm. 21, 2024, págs. 160-184.

instrumentos de política de vivienda social, incrementando cualitativa y cuantitativamente la reserva de suelo a entregar a la administración actuante, en aplicación de la ejecución del proceso urbanístico. De hecho, el ordenamiento jurídico exige que dichos bienes se deban configurar como un patrimonio separado en los estados financieros de las entidades locales, precisando de una retroalimentación de forma continuada y debiendo ser destinado a los usos reglamentariamente establecidos por la legislación urbanística. En este sentido, los entes locales son los organismos responsables de constituir y llevar a cabo la gestión urbanística y económica de los bienes integrantes de los PPS pues son los destinatarios de la cesión de terrenos.

Sin embargo, los informes fiscalizadores y los pronunciamientos jurisprudenciales constatan la inadecuada gestión llevada a cabo por la administración pública sobre los PPS, entre otras cuestiones, al no disponer del libro de inventario y balance actualizados, carecer de las características mínimas exigibles de los bienes (situación, dimensión, calificación), y destinar a usos indebidos los bienes que integran los PPS, habitualmente, como mecanismos de financiación, ofertando incluso dichos bienes en el mercado internacional. Además, discrepamos sobre el hecho que siga estando recogido en la legislación urbanística vigente, como un posible destino de los bienes que configuran los PPS, la amortización de la deuda financiera de las haciendas locales, (una obligación que nació en un contexto de crisis económica y de forma excepcional, en pro de un mandato europeo, cumplir con el principio de estabilidad presupuestaria) cuando dicha figura jurídica ha sido constituida como un instrumento de política de vivienda. Si bien es de advertir que la escasez de vivienda social en nuestro país no es exclusivamente derivada de la ineficaz gestión de la administración pública en los PPS (falta de rigor en la contabilidad o inventarios inexistentes) sino también la escasa financiación con la que cuenta las administraciones actuantes para promocionar dichas viviendas.

En este escenario, la administración pública se erige como actor clave para contribuir a paliar la emergencia habitacional a través de la figura jurídica del PPS, debiendo tomar las riendas para establecer estructuras organizativas que puedan mantener, ampliar y gestionar los PPS, que permitan reconducir la situación actual donde prime la gestión eficiente y eficaz de la administración pública, mostrando sus estados financieros la imagen fiel de su realidad económica.

Es de señalar que esta escasez e ineficiencia del parque público de vivienda que caracteriza nuestro país propicia la promulgación de la actual ley de vivienda, que introduce cambios relacionados con el tema objeto de estudio, entre otros, incrementar los mínimos solicitados en la normativa urbanística, concretamente, el porcentaje de edificabilidad residencial en suelo urbanizable y en actuaciones de reforma o renovación

de la urbanización; destinar de forma prioritaria los bienes integrantes de PPS a la construcción de vivienda protegida en régimen de alquiler, y evitar la descalificación de viviendas protegidas cuando la categoría urbanística del terreno sobre la que han sido construida sea suelo público cuya vigencia es ilimitada urbanísticamente, en aras a consolidar y hacer estable el parque público de viviendas.

En nuestra opinión, los PPS podrían ser una alternativa real para responder a la emergencia habitacional en España, sin embargo, se ha de exigir un mayor y mejor control, transparencia y gestión de la administración pública sobre los bienes objeto de estudio, cuestionándose si es adecuado que dichos bienes puedan servir como mecanismo de financiación de los entes locales. Por tanto, consideramos que es preciso una reformulación de los PPS para que puedan servir como un instrumento de política de vivienda eficaz que responda al insostenible problema de la necesidad habitacional para la ciudadanía en vulnerabilidad residencial.

## VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARIAS MARTINEZ, M.A. “Las competencias autonómicas en materia de vivienda frente a las competencias estatales de carácter transversal en la reciente jurisprudencia constitucional” *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, núm. 11, 2019, págs. 106-121.

ABA-CATORIA, A. “El acceso prioritario a la vivienda de las mujeres víctimas de violencia: derecho o demanda”, *Papeles El tiempo de los derechos*, núm. 20, 2018, págs. 1-31.

ALEMANY GARCÍAS, J. “El patrimonio público de suelo en la legislación estatal, con especial referencia al tratamiento en el RD legislativo 7/2015 de 30 de octubre por el que se aprueba el TRLSRU” en GIFREU i FONT. (Dir.) *El derecho de la ciudad y el territorio. Estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés*, 2016.

ALONSO SANGREGORIO, A, “Función social de la propiedad y gestión del suelo. Patrimonios Públicos del Suelo y Derecho de Superficie” en CRIADO SANCHEZ, A. (Dir.) *Comentarios a la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana*, 2023, Editorial Aranzadi, págs. 755-836.

ANDERSON, M. “La doble dimensión del derecho a la vivienda en el ámbito privado: Objeto especialmente protegido y límite del derecho de propiedad”, *Derecho privado y Constitución*, núm. 38, 2021, págs. 81-117.

AUDIENCIA DE CUENTAS DE CANARIAS: *Informe de Fiscalización de los bienes integrantes del Patrimonio Público del Suelo de las Entidades Locales, ejercicios 2008 y 2009*, 2012.

AYUNTAMIENTO DE BARCELONA, Alojamientos de Proximidad Provisionales (APROP), 2024 [fecha de consulta: 27 de mayo 2024]

<https://ajuntament.barcelona.cat/dretssocials/es/innovacion-social/aprop>

BASSOLS COMA, M. "Derecho a la vivienda: artículo 47", en ALZAGA VILLAMIL (Dir.) *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Cortes Generales, Madrid, 1996.

BLANCO-ARANA, M.C. "La vivienda de protección oficial como una herramienta de política en las Comunidades Autónomas. Un análisis empírico durante el período 2008-2022. *Revista de Estudios Empresariales*, núm. 2, 2023, págs. 91-108.

BANCO DE ESPAÑA, Informe Anual 2023 del Banco de España, *Capítulo 4. El mercado de la vivienda en España: evolución reciente, riesgos y problemas de accesibilidad*, 23 de abril de 2024 [fecha de consulta: 27 de mayo 2024]

[https://www.bde.es/f/webbe/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/InformesAnuales/23/Fich/InfAnual\\_2023\\_Cap4.pdf](https://www.bde.es/f/webbe/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/InformesAnuales/23/Fich/InfAnual_2023_Cap4.pdf)

BAÑO LEON, J.M. *Derecho urbanístico común*, 2009. Edit. Iustel.

BASTUS RUIZ, B. *Mecanismos para la ampliación del parque público de vivienda. El impacto de la Ley estatal por el derecho a la vivienda*, 2023, Edit. Atelier.

BATUS RUIZ, B. "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*, núm. 21, 2024, págs. 160-184.

BORGIA SORROSAL, S. *El derecho constitucional a una vivienda digna: régimen tributario y propuestas de reforma*. 2009, Edit. Dykinson.

CABEZA ESCOBAR, J.M. "Algunas consideraciones jurídicas sobre los deberes de reserva de suelo para vivienda de protección pública en la legislación urbanística a la luz de la Jurisprudencia más reciente", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 651, 2021, págs. 19-46.

CANALS I AMETLLER, D. "La efectividad de la regulación normativa del derecho a una vivienda digna y adecuada: una crítica desde el análisis social del Derecho" en PALEO MOSQUERA, N. *Políticas y derecho a la vivienda: gente sin casa y casas sin gente*, Edit. Tirant Lo Blanch, 2020, págs. 97-136.

CANO, G. Y ETXEZARRETA, A. "La crisis de los desahucios en España: Respuestas institucionales y ciudadanas" *Revista de Economía Crítica*, núm. 17, 2014, págs. 44-57.

CATEDRA BARCELONA DE ESTUDIOS DE VIVIENDA e INSTITUTO PASCUAL MADROZ DE LA UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID, "Sumario de las conclusiones del ciclo de encuentros de 2022 sobre el derecho a la vivienda" *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 360, 2023, págs. 171-183.

CHINCHILLA PEINADO, J.A. "La dimensión subjetiva del derecho a la vivienda de las personas con dificultades de acceso en el mercado libre y su concreción a través de un

parque público de vivienda” *Review International on Sustainable. Housing and Urban Renewal*, núm. 9-10, 2020, págs. 26-44.

CHINCHILLA PEINADO, J.A. “La agenda urbana española y las leyes de vivienda autonómicas: la garantía del derecho a una vivienda digna y adecuada para las personas mayores como elemento de cohesión social y de construcción de una ciudad inclusiva” en ALONSO IBÁÑEZ, M. (dir.) *Políticas urbanas y localización de los objetivos de desarrollo sostenible*. Edit. Tirant lo Blanch, 2021, págs. 315-358.

COLEGIO DE ECONOMISTAS DE LAS PALMAS Informe Población versus vivienda en Canarias: un reto pendiente, 2023 [fecha de consulta: 27 de mayo 2024] <https://www.canarias7.es/economia/catorce-municipios-acaparan-crecimiento-viviendas-poblacion-canarias-20231215145947-nt.html?ref=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>

DAVALOS ALARCON, V. “La vivienda arrendada y los desahucios en la crisis pandémica del Covid-19”. *Revista Jurídica sobre consumidores y Usuarios*, núm. 8, 2020, págs. 32-4.

DIAZ LEMA, J.M. “El patrimonio municipal del suelo en el texto refundido de 1992.” *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 136, 1994, págs. 13-50.

DURBÁN MARTÍN, I. “La Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda: un análisis desde el prisma competencial” *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 64, 2023, págs. 1-9.

FERNANDEZ, T.R. *Manual de Derecho Urbanístico*. Edit. El Consultor de los Ayuntamientos, 1998.

FERNANDEZ LLERA, R. “Ingresos por explotación y enajenación del patrimonio en las haciendas territoriales” en CUADRADO PEREZ, C. (Dir.) *La hipoteca en el desarrollo del modelo económico*, 2017.

FERNANDEZ-RUBIO HORNILLOS, G. “Régimen jurídico de la descalificación de las viviendas protegidas”, núm. 344, 2021, págs. 137-169.

GARCIA-ALVAREZ, GARCIA, G. “Las reservas de suelo para vivienda de protección pública” en LOPEZ RAMON, F (Dir.). *Construyendo el derecho a la vivienda*. Edit. Marcial Pons, Madrid, 2010, págs. 383-349.

GARCIA DE ENTERRIA, E y PAREJO AFONSO, L, *Lecciones de Derecho Urbanístico*, 1981, Editorial Cívitas.

GARCIA MONTALVO, J. RAYA, J.M. y SALA ROCA, C. “La colaboración público-privada y su relevancia cuantitativa en la mejora de la eficiencia del gasto público en el sector de la vivienda”, núm. 2024, págs. 55-68.

GARCIA PEREZ, E. y JANOSCHKA, M. "Derecho a la vivienda y crisis económica: la vivienda como problema en la actual crisis económica" *Ciudad y Territorio*, núm. 188, 2016, págs. 213-228.

GARRIDO P. *El derecho a una vivienda digna en España: Crisis residencial: origen, consecuencias y respuesta de los poderes públicos*, 2014, Edit. Arateko.

GARRIDO GOMEZ, M.I. *Análisis e implicaciones de los derechos sociales*. Madrid. 2022, Edit. Dy-kinson.

GARRIDO GUTIERREZ, P. "El derecho a una vivienda digna y adecuada" en TAJADURA TEJADA, J. (Dir.) *Los principios rectores de la política social y económica*. Edit. Biblioteca Nueva, Madrid, 2004.

GARZON ZABALA, V. "La participación del estado en la plusvalía como una deuda ciudadana" *Revista Ratio Juris*, núm. 28, 2019, págs. 287-319.

GOBIERNO DE ESPAÑA, Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, Políticas Palanca y componentes, 2024.

GONZALEZ-VARAS IBAÑEZ, S. "Patrimonios municipales de suelo y vivienda protegida". *Revista de Derecho Locales*, febrero 2023, págs.1-20.

GUIFORT, J. "Mecanismos de colaboración público-privada para la provisión y explotación económica de vivienda asequible: un juego de suma positiva" *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 66, págs. 56-85.

GUILLEN NAVARRO, N.A. "La calificación de las viviendas de protección pública: evolución normativa hasta el régimen de viviendas de protección oficial" *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 296, 2015, págs. 17-65.

IGLESIAS GONZALEZ, F. "Distribución competencial entre Estado, comunidades autónomas y entidades locales en materia de vivienda", *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 59, 2022, págs. 35-64.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) [fecha de consulta: 27 de mayo 2024] [https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736176807&menu=ultiDatos&idp=1254735976608](https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176807&menu=ultiDatos&idp=1254735976608)

LAMBEA LLOP, N. *La gestión de la vivienda social en clave europea*, 2022. Edit. Tirant lo Blanch.

LETAMENDIA BELZUNCE, J. "Una nueva política de vivienda protegida. El modelo de San Sebastián" *Práctica Urbanística*, núm. 186, 2024, págs. 1-18.

LUCAS PARRON, D. "Proyecto de Ley por el derecho a la vivienda" *Práctica Urbanística*, núm. 178, 2022, págs. 1-11.



MAGUERI SALAS, I. Trabas y oportunidades del urbanismo para la promoción pública de viviendas. El servicio público de alojamiento: más allá de las reservas de vivienda protegida”. *Práctica Urbanística*, núm. 151, 2018, págs. 24-37.

MENENDEZ REXACH, A. “Capítulo II. Patrimonios públicos de suelo en Ley del Suelo”. *Comentario Sistemático de la Ley 8/2007, de 28 de mayo*, Edit. El Consultor de los Ayuntamientos. 2007, págs. 922-963.

MENENDEZ REXACH, A. “Comentarios a los artículos 33 y 34 de la Ley de suelo” en SANCHEZ GOYANES, (Dir.) *Ley del Suelo Comentario sistemático de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, del Suelo*, 2007. Edit. El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley).

MENENDEZ REXACH, A. “Reflexiones sobre el significado actual de los patrimonios públicos.” *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*. núm. 95-96, 1993, págs. 209-221.

MINISTERIO DE VIVIENDA Y AGENDA URBANA, Agenda Urbana Española, 23 de diciembre de 2019.

MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA. Observatorio de la Vivienda y el Suelo, 2024.

NASARRE AZNAR, S. “El proyecto de la Ley de vivienda 2022” *Informes y papeles del Grupo de Trabajo Mixto Covid-19*. Fedea, 2022.

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966.

ORO-PULIDO LOPEZ, M. “Los patrimonios públicos en suelo en la Ley 8/2007, de 28 de mayo” *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 16, 2007, págs. 133-146.

ORTEGA-MORENO, I. “Ley de Suelo de 2015: Urbanismo sostenible y acceso a la vivienda.” *Revista de Ciudad y Territorios. Estudios Territoriales*, núm. 207, 2021, págs. 5-22.

PALMERO IGLESIAS, L.M; MUÑOZ PEREZ, D. y MARI FARINOS, J. *Estudio especial de la reserva como técnica urbanística al servicio de la política de vivienda*. Edit. Universitat Politècnica de Valencia, 2018.

PARDO ALVAREZ, M. “Nueva regulación de los Patrimonios Públicos de Suelo tras la Ley 27/2013” en GARCIA RUBIO (Coord.) *Análisis de las repercusiones de la reforma local sobre la organización, competencias y servicios de las entidades locales*. 2015. Edit. INAP.

PAREJO ALFONSO, L. “El nuevo marco general que para la ordenación territorial y urbanística define la Ley 8/2007 de Suelo.” *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 237. 2007, págs. 11-40.

PAREJO ALFONSO, L. “Las novedades fundamentales de la primera ley estatal en materia de vivienda”. *Práctica Urbanística*, núm. 183, 2023, págs. 1-12.

PAREJO ALFONSO, L. y ROGER FERNANDEZ, G. *Comentarios a la Ley del Suelo*. Edit. IUSTEL.

PAVON PEREZ, J.A. "Los patrimonios públicos del suelo en Extremadura: A propósito de la Ley 11/2018, de ordenación territorial y urbanística y sostenible de Extremadura (LOTUS)" *Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Extremadura*, núm. 39, 2022, págs. 813-840.

PEREZ LOPEZ, E. "El patrimonio municipal del suelo. Una nueva institución al servicio de la reducción de la deuda comercial y financiera ajena a la política de vivienda". *Revista CEFLEGAL*, núm. 185, 2016, págs. 131-154.

PICAZO-RUIZ, F. "Porcentajes de reserva de suelo para vivienda sometida a algún régimen de protección pública" *Ciudad y Territorio. Estudios territoriales*, vol. LIII, 2021, págs. 217-238.

PISARELLO PRADOS, G. "El derecho a la vivienda como derecho social: implicaciones constitucionales" *Revista catalana de Dret Public*, núm. 38, 2009, págs. 1-13.

PONCE SOLE, J. y FERNANDEZ EVANGELISTA, G. "Derecho urbanístico, derecho a la vivienda y personas sin hogar. Nuevos desarrollos y perspectivas en España a la vista de las novedades europeas en la materia." *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 255, 2010, págs. 39-78.

PORTO REY, E. "Técnicas urbanísticas que pueden facilitar la promoción de viviendas de protección de viviendas de protección pública," *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 185, 2001, págs. 83-109.

QUINTANA LÓPEZ, T. *Los patrimonios municipales del suelo*. 2007, Edit. Iustel. Madrid.

QUINTIA PASTRANA, A. "Más allá del art. 47 CE: derechos fundamentales y legislación autonómica para la protección del derecho a la vivienda de grupos sociales vulnerables." *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, núm. 6, 2022, págs. 115-153.

ROGER FERNANDEZ, G. "Urbanismo y financiación local." *Papeles de Economía Española*, núm. 115, 2008, págs. 222-223.

ROGER FERNANDEZ G. "Propuesta de procedimiento para la promoción de parques públicos de viviendas en régimen de alquiler socialmente asequible", *Práctica Urbanística*, núm. 186, 2024, págs. 1-5.

ROMERO GONZALEZ, J. "Vivienda pública y estado de bienestar en España: balance y estado de la cuestión en la época del COVID-19" *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 91, 2021, págs. 1-41.

SÁNCHEZ MALDONADO, J. y SUÁREZ PANDIELLO, J. “Hacienda local y urbanismo ¿es tan grave como lo pintan?” *CLM Economía*, núm. 11, 2008, págs. 245-264.

SIMON MORENO, H. “La evolución constitucional de la función social de la propiedad y el nuevo régimen del derecho de propiedad sobre vivienda en la ley por el derecho a la vivienda” *Revista de Derecho Privado y Constitución*, núm. 42, 2023, págs. 139-177.

TERE PEREZ, A. “La gestión del urbanismo y la financiación de las Entidades municipales”. *Revista española de control externo*, núm. 23, 2006, págs. 39-60.

TORNOS MAS, J. “Derechos sociales, comunidades autónomas y crisis económica. Las Políticas autónomas en materia de vivienda.” *Revista Valenciana d’Estudis Autnòmics*, núm. 62, págs. 19-50.

TRIBUNAL DE CUENTAS DE ESPAÑA, *Informe de Fiscalización de los Patrimonios Municipales de Suelo*, 2008.

TRIBUNAL DE CUENTAS DE ESPAÑA “Informe de Fiscalización del Ayuntamiento de Cáceres, ejercicios 2006 y 2007”. *Memoria de Actuaciones del Tribunal de Cuentas*, 2011.

TRILLA BELLART, C. “Una reflexión sobre el modelo español de política de vivienda” en LEAL MALDONADO, J. (Coord.) *La política de vivienda en España*, Ed. Pablo Iglesias, Madrid, 2019, págs. 120-140.

VÁQUER CABALLERIA, M. “Planes urbanísticos y planes de vivienda: la extraña pareja”. *Revista de la Administración Local y Autonómica*, 7, 2017, págs. 68-85.

VELASCO CABALLERO, F. “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*, núm. 8, 2023, págs. 61-93.

## VIII. FUENTES NORMATIVAS

Boletín Oficial del Parlamento de Canarias (17 de enero 2013) N°9.

Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea (2000/C 364/01).

Constitución Española de 1978.

Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobación del Texto Refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje.

Instrumento de Ratificación de la Carta Social Europea (revisada), Estrasburgo el 3 de mayo de 1996.

Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana.

Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social.

Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia.

Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias.

Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía.

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

Orden EHA 1037/2010, de 13 de abril, por la que se aprueba el Plan General de Contabilidad Pública.

Real decreto-ley de 8 de marzo de 1924 que aprueba el Estatuto municipal.

Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

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

Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo. Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012.

Real Decreto 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios.

Real Decreto-ley 6/2012 de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios que aprueba un Código de Buenas Prácticas.

Real Decreto-Ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección de los deudores hipotecarios.

Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016.

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 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021.

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

Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre, por el que se adoptan medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo, así como para paliar los efectos de la sequía.

Reforma del artículo 135 de la Constitución Española, de 27 de septiembre de 2011.

Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo (ECLI:ES:TC:1997:61).

Sentencia del Tribunal Constitucional 112/2013, de 9 de mayo (ECLI:ES:TC:2013:112)

Sentencia del Tribunal Constitucional 141/2014, de 11 de septiembre (RTC 2014, 141).

Sentencia del Tribunal Constitucional 17/2014, de 4 de febrero de 2016 (rec. 6777/2012).

Sentencia del Tribunal Constitucional 2024, Nota informativa nº52/2024 de 22 de mayo de 2024 que reconoce como derecho constitucional el derecho a la vivienda y desestima la mayor parte de las quejas dirigidas contra la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía 9 de mayo de 2006 (rec. 961/2013).

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía 11 de julio de 2016 (rec. 1295/2015).

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Valencia 21 de julio de 2011 (rec. 1646/2009).

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Valencia 23 de enero de 2014 (rec. 2019/2009).

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 7 de febrero de 2019 (rec. 672/2018).

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Comunidad de Madrid de 14 de mayo de 2019 (rec. 567/2018).

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

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

Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de noviembre de 2001 (rec. 4735/1996).

Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de noviembre de 2005 (rec. 7053/2002).

Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de julio de 2008 (rec. 4921/2005).

Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de junio de 2011 (rec. 6674/2009).