

Joan Manuel Trayter
Director
Albert Lladó Martínez
Coordinador

Soluciones a los problemas de la vivienda a través del urbanismo

ADMINISTRATIVO

**SOLUCIONES A LOS PROBLEMAS
DE LA VIVIENDA A TRAVÉS DEL
URBANISMO**

CONSEJO EDITORIAL

MIGUEL ÁNGEL COLLADO YURRITA

JOAN EGEA FERNÁNDEZ

ISABEL FERNÁNDEZ TORRES

JOSÉ IGNACIO GARCÍA NINET

JAVIER LOPÉZ GARCÍA DE LA SERRANA

BELÉN NOGUERA DE LA MUELA

LUIS PRIETO SANCHÍS

FRANCISCO RAMOS MÉNDEZ

RICARDO ROBLES PLANAS

SIXTO SÁNCHEZ LORENZO

JESÚS-MARÍA SILVA SÁNCHEZ

JOAN MANUEL TRAYTER JIMÉNEZ

JUAN JOSÉ TRIGÁS RODRÍGUEZ

Director de publicaciones

SOLUCIONES A LOS PROBLEMAS DE LA VIVIENDA A TRAVÉS DEL URBANISMO

Joan Manuel Trayter

Director

Albert Lladó Martínez

Coordinador

Colección: Atelier Administrativo

Directores:

Joan Manuel Trayter Jiménez
(Catedrático de Derecho administrativo)

Belén Noguera de la Muela
(Catedrática de Derecho administrativo)

Proyecto PID2021-123838OB-C21 financiado por MICIU/AEI/10.13039/501100011033
y por FEDER, UE.



Reservados todos los derechos. De conformidad con lo dispuesto en los arts. 270, 271 y 272 del Código Penal vigente, podrá ser castigado con pena de multa y privación de libertad quien reproducir, plagiar, distribuir o comunicar públicamente, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica, fijada en cualquier tipo de soporte, sin la autorización de los titulares de los correspondientes derechos de propiedad intelectual o de sus cesionarios.

Este libro ha sido sometido a un riguroso proceso de revisión por pares.

© 2025 Los autores

© 2025 Atelier

Santa Dorotea 8, 08004 Barcelona

e-mail: editorial@atelierlibros.es

www.atelierlibrosjuridicos.com

Tel.: 93 295 45 60

ISBN: 979-13-88096-02-0

Depósito legal: B 22974-2025

Diseño y composición: Addenda, Pau Claris 92, 08010 Barcelona

www.addenda.es

Impresión: Podiprint

ÍNDICE

PRÓLOGO	9
URBANISMO Y COLABORACIÓN PÚBLICO PRIVADA COMO INSTRUMENTOS ESTRATÉGICOS PARA GARANTIZAR EL DERECHO A LA VIVIENDA EN CATALUÑA	11
<i>Joan Manuel Trayter / Berta Bastús Ruiz</i>	
LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA Y EL RETO DE LA VIVIENDA ASEQUIBLE: SOCIEDADES DE ECONOMÍA MIXTA, DERECHO DE SUPERFICIE Y CONCESIONES DE DOMINIO PÚBLICO.	43
<i>Belén Noguera de la Muela</i>	
PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA Y VIVIENDA	67
<i>Irene Araguàs Galcerà</i>	
EL DECRETO LEY 3/2023 DE REGULACIÓN URBANÍSTICA DE LAS VIVIENDAS DE USO TURÍSTICO EN CATALUÑA Y SU VALIDACIÓN CONSTITUCIONAL.	83
<i>Josep M. Aguirre i Font</i>	
EL IMPACTO Y EFICACIA DE LAS INFRACCIONES Y SANCIONES EN LA REGULACIÓN DEL DERECHO A LA VIVIENDA	109
<i>Aina Salom Parets</i>	
HERRAMIENTAS NORMATIVAS PARA UNA CIUDADANÍA CORRESPONSABLE CON LA RESILIENCIA URBANA Y EL DERECHO A LA VIVIENDA.	135
<i>Albert Lladó Martínez</i>	

PRÓLOGO

Ve la luz la obra colectiva «Soluciones a los problemas de vivienda a través del urbanismo» como resultado del proyecto de investigación PID2021-123838OB-C21 otorgado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades y a cargo de la Agencia Estatal de Investigación.

A lo largo del trabajo, los miembros del equipo de investigación y del equipo de trabajo del proyecto, abordan la problemática del acceso a la vivienda que, en los últimos años, se ha consolidado como uno de los grandes retos sociales, jurídicos y políticos.

En un contexto marcado por la tensión entre la disponibilidad limitada de suelo, el encarecimiento del acceso a la vivienda y la necesidad de preservar un desarrollo urbano sostenible, el Derecho urbanístico se erige como un instrumento esencial para articular respuestas equilibradas y eficaces. La complejidad de esta materia exige una mirada integradora, que combine la perspectiva jurídica, económica, territorial y social, y que incorpore tanto la acción pública como la iniciativa privada en un marco de corresponsabilidad y de interés general.

Este volumen reúne diversas contribuciones que abordan, desde enfoques complementarios, los principales desafíos del urbanismo contemporáneo en relación con la efectividad del derecho a la vivienda en Cataluña. Los trabajos que lo integran ofrecen un panorama completo de los instrumentos jurídicos y de gestión disponibles, así como de las tensiones normativas y constitucionales que acompañan a su desarrollo.

En el primer capítulo, se analiza el papel del urbanismo y de la colaboración público-privada como estrategias clave para hacer efectivo el derecho a la vivienda. Es un trabajo con la Dra. Berta Bastús en el que proponemos una serie de herramientas urbanísticas efectivas para incrementar el parque público de vivienda como, por ejemplo, la reserva de suelo, el patrimonio público de suelo y vivienda o el derecho de superficie y la cesión de uso.

En el segundo capítulo, la Dra. Belén Noguera profundiza en las fórmulas jurídicas de colaboración público-privada (sociedades de economía mixta, derechos de superficie y concesiones) que permiten articular modelos de vivienda asequible sostenibles en el tiempo.

En el tercer capítulo, la Dra. Irene Araguàs aborda la conexión entre la planificación territorial y la política de vivienda, destacando la necesidad de una coordinación real entre ambos ámbitos.

En el cuarto capítulo, el Dr. Josep Maria Aguirre examina el Decreto ley 3/2023, de 7 de noviembre, que regula las viviendas de uso turístico en Cataluña, así como su validación constitucional, una cuestión de gran actualidad por su impacto sobre el mercado residencial.

En el quinto capítulo, la Dra. Aina Salom examina la eficacia de las infracciones y sanciones como instrumentos de garantía del derecho a la vivienda, evaluando su función disuasoria y su coherencia con los principios del derecho sancionador.

Finalmente, el Dr. Albert Lladó cierra la obra con una reflexión sobre las herramientas normativas orientadas a promover una ciudadanía corresponsable con la resiliencia urbana, vinculando la sostenibilidad con la efectividad de los derechos urbanos.

En conjunto, la lectura del libro ofrece una visión rigurosa y actual de las implicaciones del derecho urbanístico en materia de vivienda, en un momento en que los poderes públicos y la sociedad comparten la preocupación por obtener un acceso digno, equitativo y sostenible a la vivienda.

Esta obra contribuye así a la reflexión colectiva sobre cómo el Derecho puede y debe seguir siendo una herramienta al servicio del bienestar social y del territorio. Con este propósito, la presente obra se ofrece como un instrumento de análisis para profesionales, académicos y responsables públicos comprometidos con la garantía del derecho a la vivienda.

Dr. Joan Manuel Trayter
Catedrático Derecho Administrativo
Universitat de Girona

Girona, noviembre de 2025

URBANISMO Y COLABORACIÓN PÚBLICO PRIVADA COMO INSTRUMENTOS ESTRATÉGICOS PARA GARANTIZAR EL DERECHO A LA VIVIENDA EN CATALUÑA

Joan Manuel Trayter

Catedrático Derecho Administrativo

Berta Bastús Ruiz

Doctora en Derecho Administrativo

SUMARIO: Introducción 1. La función del urbanismo en la promoción de vivienda a través de la colaboración público-privada 1.1. Marco jurídico aplicable 2. Mecanismos urbanísticos previstos en nuestro ordenamiento jurídico para ampliar el parque residencial 2.1. La rehabilitación y regeneración urbanas como herramienta urbanística para incrementar el parque de vivienda público o social 2.2. Medidas urbanísticas previstas en el ordenamiento jurídico urbanístico que deben utilizarse para incrementar el parque de vivienda. 2.3. La regulación de las viviendas turísticas en Cataluña. Conclusión final. Bibliografía

INTRODUCCIÓN

En los últimos años, los poderes públicos han centrado su preocupación en uno de los problemas que más afecta a nuestra sociedad actual: el acceso a una vivienda digna y adecuada. Y es que el derecho a la vivienda ha sido uno de los grandes olvidados del Estado Social y Democrático de Derecho pues, durante décadas, las Administraciones Públicas no han destinado los recursos —ni económicos ni humanos— necesarios para garantizar y promover este derecho.

Como resultado de esta falta de actuación durante años, en nuestro país, disponemos de uno de los parques de vivienda pública o social más pobres de toda

la Unión Europea. De acuerdo con los datos del Observatorio de Vivienda Asequible, en España solo el 3,3% del parque de vivienda corresponde a vivienda social mientras que la media europea se sitúa en torno al 9,3%. Asimismo, también debemos señalar que en nuestro país predomina el régimen de propiedad (75,2%) respecto al del alquiler (16%).

En el caso de Cataluña¹, según datos del Departament de Territori, Habitatge i Transició Ecològica de la Generalitat de Catalunya y del IDESCAT (Institut d'Estadística de Catalunya), aproximadamente un 3,5% del parque residencial catalán está constituido por viviendas de protección oficial, construidas en los últimos 30 años. Por otro lado, en relación con el parque residencial libre, casi el 80% del parque residencial catalán es en régimen de propiedad y el 20% restante en régimen de alquiler. Y solo entorno al 2% de estos arrendamientos están destinados a alquiler social.

Teniendo en cuenta lo anterior, los poderes públicos tienen la necesidad de ampliar el parque residencial destinado a viviendas públicas o sociales y, por este motivo, el presente capítulo se centra en el estudio del derecho urbanístico y la colaboración público-privada como instrumentos estratégicos para garantizar la promoción y la obtención de viviendas públicas o sociales, especialmente en el ámbito de Cataluña.

En efecto, nuestro ordenamiento jurídico recoge el derecho a una vivienda digna y adecuada y señala que los poderes públicos son los encargados —y los responsables— de promover las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho (artículo 47 CE y artículo 47 del Estatuto de Autonomía de Cataluña del año 2006).

1. Según datos del IDESCAT (2024), la población total de Cataluña asciende a 8.012.231 habitantes. En los últimos diez años, la población catalana ha ascendido en un total de 574.171 habitantes. Por su parte, de acuerdo con la estadística del IDESCAT (2021) relativa a los tipos de viviendas existentes, en Cataluña hay un total de 3.915.129 hogares (incluye viviendas principales convencionales y no convencionales y otros alojamientos como las viviendas no principales, las viviendas vacías y las viviendas colectivas. De este total de 3,9 millones de viviendas, únicamente 98.571 (el 2,5%) corresponden a viviendas de protección oficial.

En relación con la demanda de viviendas de protección oficial, en el año 2024, hay un total de 105.647 inscripciones vigentes en el Registro de Solicitantes de Viviendas de Protección Oficial de toda Cataluña. En contraposición, en el mismo año 2024, se han iniciado un total de 3.614 viviendas de protección oficial y únicamente se han acabado 1.893. Existe, por lo tanto, una clara descompensación entre la oferta y la demanda de vivienda pública.

Finalmente, respecto al precio de la vivienda en Cataluña, en el año 2024, el precio de las viviendas de obra nueva se situaba en 2.722,74 €/m² mientras que en el año 2014 el precio era de 2.176 €/m². Por tanto, en los últimos diez años se ha producido un incremento del 25,12% en el precio de las viviendas de obra nueva. Por su parte, el precio de las viviendas usadas en 2024 era de 2.588,43 €/m² y en el año 2014 el precio se situaba en 1.738,20 €/m². Así, en los últimos diez años el incremento del precio del metro cuadrado de las viviendas usadas ha aumentado en un 48,93%. Y, por otro lado, el mercado de alquiler también ha reflejado un importante incremento del precio por metro cuadrado en los últimos años situándose el precio medio de la renta de alquiler en Cataluña, en el 2024, en 18€/m². Asimismo, el alquiler en Barcelona capital ha pasado de 14,6 €/m² en 2020 a 23,4 €/m² en diciembre de 2024, lo que representa un incremento acumulado del +60 % en tan solo cuatro años.

Asimismo, el derecho a la vivienda se encuentra especialmente vinculado al derecho urbanístico ya que el propio artículo 47 CE señala que los poderes públicos deben regular la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación.

Así, y tomando como punto de partida el ordenamiento jurídico urbanístico estatal y autonómico, se analizan las distintas medidas urbanísticas que pueden —y deben— utilizarse para incrementar el parque de vivienda destinado a políticas públicas o sociales y que, en esencia, son las siguientes:

1. La figura de los planes urbanísticos y territoriales.
2. Las reservas de suelo.
3. El mantenimiento indefinido de la vigencia del régimen de protección de las viviendas públicas.
4. Los patrimonios públicos del suelo.
5. El derecho de superficie y la cesión de uso.
6. Los alojamientos dotacionales.

Todo ello, girando en torno a la posibilidad de implementar todas estas medidas en base a una colaboración del sector público con el sector privado, que debe dejar a un lado sus propios intereses mercantiles en beneficio de la sociedad. Para ello, los poderes públicos deben configurar una política de actuación global en materia de vivienda, caracterizada especialmente por una fuerte y estable inversión económica y por garantizar la seguridad jurídica en la garantía de este derecho que tiene un alto impacto social, jurídico y económico.

1. LA FUNCIÓN DEL URBANISMO EN LA PROMOCIÓN DE VIVIENDA A TRAVÉS DE LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

1.1. Marco jurídico aplicable

1.1.1. El derecho a la vivienda. Configuración y ordenamiento jurídico en la materia

A **nivel internacional**, es en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 cuando se reconoce, por primera vez, que toda persona tiene derecho a tener un nivel de vida adecuado que le asegure, junto a su familia, la vivienda (art. 25.1).

Más adelante, en el año 1966, con la aprobación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) se recogen las previsiones necesarias para garantizar un nivel de vida adecuado y destaca, entre otros, el criterio de la vivienda (art. 11.1 PIDESC).

Asimismo, y tras la creación en 1985 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Económicos, debemos destacar la Observación General nº 4 del Comité, de 13 de diciembre de 1991, que concreta las principales cuestiones que permiten configurar el derecho a la vivienda, a saber:

- a) El derecho a la vivienda debe ser válido para todas las personas y sus familias.
- b) El derecho a la vivienda no es solo la estructura física que conforman las paredes y el techo para crear una habitación donde vivir, sino que debe considerarse como *«el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte»*.
- c) Para garantizar que se trata de una vivienda adecuada deben cumplirse una serie de factores: la seguridad jurídica de la tenencia; la disponibilidad servicios, materiales e infraestructuras para garantizar la salud, seguridad, comodidad y nutrición; el hecho de que los gastos derivados de la vivienda sean soportables y que no impidan la satisfacción de otras necesidades básicas; el cumplimiento con los requisitos técnicos de habitabilidad; garantizar que el acceso a la vivienda sea asequible.

Por tanto, esta Observación General Nº4 de 1991 constituye uno de los documentos internacionales más completos en relación con la interpretación que los Estados deben dar al derecho a la vivienda para dotarlo de una protección segura y eficaz.

En el ámbito de la **Unión Europea**, la Carta Social Europea del año 1961 ya recogía la protección del derecho a la vivienda en sus artículos 16 y 31. De esta manera, reconocía la importancia de la vivienda en relación con obtener unas condiciones de vida adecuadas y necesarias para el desarrollo de la familia, así como la obligación de todos los Estados de la Unión Europea de garantizar este derecho. Posteriormente, el artículo 7 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 2001 señala la protección del derecho a la vivienda cuando regula el respeto a la vida privada y familiar. Además, en su artículo 34.2 señala la necesidad de que los Estados reconozcan una ayuda social a la vivienda para garantizar una existencia digna del ser humano.

En el **ámbito estatal**, el Estado español, adherido a la Carta Social Europea y a los demás pactos internacionales mencionados, recoge el derecho a la vivienda en el artículo 47 de la Constitución:

«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».

Se trata de un artículo que marca, claramente, dos cuestiones:

1. Por un lado, que los poderes públicos son los encargados —y los responsables— de promover las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho a la vivienda.
2. Y, por otro lado, que el derecho a la vivienda se encuentra especialmente vinculado al derecho urbanístico, ya que debe regularse la utilización del suelo en base al interés general para impedir la especulación.

Además de lo anterior, el artículo 47 de la Constitución se encuentra ubicado como un principio rector de la política económica y social. No obstante, el derecho a la vivienda debe ser considerado como un derecho básico y universal por su conexión con la esfera íntima de la persona y con la dignidad humana (así lo señala el Tribunal Constitucional, entre otras, en las SSTC núm. 32/2019, de 28 de febrero y núm. 152/1988, de 20 de junio).

Por ello, y por la incidencia que el derecho a la vivienda tiene en el goce del contenido de otros derechos constitucionales —algunos de ellos derechos fundamentales— como el derecho a la integridad física y moral (artículo 15 CE), el derecho a la intimidad personal y familiar (artículo 18 CE) o el derecho de protección a la salud (artículo 43 CE), en el año 2023, se aprobó la **Ley estatal 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda** (LDV).

Esta Ley regula, en el ámbito de competencias del Estado (artículo 149.1.1ª, 6ª, 8ª y 13ª CE), las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales relacionados con la vivienda y, en particular, el derecho a acceder a una vivienda digna y adecuada y al disfrute de la misma en condiciones asequibles (artículo 1 LDV).

Ahora bien, teniendo en cuenta que el artículo 148.1.3ª CE señala que la materia de vivienda es una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, contra la LDV se interpusieron distintos recursos de inconstitucionalidad. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 79/2024, de 21 de mayo, reconoce el derecho a la vivienda como un derecho constitucional y señala que el Estado dispone de títulos competenciales suficientes para incidir en esta materia, que a su vez constituye una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. Entre otras cuestiones, el Tribunal Constitucional señala que *«Los compromisos internacionales de España en materia de derechos humanos refrendan la existencia de un derecho a la vivienda, reconocido también en varios estatutos de autonomía y cuya efectividad es precisamente lo que se encomienda a todos los poderes públicos en el art. 47 CE»*.

A **nivel autonómico**, las distintas Comunidades Autónomas han ido desarrollando su propia política en materia de vivienda desde el año 1978, en atención a las previsiones establecidas en el artículo 148.1.3ª CE y en los Estatutos de Autonomía correspondientes y aprobando su propia normativa en la materia.

Así, en Cataluña, esta competencia en materia de vivienda queda recogida en el artículo 137.1.c) del Estatuto de Autonomía del año 2006 (en adelante, EAC)

que, de forma muy visual, señala aquellas actuaciones que las Comunidades Autónomas pueden realizar en este ámbito, a saber:

- a) Planificar, ordenar, gestionar, inspeccionar y controlar la vivienda de acuerdo con las necesidades sociales y de equilibrio territorial.
- b) Establecer prioridades y objetivos de la actividad de fomento de las Administraciones Públicas de Cataluña y adoptar las medidas necesarias para su consecución.
- c) Promocionar la vivienda pública.
- d) Regular el comercio de viviendas y el establecimiento de medidas de protección y disciplinarias en este ámbito.
- e) Establecer las normas técnicas, de inspección y control sobre la calidad de la construcción.
- f) Establecer las normas de habitabilidad de las viviendas.
- g) Promover la innovación tecnológica y la sostenibilidad aplicable en las viviendas.
- h) Fijar la normativa sobre conservación y mantenimiento de las viviendas y su aplicación.

En el caso catalán, el derecho a la vivienda está regulado en la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda². Esta norma autonómica, pionera en materia del derecho a la vivienda, recoge el acceso a una vivienda digna, así como los distintos aspectos que deben caracterizar este derecho como, por ejemplo, la función social de la vivienda (promover uso efectivo y evitar la desocupación injustificada), el régimen jurídico para la promoción, adjudicación y uso de las viviendas con protección oficial o la intervención pública de las Administraciones en el mercado de vivienda mediante medidas como la expropiación del uso de viviendas desocupadas, la imposición de sanciones por incumplimiento de la función social y la creación de registros de viviendas vacías.

En relación con la regulación del derecho a la vivienda, debemos tener en cuenta también las siguientes normas: por un lado, el Decreto ley 1/2025, de 28 de enero, de medidas urgentes en materia de contención de rentas, que introduce un régimen sancionador para el incumplimiento de los requisitos en los contratos de los alquileres de temporada. Y, por otro lado, el Decreto ley 2/2025, de 25 de febrero, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de vivienda y urbanismo, que se analizarán a lo largo del presente capítulo.

Finalmente, no podemos olvidar el papel fundamental que los **municipios** realizan en la promoción y la gestión de la vivienda pública. Los municipios tam-

2. Últimas modificaciones introducidas, entre otras, por la Ley 1/2023, de 15 de febrero, de modificación de la Ley 18/2007, del derecho a la vivienda y del Código civil de Cataluña, por el Decreto-ley 1/2025, de 28 de enero, de medidas urgentes en materia de contención de rentas y por el Decreto-ley 2/2025, de 25 de febrero, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de vivienda y urbanismo.

bién tienen competencia en materia de vivienda de acuerdo con el artículo 25.2.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante, LBRL). En base a este precepto, la Administración local puede ejercer competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en materia de urbanismo y, en concreto, en la promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera.

Por este motivo, en el ámbito de la vivienda, es importante señalar que los Ayuntamientos pueden promover y gestionar la vivienda protegida y puede acudir a las fórmulas de colaboración público-privada previstas en nuestro ordenamiento jurídico para prestar ese servicio, aunque sea mediante una gestión indirecta. De esta manera, el Ayuntamiento puede adjudicar el servicio a un ente propio o adjudicarlo a una sociedad de economía mixta o a una sociedad cooperativa de viviendas a través de las fórmulas contractuales adecuadas.

1.1.2. El derecho urbanístico. Marco jurídico y competencial

El artículo 47 CE establece la conexión entre el derecho urbanístico y la garantía del acceso a una vivienda digna y adecuada pues señala que los poderes públicos deben hacer efectivo este derecho «regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación».

En efecto, las distintas Administraciones configuran el modelo urbanístico de la ciudad (clasifican y califican el suelo) en base al derecho urbanístico y, en especial, a la figura del plan, junto con la participación de los propietarios y el resto de los operadores implicados, lo que convierte al derecho urbanístico en una excelente herramienta para fomentar la colaboración público-privada en materia de vivienda.

A **nivel estatal**, la regulación urbanística se encuentra recogida en Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (en adelante, TRLS). Se trata de una Ley que, de acuerdo con la disposición final segunda, dispone una serie de condiciones que resultan básicas para la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los correspondientes deberes constitucionales.

Estos aspectos básicos garantizan la uniformidad en el régimen del suelo en todo el Estado y las Comunidades Autónomas, a la hora de desarrollar su propia legislación urbanística, deben tener en cuenta los límites que operan, por ejemplo, en el ámbito del régimen del derecho de propiedad del suelo (contenido básico del derecho de propiedad) o en todo lo relacionado con las valoraciones del suelo (sistema de expropiaciones y determinación del valor del suelo en función de su situación).

En cuanto a las cuestiones relacionadas con el derecho a la vivienda, debemos tener en cuenta que la LDV estatal introdujo una serie de previsiones en el ámbito de la ordenación territorial y urbanístico. En concreto, el artículo 15 de la LDV pretende asegurar la efectividad de las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de los pertinentes derecho relacionados con la vivienda y, entre otras

cuestiones, en el artículo 15.1.c) señala que la reserva fijada en el artículo 20.1.b) del TRLS no podrá modificarse, salvo en los casos excepcionales en los que el instrumento de ordenación urbanística justifique la innecesariedad de este tipo de viviendas o la imposibilidad sobrevenida de dicho destino.

Además, la disposición final cuarta de la LDV modifica el artículo 20.1.b) del TRLS y señala que la reserva comprenderá los terrenos necesarios para «realizar el 40% de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en suelo rural y el 20% en el suelo urbanizado que deba someterse a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización».

No obstante, igual que ocurre en materia de vivienda, el artículo 148.1.3ª CE, la ordenación del territorio y el urbanismo es una competencia que pueden asumir las Comunidades Autónomas.

En el **caso de Cataluña**, el artículo 149 del EAC regula la competencia de la Generalitat de Catalunya en materia de ordenación del territorio y del paisaje, del litoral y del urbanismo. De esta manera, se atribuye la competencia exclusiva en la regulación del régimen urbanístico del suelo y del régimen jurídico de la propiedad de este, el establecimiento y regulación de los instrumentos de planeamiento oportunos y la política de suelo y vivienda, así como la regulación de los patrimonios públicos de suelo y vivienda y el régimen de la intervención administrativa en la edificación, la urbanización y el uso del suelo y del subsuelo.

Partiendo de esta base competencial, la legislación urbanística catalana se encuentra desarrollada en el Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo³ (en adelante, TRLUC) y en el Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de urbanismo (en adelante, RLUC).

Al respecto, también debemos tener en cuenta la aprobación del Plan Territorial Sectorial de la Vivienda de Cataluña mediante el Decreto 408/2024, de 22 de octubre (DOGC de 25 de octubre de 2024). Como veremos en el siguiente apartado, el Plan fija los objetivos a cumplir por parte de la política de vivienda catalana durante los próximos 20 años, es decir, hasta el 2044. Así, el Plan propone, entre otros objetivos clave, el incremento del parque de alquiler social, el cumplimiento del objetivo de solidaridad urbana (incrementar hasta el 15% el parque de vivienda destinado a políticas sociales en un plazo de 20 años) o la promoción de la construcción de viviendas asequibles mediante las reservas de suelo. Cuestiones, todas ellas, que veremos a continuación.

3. Últimas modificaciones introducidas por el Decreto-ley 2/2025, de 25 de febrero, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de vivienda y urbanismo y por el Decreto-ley 3/2023, de 7 de noviembre, de medidas urgentes sobre el régimen urbanístico de las viviendas de uso turístico.

2. MECANISMOS URBANÍSTICOS PREVISTOS EN NUESTRO ORDENAMIENTO JURÍDICO PARA AMPLIAR EL PARQUE RESIDENCIAL

Las últimas modificaciones introducidas, tanto en la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda en Cataluña como en el TRLUC se centran, especialmente, en dar solución a las distintas problemáticas surgidas en torno al acceso a una vivienda digna y adecuada.

Así, por ejemplo, se recogen las siguientes medidas, a saber:

- a) Se ha impulsado la figura de la rehabilitación y regeneración urbanas como una herramienta urbanística óptima para incrementar el parque público de vivienda pública o social.
- b) Se ha aprobado el Plan Territorial Sectorial de la vivienda para que todos los municipios catalanes alcancen, como mínimo, un 15% de vivienda protegida en los próximos veinte años.
- c) Se ha aumentado el porcentaje de las reservas de suelo, previstas en los planes urbanísticos, dirigidas al fomento de las viviendas públicas o sociales. Asimismo, se ha regulado la reserva en el suelo urbano consolidado, es decir, en la ciudad ya construida, cuando se cumplen los requisitos y condiciones establecidas en la norma.
- d) Se ha impulsado la figura de los patrimonios públicos del suelo como un elemento clave en el desarrollo y la mejora de la política de vivienda catalana, especialmente mediante el impulso de los entes locales
- e) Se ha promovido el derecho de superficie, la cesión de uso y los alojamientos dotacionales como fórmulas alternativas (y efectivas) para la garantía del acceso a una vivienda digna y adecuada

Además de lo anterior, los poderes públicos catalanes también han abordado la problemática de la vivienda desde la perspectiva de las viviendas de alquiler temporal⁴ o de las viviendas turísticas.

En el caso de los alquileres turísticos, el Decreto-ley 3/2023, de 7 de noviembre, de medidas urgentes sobre el régimen urbanístico de las viviendas de uso turístico recoge una nueva regulación para las viviendas de uso turístico en un total de 262 municipios catalanes. En estos casos, los titulares de estas viviendas deberán solicitar una licencia urbanística municipal y una autorización turística

4. En fecha 9 de abril de 2025, el Pleno del Parlament de Catalunya acordó la convalidación del Decreto-ley 2/2025, de 25 de febrero, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de vivienda y urbanismo, así como su tramitación como proyecto de ley. De esta manera, los distintos grupos parlamentarios podrán realizar distintas aportaciones a través del trámite de enmiendas e introducir las cuestiones relativas a la limitación de los alquileres temporales. Por su parte, el Decreto-ley 1/2025, de 28 de enero, como ya hemos señalado, recoge el régimen sancionador para evitar el fraude en el caso de los alquileres temporales que, por el momento, no se encuentran sometidos a ningún índice de precios.

antes de realizar la actividad. Se trata de una norma que, además, en términos urbanísticos, como veremos, genera cierta controversia.

Veamos, a continuación, cada una de estas cuestiones con más detalle.

2.1. La rehabilitación y regeneración urbanas como herramienta urbanística para incrementar el parque de vivienda público o social

2.1.1. Urbanismo responsable y cohesión social

Tal y como hemos visto, el derecho urbanístico se erige como una de las herramientas más potentes para la promoción y garantía del acceso a una vivienda digna, adecuada y asequible.

En este sentido, no debemos olvidar que el urbanismo no solo aprueba planes y concreta los tipos de suelo y los usos que pueden realizarse en cada porción de terreno, sino que, además, también está llamado a configurar el modelo de ciudad.

Para ello, debe tener en cuenta, entre otras, las siguientes cuestiones:

- a) El **factor jurídico**. El urbanismo debe respetar la normativa aplicable en cada territorio, tanto lo establecido por las leyes urbanísticas como lo fijado por los planes en sus planos de información y de ordenación y en sus normas urbanísticas.
- b) El **factor económico**. El urbanismo, a la hora de configurar la ciudad y de planificar los distintos sectores, no debe olvidar el impacto económico que las actuaciones de desarrollo urbanístico suponen. En este sentido, la legislación en la materia establece determinadas medidas que permiten equilibrar este desgaste económico mediante, por ejemplo, la cesión obligatoria de suelo a la Administración Pública en el momento de urbanizar un terreno (el 10% del aprovechamiento urbanístico) con el fin de proteger al máximo el interés general.
- c) El **factor social**. Las ciudades han ido evolucionando y han ido haciendo frente a los distintos problemas que han surgido. En este sentido, el urbanismo siempre debe defender tanto la cohesión social como el desarrollo sostenible en el uso del territorio. Ahora bien, tanto el legislador como los poderes públicos deben hacer frente a este tipo de problemas (como es el caso, por ejemplo, de la situación de la vivienda en la actualidad) y dotar de un carácter marcadamente social a esta función pública que es el urbanismo (TRAYTER, 2024). En concreto, para conseguir este objetivo, la legislación da una especial importancia a uno de los documentos que debe incorporar el plan: la memoria social, que es vinculante para el planificador y que debe analizar y justificar el impacto social de las actuaciones previstas en el planeamiento.

- d) El **factor medioambiental**. Además de todo lo anterior, el urbanismo también debe hacer frente a los problemas relacionados con la utilización racional del territorio y del medio ambiente para preservar los recursos naturales, paisajísticos, históricos y arqueológicos de generaciones presentes y futuras. Y es que la protección del medio ambiente y la configuración de ciudades resilientes, sostenibles e inclusivas constituye una base fundamental en el urbanismo actual.

En consecuencia, el derecho urbanístico, a la hora de configurar la ciudad, debe ser responsable y tener en cuenta, especialmente, el concepto de cohesión social que se erige como un principio orientador de las políticas públicas que busca el bienestar basado en la igualdad de oportunidades, en la solidaridad y en el sentido de pertinencia (SOJO, 2018). En otras palabras, constituye la capacidad urbanística para favorecer la integración, la convivencia y la equidad entre los habitantes de un determinado territorio.

2.1.2. La apuesta por la rehabilitación urbana

Teniendo en cuenta todo lo anterior, una de las claves del urbanismo responsable pasa por rehabilitar y regenerar el parque residencial existente en la actualidad⁵. De esta manera, los esfuerzos de los poderes públicos no deben ir destinados, únicamente, a construir viviendas nuevas sino a rehabilitar, es decir, a configurar una serie de intervenciones en el parque inmobiliario para mejorar, recuperar y modernizar determinadas áreas. En consecuencia, la rehabilitación urbana constituye una herramienta clave para garantizar una mayor sostenibilidad y para mejorar la calidad de vida en las ciudades.

En este sentido, el marco jurídico que regula el mecanismo de la rehabilitación urbana se encuentra configurado en el TRLS que establece, como objetivo, la consecución de un desarrollo sostenible, competitivo y eficiente del medio urbano, mediante el impulso y el fomento de las actuaciones que conducen a la rehabilitación de los edificios y a la regeneración y renovación de los tejidos urbanos existentes (art. 1.b) TRLS).

Además de lo anterior, también debemos hacer referencia a la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación y el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación (en adelante, CTE).

En materia de vivienda, tras la pandemia del COVID-19 y la crisis generada a raíz de esta, se aprobaron distintos instrumentos para hacer frente a la rehabilitación de viviendas.

5. De acuerdo con los datos del Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE, 2021), en España, más del 50% del parque de viviendas se construyó antes de 1980, y cerca del 80% resulta energéticamente insuficiente. En el caso concreto de Cataluña, más del 70% del parque residencial tiene más de 40 años, lo que pone de manifiesto la necesidad de intervenciones estructurales, energéticas y de accesibilidad.

Por un lado, el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, que aprueba el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (en adelante, PRTR) para recibir, gestionar y ejecutar los fondos transferidos desde la Unión Europea en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. En este sentido, el PRTR se estructura en 10 palancas o ejes de actuación que, a su vez, recogen distintos componentes. Así, en la primera política palanca, relativa a la «*Agenda urbana y rural, lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura*» se establece un Plan de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana. En total, se destinan 6.820 millones de euros para llevar a cabo las actuaciones de este programa de rehabilitación de vivienda que incluye, entre otros, la creación de un programa de vivienda social para alquiler de 1.000 millones de euros (GOBIERNO DE ESPAÑA, 2021).

Y, por otro lado, 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 (en adelante, Plan estatal 2022-2025) recoge un programa específico de ayuda a la erradicación de zonas degradadas, del chabolismo y la infravivienda. Así, el objeto del programa, de acuerdo con el artículo 118 del Plan estatal 2022-2025, pasa por realizar actuaciones de rehabilitación de viviendas, de renovación y nueva edificación de viviendas, de urbanización o reurbanización de los entornos de las viviendas rehabilitadas, renovadas o edificadas, de realojos y de gastos profesionales y de gestión inherentes a la erradicación de áreas abandonadas, obsoletas o en declive y, en todo caso, en aquellas en que exista chabolismo y/o infravivienda, con el fin último de contribuir a la inclusión social de las personas y unidades de convivencia afectadas a través del disfrute de una vivienda digna y adecuada en un contexto integrador.

Una política muy acorde con la denominada «*renovation wave*» de la Unión Europea que pretende conseguir la renovación de edificios, públicos y privados, para cumplir con los objetivos energéticos correspondientes y para impulsar el sector de la construcción y la promoción que permitirán la reactivación y la recuperación económica europea después de la crisis generada por la pandemia de la COVID-19 (BASTÚS, 2023). En este sentido, la rehabilitación urbana también se vincula a la cohesión territorial y a la justicia social, especialmente, en aquellos barrios con alta concentración de pobreza energética o deterioro urbano, donde debe utilizarse como mecanismo de inclusión en el entorno construido.

En efecto, la rehabilitación constituye la actividad más eficiente desde el punto de vista socioeconómico y más sostenible desde el punto de vista medioambiental. Además, se trata de un mecanismo que permite la aplicación de las distintas técnicas de colaboración público-privada previstas en nuestro ordenamiento jurídico, tanto contractuales (mediante, por ejemplo, el contrato de concesión de obra pública) como institucionales (así, las sociedades de economía mixta).

2.2. Medidas urbanísticas previstas en el ordenamiento jurídico urbanístico que deben utilizarse para incrementar el parque de vivienda.

2.2.1. La figura de los planes urbanísticos y territoriales. Especial referencia al Plan Territorial Sectorial de Vivienda aprobado en Cataluña.

Los planes urbanísticos, como normas de rango reglamentario, inciden de forma directa en materia de vivienda pues son los encargados, no solo de clasificar y calificar el suelo, sino también de establecer aquellos mecanismos que sean necesarios para la obtención de vivienda pública o social como, por ejemplo, las reservas de suelo.

En este sentido, con la aprobación del Decreto 408/2024, de 22 de octubre, que aprueba el Plan territorial sectorial de la vivienda en Cataluña (en adelante, PTSV) y desarrolla el objetivo de solidaridad urbana previsto en la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda (en adelante, Ley 18/2007).

De acuerdo con la documentación integrada en el PTSV, el objetivo principal del mismo es hacer efectivo el derecho a una vivienda digna y adecuada en Cataluña, teniendo en cuenta las necesidades y características de cada hogar y de cada territorio. Asimismo, se entiende por vivienda digna y adecuada aquella que reúne una serie de condiciones y, en particular, el precio, la localización, el entorno urbano, el régimen de tenencia, la estabilidad residencial, la superficie, la calidad y el diseño. Para la consecución de tal fin, el PTSV establece un plan técnico, económico, temporal y territorial, así como un conjunto de instrumentos de política de vivienda que deben utilizarse para garantizar el derecho a la vivienda.

Como objetivos complementarios, el PTSV pretende, por un lado, dar cumplimiento al mandato de solidaridad urbana en los municipios de demanda residencial fuerte y acreditada y, por otro lado, incrementar el parque de alquiler social hasta conseguir que el mismo represente el 9% del total del parque de viviendas principales.

En relación con el cumplimiento del mandato de solidaridad urbana establecido en el artículo 73.1 de la Ley 18/2007, el mismo pretende que en los municipios incluidos en áreas declaradas por el PTSV como ámbitos de demanda residencial fuerte y acreditada deban disponer, en el plazo de veinte años, de un parque mínimo de viviendas destinadas a políticas sociales del 15% respecto al total de viviendas principales existentes.

De acuerdo con la disposición adicional primera de la Ley 18/2007, el PTSV debería haber sido aprobado por el Gobierno en el plazo de un año a partir de la publicación de la Ley en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya. Sin embargo, su aprobación no ha tenido lugar hasta más de quince años después.

Con todo ello, el artículo 3 del PTSV señala que, en efecto, los municipios incluidos en las denominadas áreas de demanda residencial fuerte y acreditada deberán disponer, en ese plazo de 20 años (es decir, hasta el 2044), de un parque

mínimo de viviendas destinadas a políticas sociales del 15% respecto del total del parque de viviendas. En este sentido, el PTSV establece tres tipos de áreas de demanda residencial fuerte y acreditada:

- a) Tipo 1- Áreas en las que el ritmo de consecución del objetivo se marca de manera muy intensa durante los tres primeros quinquenios en atención a la relevancia territorial de los municipios incluidos. Estos municipios se encuentran en el Anexo 1 de las Normas del PTSV de Cataluña e incluyen, entre otros, los municipios de Barcelona, l'Hospitalet de Llobregat, Martorell, Premià de Mar, Ripollet o Torrelles de Llobregat en el caso de Barcelona; Figueres o Vilablareix en el caso de Girona; Reus o la Canonja en el caso de Tarragona y Lleida.
- b) Tipo 2- Áreas en las que el ritmo de consecución del objetivo es menos intenso durante los tres primeros quinquenios que para los municipios incluidos en el tipo 1. Estos municipios se encuentran en el Anexo 2 de las Normas del PTSV de Cataluña e incluyen, entre otros, Caldes de Montbui, Esparreguera, Sant Celoni o Torredembarra.
- c) Tipo 3 - Áreas que corresponden con los municipios que, declarados de tipo 1 o 2, soliciten estar incluidos en este tipo 3 durante los 4 primeros años de vigencia del PTSV.

Asimismo, los Anexos 3 y 4 del PTSV establecen los objetivos municipales quinquenales —cada 5 años— que deben cumplir los municipios incluidos en las áreas de tipo 1 de tipo 2 respectivamente. Así, por ejemplo, en el caso de la ciudad de Barcelona deberá incrementar el parque de viviendas destinadas a políticas públicas o sociales hasta el 8% antes de 2029, hasta el 11,4% antes de 2034 y hasta el 15% antes de 2039. Este 15% deberá mantenerse hasta la finalización del PTSV en el año 2044.

Finalmente, el PTSV señala que, de acuerdo con la consecución del objetivo de solidaridad urbana, se integran en el parque de viviendas destinadas a políticas sociales las siguientes viviendas:

- a) Las viviendas acogidas a cualquier modalidad de protección oficial o a los planes y programas de vivienda, mientras esté vigente su calificación definitiva o trámite equivalente.
- b) Las viviendas promovidas por operadores públicos, de precio intermedio entre la vivienda de protección oficial y la vivienda libre, mientras esté vigente su calificación definitiva o trámite equivalente.
- c) Las viviendas de titularidad pública o privada gestionadas por las administraciones competentes para desarrollar las políticas en materia de vivienda.
- d) Los alojamientos dotacionales que veremos más adelante.
- e) Las viviendas privadas de alquiler administradas por redes de mediación social.

- f) Las viviendas de inserción gestionadas por la *Xarxa d'Habitatges d'Inclusió*.
- g) Las viviendas y alojamientos de acogida de personas inmigradas, refugiadas o solicitantes de asilo.
- h) Las viviendas privadas de alquiler sujetas al régimen legal de prórroga forzosa.
- i) Las viviendas cedidas en régimen de «masovería» urbana.
- j) Las viviendas de empresas destinadas a sus trabajadores.

En definitiva, se ha conseguido la aprobación del PTSV después de más de quince años del mandato establecido por la Ley de vivienda en Cataluña del año 2008 con unos objetivos loables, pero que para poder cumplirlos, los poderes públicos deben utilizar todas las herramientas existentes en nuestro ordenamiento jurídico. Asimismo, mediante el PTSV se ha ampliado, en cierto modo, la concepción de aquellas viviendas que debemos considerar como «viviendas destinadas a políticas sociales» y se han incluido los alojamientos dotacionales o las viviendas de empresa destinadas a sus trabajadores para facilitar la consecución del objetivo de solidaridad urbana.

2.2.2. Las reservas de suelo. Distinción entre la reserva de suelo tradicional y la reserva de suelo en suelo urbano consolidado.

El derecho de acceso a la vivienda establecido en el art. 47 CE se encuentra regulado de tal forma *«que prohíbe un tipo de especulación (la relacionada con el suelo) y es un artículo que no deja opción a los poderes públicos, pues en materia de vivienda estos deben intervenir, intervenir y después intervenir»* (ROGER FERNÁNDEZ, 2005). Y es que, efectivamente, los mandatos establecidos son suficientemente claros y concisos (*in claris non fit interpretatio*) y los poderes públicos deben promover las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho a la vivienda, establecer las normas pertinentes a tal efecto, regular la utilización del suelo de acuerdo con el interés general e impedir la especulación.

Para ello, tradicionalmente, la Administración Pública ha utilizado distintos mecanismos urbanísticos que le permiten promover el derecho a la vivienda, en especial, mediante la figura de la reserva de suelo. Ahora bien, para ello necesitan que haya suelo disponible y que sea, además, susceptible de ser edificado y destinado al uso residencial.

En este sentido, las reservas de suelo hacen referencia a un porcentaje de edificabilidad de viviendas y responden a una limitación de precios, tanto en las rentas de alquiler como en el precio de venta, ya que las viviendas resultantes quedan sujetas a un régimen de protección determinado. Se trata, en definitiva, de un estándar urbanístico, es decir, de *«una técnica de reducción de la discrecionalidad propia de la potestad de planeamiento a través de la fijación de unas reglas de fondo de carácter mínimo o máximo, que actúan como verdaderos límites legales a aquella potestad, y, por tanto, de las respectivas competencias asignadas a los distintos órganos»* (GARCÍA DE ENTERRÍA Y PAREJO ALFONSO, 1979).

Tradicionalmente, estas reservas de suelo se establecían en suelo urbano no consolidado o en suelo urbanizable, es decir, en el suelo destinado al futuro crecimiento de la ciudad y se utilizaban, efectivamente, para construir viviendas públicas o sociales más asequibles para aquella parte de la población que lo demandara.

Actualmente, teniendo en cuenta el problema acuciante en materia de vivienda, los poderes públicos han aprobado distintas normas que permiten a los planes urbanísticos establecer estas reservas en suelo urbano consolidado, en la ciudad ya construida, cumpliendo con determinados requisitos o criterios establecidos en la norma.

Así, se otorga una doble función a estas reservas: por un lado, pretenden generar vivienda pública y asequible para hacer frente a la alta demanda por parte de la población y, por otro lado, han quedado configuradas como un instrumento urbanístico que permite disponer de vivienda no segregada y promover la cohesión social (PONCE SOLÉ, 2024).

Por ello, en Cataluña, el Decreto Ley 17/2019, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda introdujo una serie de modificaciones en la legislación sobre vivienda. Entre las distintas medidas aprobadas, introdujo la vigencia indefinida de las viviendas con protección oficial ubicadas en suelos reservados o en suelos integrados en el patrimonio público de suelo y vivienda. Una medida que ha servido para relegar el sistema anterior, que dejaba decaer el régimen de protección con el paso del tiempo.

En consecuencia, tras estas modificaciones, se fijaron las reservas de suelo del 30% con carácter general, excepto en algunos casos. Además, se estableció el aumento de hasta el 40% en aquellos municipios integrados en el área metropolitana de Barcelona, salvo que no se pudiera garantizar la viabilidad económico financiera de las actuaciones (disposición adicional sexta del Decreto Ley 17/2019, de 23 de diciembre).

Ahora bien, tras la aprobación del PTSV en Cataluña y con las últimas modificaciones efectuadas por el Decreto Ley 2/2025, de 25 de febrero, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de vivienda y urbanismo, el artículo 57.3 TRLUC queda redactado de la siguiente manera:

3. Los planes de ordenación urbanística municipal y sus modificaciones y revisiones deben reservar para la construcción de viviendas de protección pública el suelo suficiente para el cumplimiento de los objetivos definidos en la memoria social que, como mínimo, debe cumplir los porcentajes del techo que se califique para el uso residencial de nueva implantación, destinados a la venta, el alquiler o a otras formas de cesión de uso, siguientes:

- a) El suelo correspondiente al 40% del techo en actuaciones de transformación urbanística del suelo urbanizable.
- b) El suelo correspondiente al 30% del techo en las actuaciones que se realicen en suelo urbano no consolidado.

Excepto que el planeamiento territorial o director urbanístico determinen otra cosa, quedan exentos de esta obligación mínima los planes de ordenación urbanística municipal de los municipios que por su escasa complejidad urbanística únicamente distinguen entre suelo urbano y suelo no urbanizable.

Por lo tanto, el Decreto Ley 2/2025, de 25 de febrero, aumenta los porcentajes de reserva de suelo para la construcción de vivienda pública o social en suelo urbanizable y lo mantiene en el 30% en el caso del suelo urbano no consolidado.

Ahora bien, como decíamos, estas reservas operan también en suelo urbano consolidado. Así lo indica el artículo 57.7 del TRLUC:

7. La calificación del suelo que establezca el Plan de ordenación urbanística municipal o su planeamiento derivado para localizar las reservas a que se refiere el apartado 6 puede prever el destino total o parcial de la edificación a viviendas de protección pública. Este destino afecta tanto a los edificios plurifamiliares de nueva construcción, aunque conserven algún elemento arquitectónico de una edificación anterior, como los edificios plurifamiliares existentes en que se pretenda llevar a cabo obras de ampliación, de reforma general o de gran rehabilitación, u obras de ampliación o de incremento del número de viviendas, cuando dichas actuaciones edificatorias tengan por finalidad alojar mayoritariamente a nuevos residentes en las viviendas resultantes no reservadas a reubicación de realojados o para hacer efectivo el derecho de realojo de anteriores residentes o titulares.

Si la calificación del suelo permite diferentes usos, el planeamiento puede vincular el uso residencial a la condición que dichas actuaciones edificatorias destinen total o parcialmente la edificabilidad a viviendas de protección pública.

En todos los casos de destino parcial, si la calificación urbanística no concreta las unidades de vivienda sobre las que recae, el otorgamiento de la licencia de obras queda condicionado a la obtención de la calificación provisional de las viviendas con protección oficial y la primera ocupación de la edificación queda condicionada a la obtención de la calificación definitiva.

Se trata, en efecto, de un precepto que afecta a los edificios plurifamiliares ya existentes cuando se realicen obras de ampliación, de reforma general o de gran rehabilitación u obras de ampliación o de incremento del número de viviendas y que dichas obras tengan por finalidad alojar mayoritariamente a nuevos residentes en las viviendas resultantes.

La realidad es que las reservas en suelo urbano consolidado, a pesar de ser válidas y adecuadas al ordenamiento jurídico tal y como ha declarado la STC 16/2021, de 28 de enero o la STSJ de Cataluña de 6 de julio de 2021, no han obtenido los resultados que los poderes públicos esperaban. La obligación de la reserva del 30% en suelo urbano consolidado ha detenido las inversiones por parte del sector de la promoción y la construcción de viviendas y, en consecuencia, se han obtenido muy pocas viviendas (alrededor de 50) en todos estos años.

Además, también debemos señalar que las normas del PTSV de Cataluña prevén en su artículo 5, las directrices para ejecutar el Plan y para la formulación de los planes específicos de vivienda. Así, en la letra e) de este artículo 5, se indica

expresamente la necesidad de *«impulsar políticas activas para ejecutar la construcción de los suelos reservados para vivienda de protección pública, así como incrementar el parque público de viviendas destinadas a alquiler social a través de los instrumentos de política de suelo y vivienda y la calificación de suelos como sistema urbanístico de equipamientos comunitarios de alojamiento dotacional»*.

En este sentido, el artículo 18 del PTSV concreta las reservas de suelo a aplicar en aquellas áreas clasificadas en el Tipo 1 y establece los siguientes porcentajes:

- El suelo correspondiente al 50% del techo que se califique para uso residencial de nueva implantación en suelo urbanizable delimitado.
- El suelo correspondiente al 40% del techo que se califique para uso residencial de nueva implantación en suelo urbano no consolidado, con la posibilidad de reducir el porcentaje al 30% cuando sea necesario para garantizar la viabilidad económica de la actuación.
- En ambos casos, la mitad —como mínimo— de estas reservas tienen que ir destinadas específicamente al régimen de alquiler.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, los porcentajes de reserva de suelo que deben aplicarse en los distintos casos son los siguientes, a saber:

Tipo de suelo	Reserva de suelo (%)
Suelo urbanizable delimitado	• Reserva general: 40% • Municipios incluidos en el Área tipo 1 del PTSV: 50%
Suelo urbano no consolidado	• Reserva general: 30% • Municipios del AMB y municipios incluidos en el Área tipo 1 del PTSV: 40% (puede reducirse al 30% para garantizar la viabilidad económica del proyecto)
Suelo urbano consolidado	• Reserva general: 30% (requisitos establecidos en el art. 57.7 TRLUC)

Llegados a este punto, resulta evidente que la colaboración público-privada tiene un papel fundamental para el desarrollo de las políticas urbanísticas y de vivienda y, en especial, a través de la figura de la reserva de suelo. La Administración Pública, mediante la obligación y la imposición de las reservas de suelo para la construcción de vivienda pública o social, está trasladando el mandato constitucional del artículo 47 y la responsabilidad de la promoción del derecho a la vivienda al sector privado, sin prever ningún beneficio a cambio.

En consecuencia, es un buen momento para valorar si las reservas de suelo fijadas, especialmente las previstas para el suelo urbano consolidado, quedan configuradas, únicamente, como un uso urbanístico o, si van un paso más allá, y constituyen una carga para el propietario que, en efecto, ha dejado de invertir en la creación de viviendas para evitar esta obligación legal. Asimismo, también

debemos señalar que, a pesar de necesitar al sector privado, los poderes públicos son los únicos responsables en la promoción y fomento del derecho a la vivienda y, para ello, deben realizar una inversión económica estable, fijar objetivos claros y asumibles en las normas y centrar sus actuaciones, no solo en la construcción de nuevas viviendas, sino también, como ya hemos dicho, en la rehabilitación urbana.

2.2.3. Los patrimonios públicos de suelo y vivienda: un elemento clave en el desarrollo y la mejora de la política de vivienda

De acuerdo con la normativa urbanística catalana, el patrimonio público de suelo y vivienda está constituido por un conjunto de edificios y suelo susceptibles de poder destinarse a una serie de finalidades específicas, tanto si es titular una administración territorial como si son las entidades urbanísticas especiales.

Así, el artículo 160 TRLUC establece el régimen jurídico de estos patrimonios e indica que los mismos pueden ser constituidos mediante la Generalitat o por los distintos Ayuntamientos. En cualquier caso, los edificios incluidos en este patrimonio público de suelo y vivienda deben destinarse a las siguientes finalidades (art. 160.5 TRLUC):

- a) Prever, poner en marcha y desarrollar, técnica y económicamente, la expansión de las poblaciones y la mejora de la calidad de vida.
- b) Hacer efectivo el derecho de los ciudadanos a acceder a una vivienda digna y adecuada.
- c) Intervenir en el mercado inmobiliario para abaratar el precio del suelo urbanizado y facilitar la adquisición de sistemas urbanísticos.
- d) Formar reservas para proteger y tutelar el suelo no urbanizable.

En el caso del patrimonio público de suelo y de vivienda de la Generalitat, el mismo se constituye, con carácter general, por medio del Instituto Catalán del Suelo (art. 160.4 TRLUC). Por su parte, en el caso de los patrimonios municipales (art. 163 TRLUC), los ayuntamientos que están obligados a constituirlos son aquellos que tengan un planeamiento urbanístico general que delimite ámbitos de actuación urbanística susceptibles de generar cesiones de suelo de titularidad pública con aprovechamiento. Asimismo, también podrán constituir un patrimonio municipal aquellos ayuntamientos que lo acuerden voluntariamente. En este sentido, es importante señalar que los bienes que integran el patrimonio municipal de suelo y vivienda constituyen un patrimonio separado del resto de bienes municipales (art. 164 TRLUC).

Se trata de un patrimonio especial ya que está integrado por bienes inmuebles claramente alienables que volverán a incorporarse en el mercado (ALONSO, 2024). Además, como decimos, debe configurarse como un patrimonio finalista o instrumental pues se encuentra sujeto al cumplimiento de una serie de finalidades específicas previstas en la Ley (art. 160.5 TRLUC). Asimismo, es un patrimonio que se retroalimenta a sí mismo ya que, en palabras del Tribunal Supre-

mo, «*las dotaciones económicas que se pongan a disposición del Patrimonio Municipal del Suelo constituyen un fondo rotatorio de realimentación continua, por aplicaciones sucesivas al mismo fin, de dicho Patrimonio, lo que constituye una técnica visible de potenciación financiera*» (SSTS de 2 de noviembre de 1995, 14 de junio de 2000, 25 de octubre de 2001 o 3 de julio de 2008).

De la misma forma lo indica también el artículo 223 del RLUC que, además, señala aquellos bienes y recursos económicos que deben integrar el patrimonio municipal de suelo y vivienda, a saber:

- a) Los terrenos, en cualquier clase de suelo, u otros bienes inmuebles de carácter patrimonial obtenidos por cesión o por expropiación urbanísticas, por ejercicio de los derechos de tanteo y retracto y, en general, por cualquier instrumento de ejecución del planeamiento urbanístico.
- b) Los terrenos u otros bienes inmuebles de carácter patrimonial que se adquieran con los recursos derivados de la gestión o alineación de bienes integrados en este patrimonio, o por permuta de estos bienes, siempre que no se afecten al dominio público.
- c) Los terrenos incluidos en cualquier clase de suelo u otros bienes de carácter patrimonial, adquiridos por cualquier título, que el ayuntamiento acuerde incorporar a este patrimonio.
- d) Los créditos que tengan como garantía hipotecaria los bienes que formen parte de este patrimonio.
- e) Los ingresos obtenidos como consecuencia de la gestión o alienación del propio patrimonio o de la substitución de cualquier cesión urbanística por su equivalente en metálico.
- f) Los ingresos obtenidos en concepto de sanciones urbanísticas.
- g) Los ingresos derivados de la transmisión de los bienes incluidos en el Registro municipal de solares sin edificar, de acuerdo con el art. 177 TRLUC.

De esta manera, tanto los terrenos como los recursos económicos incluidos en el patrimonio público de suelo y vivienda deben destinarse a la promoción del derecho a la vivienda y, en concreto, a la adquisición y urbanización de suelo destinado a viviendas de protección pública o a la conservación, mejora, urbanización, rehabilitación y gestión urbanística de los bienes que integran este patrimonio, entre otras finalidades (art. 224 RLUC).

Así, los ayuntamientos que están obligados a constituir su propio patrimonio municipal de suelo y vivienda pueden administrarlos por sí mismos o a través de la Generalitat de Cataluña y el Instituto Catalán del Suelo. Además, los ayuntamientos deben elaborar un registro de los bienes que forman parte de su patrimonio público de suelo y vivienda. Este inventario debe incluir información registral, administrativa, catastral, de localización, urbanística, contable y cartográfica de cada uno de los bienes o recursos económicos que forman parte del patrimonio de suelo y vivienda.

A pesar de lo anterior, la realidad es que la mayoría de los ayuntamientos no constituyen formalmente su patrimonio público de suelo y vivienda o, en caso de hacerlo, no lo gestionan de forma activa. En consecuencia, el suelo disponible no resulta efectivamente movilizado para políticas de vivienda social y se limita la capacidad de los poderes públicos para intervenir en el mercado del suelo para ofrecer vivienda asequible.

En definitiva, el patrimonio público de suelo y vivienda constituye un instrumento útil y efectivo para desarrollar las políticas municipales de suelo y de vivienda que, sin embargo, ha permanecido dormido durante años. Una buena gestión de este patrimonio fomentaría el proceso de creación u obtención de vivienda asequible y beneficiaría tanto a la administración municipal correspondiente como al particular demandante de vivienda.

2.2.4. El impulso del derecho de superficie y de la cesión del uso

Tal y como hemos repetido a lo largo de este trabajo, la responsabilidad de garantizar el acceso a una vivienda digna y adecuada a toda la población recae sobre los poderes públicos. En consecuencia, la Administración Pública no puede responsabilizar al sector privado de una situación que ha generado por sí misma mediante su omisión en la materia de vivienda a lo largo de las últimas décadas.

Ahora bien, resulta evidente que los poderes públicos necesitan al sector privado para poder revertir y mejorar el parque de vivienda público o social, pero no trasladándole sus responsabilidades, sino utilizando las herramientas urbanísticas previstas en nuestro ordenamiento jurídico, así como los mecanismos de colaboración público-privada que tienen a su alcance.

En concreto, existen dos mecanismos urbanísticos que permiten a la Administración pública movilizar suelo de titularidad pública para la construcción de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública o social. Al respecto, debemos tener en cuenta que la vivienda pública o social debe promocionarse en diferentes regímenes de tenencia, no únicamente en los regímenes tradicionales relativos a la propiedad o al alquiler. Así, el ordenamiento jurídico es flexible y admite otras fórmulas de tenencia de la vivienda como son la vivienda compartida (*cobousing*), el derecho de superficie o la cesión del uso.

Tanto el derecho de superficie como el derecho de uso constituyen dos mecanismos que permiten construir vivienda sobre suelo público y con la ayuda del sector privado, sin necesidad de sobrecargar de responsabilidad al sector promotor o constructor o al propietario de los terrenos.

En primer lugar, el derecho de superficie es un derecho regulado históricamente a través de la legislación civil. En concreto, en Cataluña, el artículo 564-1 del Código Civil Catalán señala que se trata de un «*derecho real limitado sobre una finca ajena que atribuye temporalmente la propiedad separada de las construcciones o de las plantaciones que estén incluidas en la misma*». Por tanto, se trata de un derecho que permite separar la propiedad de lo que se construye y del terreno o suelo sobre el que se levanta la construcción.

En materia de vivienda, la LDV estatal del año 2023 fomenta el derecho de superficie para una mejor gestión de los parques públicos de vivienda. Así, el artículo 28.1.b) LDV señala la importancia de:

b) Otorgar derechos de superficie o concesiones administrativas a terceros para que edifiquen, rehabiliten y/o gestionen viviendas del parque público, siempre que quede garantizada la titularidad pública del suelo, mediante los correspondientes procedimientos que garanticen la transparencia y pública concurrencia en la concesión de estos derechos.

Por su parte, a nivel autonómico, la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, por el derecho a la vivienda también hace referencia al derecho de superficie a lo largo de su articulado y, en concreto, lo conecta con los equipamientos comunitarios de alojamiento dotacional, que veremos en el último apartado de este capítulo.

Al respecto, la legislación urbanística catalana, recoge el derecho de superficie en el artículo 171 del TRLUC:

Artículo 171. Derecho de superficie.

1. La Administración de la Generalidad, los entes locales, las entidades urbanísticas especiales y las otras personas jurídicas de derecho público, en el ámbito de las competencias respectivas, y también las personas particulares, pueden constituir el derecho de superficie en terrenos de que sean propietarios o propietarias para destinarlos a construir viviendas, establecer servicios complementarios o hacer instalaciones industriales, logísticas y comerciales u otras edificaciones determinadas en los planes urbanísticos.
2. El derecho de superficie se rige por esta ley, por la legislación civil catalana y por el título constitutivo del derecho.
3. La titularidad de las construcciones a que se refiere el apartado 1 corresponde a los superficiarios por el plazo que establezca el acto de constitución del derecho de superficie, dentro de los límites establecidos por la legislación civil catalana.
4. En caso de que los terrenos a que hace referencia el apartado 1 integren el patrimonio público de suelo y de vivienda, la constitución onerosa o gratuita del derecho de superficie ha de ajustarse a lo establecido por los artículos 165 a 170.
5. Los aspectos sustantivos del derecho de superficie no regulados por este artículo, incluida la extinción, y también los aspectos procedimentales de este derecho, son regulados por la legislación civil catalana.

En base a lo anterior, la regulación urbanística permite a los poderes públicos constituir el derecho de superficie en suelos de su titularidad o en suelos que integren el patrimonio público de suelo y vivienda, por lo que esos patrimonios públicos deben estar debidamente constituidos e inventariados en cada Administración Pública.

Además del derecho de superficie, nuestro ordenamiento jurídico regula otro derecho de carácter real que puede utilizarse para ampliar el parque público o social de vivienda, que es el derecho de uso. La legislación civil catalana lo recoge en el artículo 562 del Código Civil Catalán (en adelante, CCC) y señala que se regula por lo que establece el título de constitución, el capítulo II del CCC y, subsidiariamente, la regulación del usufructo.

Es un derecho que permite a los usuarios «poseer y utilizar un bien ajeno en la forma establecida por el título de constitución o, en su defecto, de modo suficiente para atender sus necesidades y las de quienes convivan con ellos» (artículo 562-6 CCC) y se prevé la vinculación al uso de vivienda (artículo 562-7 CCC).

En el caso de la legislación catalana en materia de vivienda recoge, con carácter general, la posibilidad de acceder a las viviendas destinadas a políticas sociales en régimen de cesión de uso (artículo 74 Ley 18/2007). En especial, configura la cesión de uso para las viviendas de protección oficial (artículo 82.5 Ley 18/2007).

Se trata, en efecto, de dos técnicas que la legislación en materia de urbanismo y vivienda ya prevén y que, por tanto, los distintos poderes públicos podrían fomentar y emplear para incrementar el parque público o social de vivienda. Así, algunas ciudades, como Barcelona, a través del Plan por el derecho a la vivienda 2016-2025 recogió la previsión de desarrollar y construir, por parte del Instituto Municipal de Vivienda de Barcelona, un total de 8.854 viviendas, de las cuales un 20% serían adjudicadas mediante el derecho de superficie. Lo mismo ocurre en la ciudad de Madrid, donde se han impulsado distintos programas de cesión de suelo en régimen del derecho de superficie con destino a la promoción de viviendas en alquiler asequible. Así, por ejemplo, el Programa de cesión de suelo en régimen de derecho de superficie con destino a la promoción de viviendas en alquiler asequible aprobado por la Dirección General de Gestión Urbanística del Ayuntamiento de Madrid en el año 2021.

En definitiva, el derecho de superficie y la cesión de uso son dos derechos reales que se encuentran debidamente recogidos en la legislación urbanística y de vivienda y que son respetuosos con el estatuto jurídico de la propiedad de los ciudadanos. A su vez, permiten a la Administración Pública la colaboración con el sector privado y la creación de viviendas protegidas en suelo público, el fomento del *cobousing* o vivienda cooperativa, la rehabilitación de áreas urbanas y el desarrollo de barrios sostenibles.

2.2.5. Los alojamientos dotacionales

En la actualidad, el ordenamiento jurídico define los alojamientos dotacionales como aquellos que se destinan a «satisfacer las necesidades temporales de habitación de las personas, en régimen de uso compartido de todos o una parte de los elementos de alojamiento con otros usuarios o en régimen privativo de una vivienda completa» (artículo 34.5 TRLUC).

Además, para que un promotor o particular pueda promover un equipamiento de alojamiento dotacional en un terreno calificado como equipamiento comunitario debe cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 34.5 ter TRLUC.

Por su parte, el artículo 3.j) de la Ley 18/2007 lo define de la siguiente manera:

«Alojamiento dotacional: el alojamiento que, de acuerdo con la legislación urbanística, se destina a satisfacer las necesidades temporales de habitación de las personas, en régimen de uso compartido de todos o una parte de los elementos del alojamiento con otros usuarios, o en régimen de uso privativo de una vivienda completa, por razón de dificultades de emancipación, de requerimientos de acogimiento o asistencia sanitaria o social, de trabajo o estudio, o de afectación por una actuación urbanística. En este sentido, requieren asistencia residencial, entre otros, las personas jóvenes, las personas mayores, las personas con discapacidad, las mujeres víctimas de la violencia de género, los inmigrantes, las personas separadas o divorciadas que hayan perdido el derecho al uso de la vivienda compartida, las personas pendientes de realojamiento por operaciones públicas de sustitución de viviendas o por actuaciones de ejecución del planeamiento urbanístico o las personas sin hogar. La superficie de estos alojamientos es determinada por las necesidades que se tienen que satisfacer. Pueden ser considerados alojamientos dotacionales los destinados a estancias de corta duración de personas con necesidad de acompañamiento para asegurar la inserción social, con tipologías y diseños que permitan el uso compartido por personas sin lazos familiares.»

Por tanto, se trata de un tipo de alojamiento que aun estando previsto en la legislación urbanística y de vivienda, *a priori* su objetivo principal no es la venta o el alquiler libre, sino el prestar un servicio a los ciudadanos y, en especial, a determinados colectivos como las personas mayores (residencias), personas con discapacidad (pisos de autonomía) o estudiantes (residencias de estudiantes).

Ahora bien, teniendo en cuenta el problema existente en la actualidad en materia de vivienda y que construir viviendas de obra nueva es complicado porque hay escasez de suelo, las políticas públicas en materia de vivienda podrían orientarse hacia el impulso de este tipo de alojamientos dotacionales que pueden desempeñar un papel importante en la ampliación de la oferta de viviendas destinadas a colectivos vulnerables o con necesidades específicas, como puede ser, la del acceso a una vivienda digna y adecuada.

En este sentido, para poder reorientar la aplicación efectiva de este tipo de alojamientos, en primer lugar, debería preverse el uso residencial en los terrenos dotacionalmente que, originariamente, estaban destinados a prestar otros servicios públicos, ya fueran colegios, centros culturales o centros de salud.

Además de lo anterior, los planes urbanísticos podrían configurar la convivencia de distintos usos en un mismo terreno dotacional. De esta manera, en un edificio con un centro de salud en la planta baja, se podrían construir viviendas sociales en las plantas superiores.

En segundo lugar, los alojamientos dotacionales pueden contribuir al aumento del parque de vivienda pública o social y, en especial, atender las necesidades

de aquellos colectivos que no pueden acceder a una vivienda en el mercado libre. En este sentido, los alojamientos pueden destinarse al alquiler social, lo que supondría el pago de una renta de alquiler asequible y pasar a formar parte del parque público de viviendas de alquiler social.

En conclusión, aunque a primera vista, los alojamientos dotacionales parecen no estar diseñados principalmente para ampliar el parque público de vivienda mediante el uso residencial tradicional, sí que pueden formar parte de la estrategia de los poderes públicos para incrementar el parque público residencial. Para ello, además, la Administración Pública puede contar con el sector privado para la gestión y dirección de este tipo de proyectos siempre con la finalidad de adaptar estos terrenos dotacionales para la obtención de viviendas de protección oficial o en régimen de alquiler social para garantizar el acceso a una vivienda para aquellos colectivos con menos recursos.

2.3. La regulación de las viviendas turísticas en Cataluña.

Como ya hemos señalado, además de todos los mecanismos anteriores, los poderes públicos también han abordado la problemática de la vivienda desde una perspectiva económica limitando los precios de los alquileres de vivienda libre y condicionando los alquileres turísticos a la obtención de una licencia urbanística. Asimismo, y en relación con las viviendas de alquiler temporal, se prevé que se introduzcan las medidas necesarias para limitar también su precio de renta.

En este apartado, se examinan los distintos tipos de alquileres existentes y se señalan las limitaciones previstas para cada uno de ellos centrando el estudio, especialmente, en el régimen jurídico de las viviendas de uso turístico introducido por el Decreto-ley 3/2023, de 7 de noviembre, de medidas urgentes sobre el régimen urbanístico de las viviendas de uso turístico, así como su impacto en la planificación urbanística.

2.3.1. Los distintos tipos de alquileres existentes y sus limitaciones en el ámbito catalán

Actualmente, en Cataluña, los propietarios de una vivienda, en base a su título habilitante, pueden residir en la misma, traspasar la propiedad o ponerla en alquiler.

En relación con los alquileres, existen distintos tipos, a saber:

- a) Alquiler de vivienda para uso residencial
- b) Alquiler temporal o de temporada
- c) Alquiler de uso turístico

En primer lugar, en el caso del **alquiler de la vivienda para uso residencial**, se trata de edificaciones habitables cuyo destino primordial es el de satisfacer la necesidad permanente de vivienda del arrendatario.

En estos casos, la normativa aplicable es la Ley 29/2994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos que se aplica, también, al mobiliario, los trasteros, las plazas de garaje y cualesquiera otras dependencias, espacios arrendados o servicios cedidos como accesorios. Por su parte, la duración del contrato será libremente pactada por las partes y, generalmente, de 5 años si el arrendador es persona física y 7 años si el arrendador es persona jurídica, con la aplicación del sistema de prórrogas que en cada caso corresponda.

Ahora bien, tras la aprobación de la LDV estatal que regula la declaración de las zonas de mercado residencial tensionado (art. 18), la renta de estos alquileres ha dejado de ser libre y actualmente está limitada mediante el sistema de referencia de precios de alquiler de vivienda.

En Cataluña, la limitación de los alquileres ya había sido introducida por la Ley 11/2020, de 18 de septiembre, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda y de modificación de la Ley 18/2007, de la Ley 24/2015 y de la Ley 4/2016, relativas a la protección del derecho a la vivienda⁶ y mediante la Resolución TER/800/2024, de 13 de marzo, se modificó la Resolución TER/2940/2023, de 11 de agosto, y se declaró la zona de mercado residencial tensionado varios municipios, de acuerdo con la LDV estatal⁷.

En consecuencia, de acuerdo con lo anterior, en Cataluña, los propietarios que quieran alquilar sus viviendas, si las mismas se encuentren ubicadas en un municipio declarado como zona de mercado residencial tensionado, deberán limitar la renta de alquiler al sistema de referencia de precios establecido en base a distintos factores como el año de construcción de la vivienda, la superficie o su estado de conservación.

En segundo lugar, las **viviendas de alquiler temporal o de temporada** son aquellas viviendas o habitaciones alquiladas por un período determinado, generalmente superior a 31 días, pero que no constituyen la residencia habitual del inquilino. Estos arrendamientos están destinados a personas que se trasladan por razones laborales, educativas, médicas u otras circunstancias específicas.

Estos contratos no se encuentran sujetos a la Ley 29/2994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos ya que no son vivienda habitual, sino que se regulan por el Código Civil y los acuerdos entre las partes. La normativa aplica-

6. Distintos artículos de esta Ley (arts. 1, 6 a 13, 9.3, 14, 15, 16.1, 16.2, 17, 18, disposiciones adicionales 1 a 4, disposiciones transitorias 1 y 4b) fueron declarados inconstitucionales y nulos por Sentencias del Tribunal Constitucional núm. 37/2022, de 10 de marzo, 57/2022, de 7 de abril y 118/2022, de 29 de septiembre.

7. Resolución convalidada por la Resolución de 14 de marzo de 2024 de la Secretaría de Estado de Vivienda y Agenda Urbana (BOE, núm. 66, de 15 de marzo, se recogió la declaración de zona de mercado residencial tensionado de 140 municipios y se aprobó el sistema estatal de índices de precios de referencia a los efectos que establece el artículo 17.7 LAU.

ble requiere que el contrato acredite la causa que justifique la temporalidad (estudios, trabajo o tratamientos médicos).

En este sentido, a diferencia del alquiler de vivienda habitual, el alquiler de temporada no genera derechos de prórroga automática para el inquilino y no está sujeto —al menos, de momento— a los límites de renta fijados en las regulaciones para el alquiler residencial.

Además de lo anterior, la LDV estatal, en su disposición adicional 1ª, señala que se conformará una base de datos de contratos de arrendamiento de vivienda, a partir de la información contenida en los actuales registros autonómicos de fianzas de las comunidades autónomas, en el Registro de la Propiedad y otras fuentes de información de ámbito estatal.

Por su parte, el Decreto-ley 1/2025, de 28 de enero, de medidas urgentes en materia de contención de rentas modificó la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda en Cataluña y la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de consumo de Cataluña para establecer el **régimen sancionador** de quienes incumplan la regulación de los precios de alquiler o utilicen fraudulentamente contratos de temporada:

- Infracciones muy graves, como fijar una renta que exceda en más del 30% el precio máximo permitido o no especificar la finalidad del contrato, que pueden conllevar multas de 90.001€ a 900.000€.
- Infracciones graves, como fijar una renta que exceda hasta el 30% el precio máximo permitido, que puede conllevar multas de 9.001€ a 90.000€.

Y, por otro lado, el pasado 9 de abril de 2025, el Pleno del Parlament de Catalunya acordó la convalidación del Decreto-ley 2/2025, de 25 de febrero, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de vivienda y urbanismo, así como su tramitación como proyecto de ley. De esta manera, los distintos grupos parlamentarios podrán realizar distintas aportaciones a través del trámite de enmiendas e introducir las cuestiones relativas a la limitación de estos alquileres temporales.

Finalmente, las **viviendas de uso turístico** son aquellas que se ceden a terceros, de forma reiterada y a cambio de una contraprestación económica, para estancias de temporada de hasta 31 días. Los requisitos mínimos que deben cumplir estas viviendas es que deben estar inscritas en el Registro de Turismo correspondiente como vivienda de uso turístico, deben disponer de cédula de habitabilidad y deben estar debidamente amuebladas para el fin turístico.

En Cataluña, la regulación de las viviendas de uso turístico se ha fortalecido en los últimos años con la finalidad de equilibrar la actividad turística con el derecho a la vivienda y la calidad de vida de los residentes. Actualmente, la normativa principal se encuentra recogida en el Decreto 75/2020, de 4 de agosto, de Turismo de Cataluña y en el Decreto-ley 3/2023, de 7 de noviembre, de medidas urgentes sobre el régimen urbanístico de las viviendas de uso turístico.

Como veremos con más detalle en el próximo apartado, el Decreto -ley 3/2023, de 7 de noviembre, introdujo medidas que permiten a los municipios con

problemas de acceso a la vivienda sujetar estas viviendas de uso turístico a la obtención previa de la licencia urbanística correspondiente.

Por tanto, los propietarios que quieran alquilar una vivienda con fines turísticos en Cataluña, si se encuentra en alguno de los municipios indicados en el Decreto-ley 3/2023, de 7 de noviembre, se encuentran sujetos al régimen de limitaciones previsto en la propia normativa de aplicación, que detallamos a continuación.

2.3.2. Las viviendas de uso turístico en Cataluña: régimen jurídico e impacto en la planificación urbanística

Ante la necesidad de regular el creciente mercado de viviendas de uso turístico que ha proliferado en el territorio de Cataluña como consecuencia de una serie de factores (explosión de la modalidad del turismo urbano o la aparición de plataformas de comercialización de alojamientos), se aprueba en Cataluña el Decreto-ley 3/2023, de 7 de noviembre, de medidas urgentes sobre el régimen urbanístico de las viviendas de uso turístico (en adelante, Decreto-ley 3/2023).

Sin entrar a valorar el rango normativo del Decreto-ley 3/2023, desde un punto de vista substantivo, es importante señalar tres cuestiones:

- a) La configuración de una licencia urbanística que debe solicitarse con carácter previo a la destinación de las viviendas al uso turístico
- b) La determinación de los municipios en los que la solicitud de esta licencia urbanística es preceptiva
- c) La aplicación del régimen transitorio de las viviendas de uso turístico que estaban debidamente habilitadas en el momento de la entrada en vigor del Decreto-ley 3/2023

En primer lugar, respecto a la configuración de una **licencia urbanística**⁸ que debe solicitarse previamente a la destinación de las viviendas al uso turístico, el artículo 1 del Decreto-ley 3/2023 señala que *«se sujeta al régimen de licencia urbanística previa el destino de las viviendas al uso turístico en los municipios con problemas de acceso a la vivienda y los municipios en riesgo de romper el equilibrio del entorno urbano por una alta concentración de viviendas de uso turístico»*.

Se trata de una licencia urbanística que tiene una duración de 5 años (prorrogable por períodos de 5 años), siempre que el planeamiento urbanístico lo permita. Además, existe una limitación cuantitativa de las licencias que se pueden otorgar pues, según la disposición final primera del Decreto-ley 3/2023, *«en nin-*

8. La disposición final primera del Decreto-ley 3/2023 prevé la adición de una nueva letra, la «p», en el apartado 1 del artículo 187 TRLUC. Esta previsión debe completarse con lo previsto en la nueva disposición adicional 27^a en el TRLUC, incorporada por la disposición final primera del Decreto-ley 3/2023.

gún caso, se pueden otorgar más licencias que las resultantes de aplicar un máximo de 10 viviendas de uso turístico por 100 habitantes».

En segundo lugar, el Decreto-ley 3/2023 **no resulta aplicable a todo el territorio catalán**, sino únicamente a aquellos municipios que tengan «*problemas de acceso a la vivienda*»⁹ o que se encuentren «*en riesgo de romper el equilibrio del entorno urbano por una alta concentración de viviendas de uso turístico*»¹⁰.

El Decreto-ley 3/2023 incorpora un listado de municipios donde la vivienda de uso turístico se encuentra sujeta al régimen de licencia urbanística previa. Esta relación de municipios se encuentra detallada en el Anexo y tiene una vigencia de 5 años a contar desde la entrada en vigor del Decreto-ley 3/2023. Este listado de municipios se someterá a revisión periódica cada cinco años (art. 3 Decreto-ley 3/2023).

En tercer lugar, en relación con las **viviendas de uso turístico debidamente habilitadas** en el momento de la entrada en vigor del Decreto-ley 3/2023, la disposición transitoria segunda recoge el régimen transitorio y señala lo siguiente:

- Estas viviendas disponen de un plazo de 5 años para disponer de una licencia urbanística adecuada o bien deben cesar en su actividad;
- En caso de acreditar que el plazo de 5 años anterior no compensa la pérdida del título habilitante de la vivienda de uso turístico, se podrá solicitar una única ampliación del régimen transitorio por 5 años más. Esta ampliación debe solicitarse en el Ayuntamiento donde radique la vivienda una vez transcurridos 4 años desde la entrada en vigor del Decreto-ley 3/2023 y antes de que finalice el plazo de 5 años.
- En cualquier caso, el régimen transitorio tiene el carácter de indemnización por todos los conceptos.

Por último, no podemos obviar que **el planeamiento urbanístico debe adaptarse a las previsiones** establecidas por el Decreto-ley 3/2023.

Así, de acuerdo con la disposición adicional 27ª TRLUC introducida por el Decreto-ley 3/2023, la vivienda de uso turístico solo es compatible con el uso de vivienda si lo permite expresamente el planeamiento urbanístico y cuando se justifique la suficiencia de suelo calificado para el uso de vivienda destinada a domicilio habitual y permanente de la población residente, teniendo en cuenta

9. De acuerdo con la disposición transitoria primera del Decreto-ley 3/2023, son aquellos municipios que tengan necesidades de vivienda acreditadas y que cumplan, al menos, con uno de los requisitos siguientes: a) que la carga media del coste del alquiler o de la hipoteca al presupuesto personal o de la unidad de convivencia, más los gastos y suministros básicos, supere el 30% de los ingresos medios o de la renta media de los hogares; y b) que en el plazo de los cinco años anteriores a la entrada en vigor del Decreto-ley 3/2023 el precio de alquiler o compra de la vivienda haya experimentado un porcentaje de crecimiento acumulado al menos en tres puntos porcentuales superior al porcentaje de crecimiento acumulado en el índice de precios de consumo de Cataluña.

10. De acuerdo con la disposición transitoria primera del Decreto-ley 3/2023, se consideran municipios en riesgo de romper el equilibrio aquellos que presenten una ratio de 5 o más viviendas de uso turístico por 100 habitantes en el momento de la aprobación del Decreto-ley 3/2023.

los siguientes factores: el régimen de tenencia de las viviendas en municipio, el hecho de no posar en riesgo la protección del entorno urbano y el principio de desarrollo urbanístico sostenible.

A pesar de lo anterior, el Decreto-ley 3/2023 no establece ningún plazo para que los distintos municipios adapten debidamente sus instrumentos de planeamiento urbanístico ni tampoco un régimen transitorio para la aplicación de estas nuevas previsiones. No obstante, teniendo en cuenta que el Decreto-ley 3/2023 otorga un plazo de cinco años desde la entrada en vigor del mismo para que las viviendas de uso turístico debidamente habilitadas en ese momento puedan mantener el ejercicio de la actividad, podemos entender que los Ayuntamientos deben tener adaptar su planeamiento en ese mismo plazo de tiempo, aunque la norma no lo señala expresamente.

En este sentido, los ayuntamientos deberán modificar sus Planes de Ordenación Urbanística Municipal para permitir expresamente el uso turístico de las viviendas. Además, de acuerdo con las previsiones del Decreto-ley 3/2023, deberán justificar que existe suelo suficiente para destinarlo a vivienda habitual y permanente de la población que reside en el municipio.

CONCLUSIÓN FINAL

En definitiva, y a modo de conclusión, el derecho a la vivienda tiene carácter poliédrico e índice, de forma directa, en un amplio abanico de derechos pues no podemos concebir el derecho a la intimidad o el derecho a la salud sin el acceso a una vivienda digna, asequible y adecuada. Por esta razón, el acceso a la vivienda no puede fomentarse de forma aislada, sino que debe abordarse en estrecha relación con el urbanismo, que supone una herramienta fundamental para garantizar este derecho.

En el caso de Cataluña, como hemos visto, la conexión entre derecho urbanístico y derecho a la vivienda se manifiesta con una especial intensidad debida, entre otros factores, a la presión urbanística, a la escasez de suelo disponible y a la fuerte demanda de vivienda asequible por parte de la población. Por este motivo, las políticas urbanísticas catalanas han ido evolucionando, de manera progresiva, hacia un modelo más integrador, donde la planificación y ordenación del territorio se vincula cada vez más a criterios sociales y de sostenibilidad. Así, el planificador debe ser responsable y tener en cuenta, especialmente, el concepto de cohesión social que constituye la capacidad urbanística para favorecer la integración, la convivencia y la equidad entre los habitantes de un determinado territorio.

En este contexto, las fórmulas de colaboración público-privada se constituyen como mecanismos necesarios para movilizar recursos, compartir riesgos entre la Administración Pública y el sector privado y fomentar, en base a esta colaboración, la construcción de vivienda protegida o asequible que se necesita, especialmente, en suelo urbano consolidado.

Así, además de apostar por la rehabilitación urbana como el conjunto de intervenciones destinadas a mejorar, renovar o recuperar zonas urbanas ya existentes, el derecho urbanístico catalán posee una serie de medidas que permitirían incrementar el parque público o social de vivienda mediante mecanismos de colaboración público-privada. Estos mecanismos han sido objeto de la regulación urbanística prácticamente desde la aprobación de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda pero han sido renovados e impulsados por las modificaciones más recientes en la materia y, en especial, por la aprobación del Plan Territorial Sectorial de Vivienda, que pretende hacer efectivo el derecho a una vivienda digna y adecuada en Cataluña, además de dar cumplimiento al objetivo de solidaridad urbana en los municipios de demanda residencial fuerte y acreditada e incrementar el parque de alquiler social hasta conseguir que el mismo represente el 9% del total del parque de viviendas principales.

Todo ello en base a los mecanismos urbanísticos ya regulados que hemos visto a lo largo de este capítulo, esto es, entre otros: las reservas de suelo, los patrimonios públicos del suelo, el impulso del derecho de superficie y de la cesión de uso o la adaptación de los alojamientos dotaciones para un uso residencial con carácter indefinido.

Se trata, por tanto, de establecer una colaboración entre la Administración Pública y el sector privado que debe estar cuidadosamente regulada y orientada para garantizar un interés general, es decir, el acceso a una vivienda digna, adecuada y asequible en términos económicos. Para ello, es necesario que, desde el ámbito urbanístico, se siga apostando por una planificación urbana inclusiva, participativa y responsable, donde la colaboración público-privada no constituya un fin en sí mismo, sino un medio para garantizar el cumplimiento efectivo del derecho a la vivienda.

BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO HIGUERA, C. (2024). «Quins béns conformen el patrimoni municipal del sòl i l'habitatge (PMSH) i què podem fer amb aquests béns?» [archivo en línea]. Recuperado de: <https://formaciooberta.eapc.gencat.cat/espaiemantics/mon-local/quins-bens-conformen-el-patrimoni-municipal-del-sol-i-lhabitatge-pmsh-i-que-podem-fer-amb-aquests-bens.html>
- ARAGUÀS GÁLGERÀ, I. La transparencia en el ejercicio de la potestad reglamentaria. Atelier. 2016.
- ARAGUÀS GÁLGERÀ, I. (2024): «Urbanisme i habitatges d'ús turístic. Un equilibri impossible? », PaperClip, Institut d'Esduis de l'Autogovern. Generalitat de Catalunya, núm. 8, 1-18, 2938-0685 (versión impresa) 2938-0693 (versión electrónica).
- BASTÚS RUIZ, B. Mecanismos para la ampliación del parque público de vivienda. Editorial Atelier. 2023.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., & PAREJO ALFONSO, L. *Lecciones de derecho urbanístico: I, Vol. I*, Ed. Civitas. 1979.

- Gobierno de España. (2021). Plan de recuperación, transformación y resiliencia [archivo PDF]. Recuperado de https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/30042021-Plan_Recuperacion_%20Transformacion_%20Resiliencia.pdf
- Gobierno de España. (2021). Memoria IDAE 2021-2022. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.
- LAMBEA LLOP, N. La gestión de la vivienda social en clave europea. Tirant lo Blanch. 2022.
- Observatorio de Vivienda Asequible <https://provivienda.org/observatorio/causas-del-problema/parque-de-vivienda/>
- IDESCAT <https://www.idescat.cat/indicadors/?id=aec&n=15695>
- Noguera de la Muela, B. (2021). «La colaboración público-privada a propósito de los fondos europeos Next Generation (NG-EU): PERTE, agrupaciones, consorcios y sociedades de economía mixta». En Gimeno Feliu, J.M. (Dir.), *Observatorio de los contratos públicos 2020* (pp. 407-447). Aranzadi
- PONCE SOLÉ, J. (2024). «El Pla territorial sectorial d'habitatge aprovat pel Decret 408/2024, de 22 d'octubre, i les reserves necessàries per a habitatge protegit: una atenció especial al sòl urbà consolidat, a la STC 16/2021 i a la STSJC de 6 de juliol de 2021» [archivo en línea]. Recuperado de: <https://formaciooberta.eapc.gencat.cat/espaistematics/mon-local/el-pla-territorial-sectorial-dhabitatge-aprovat-pel-decret-4082024-de-22-doctubre-i-les-reserves-necessaries-per-a-habitatge-protegit-una-atencio-especial-al-sol-urba-consolidat-a-la-stc-162021-i-a-la-stsjc-de-6-de-juliol-de-2021.html>
- ROGER FERNÁNDEZ, G. (2005). «La gestión del suelo para la vivienda social». En el curso de verano de la Universidad Complutense: El derecho a la vivienda y la política social, El Escorial, Madrid, 25 a 29 de julio.
- SOJO, A. (2018). «La cohesión social democrática como guía de las políticas públicas: una perspectiva conceptual y metodológica renovada». *Colección Eurosocietal*, nº 1.
- TRAYTER JIMÉNEZ, J.M. *Derecho urbanístico de Cataluña*. 12ª Edición. Editorial Atelier. 2024.

LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA Y EL RETO DE LA VIVIENDA ASEQUIBLE: SOCIEDADES DE ECONOMÍA MIXTA, DERECHO DE SUPERFICIE Y CONCESIONES DE DOMINIO PÚBLICO

Belén Noguera de la Muela

Catedrática de Derecho Administrativo

Universitat de Barcelona

SUMARIO: 1. Introducción 2. La colaboración público-privada, pieza clave para las políticas públicas en vivienda 2.1 La tesis de la «fundamentalización» del derecho a la vivienda. Las actuaciones públicas en materia de vivienda como servicio de interés general 2.2 Las fórmulas de CPP en materia de vivienda: especialidades 2.2.1 El modelo institucional de CPP en vivienda: las sociedades de economía mixta 2.2.2 Técnicas patrimoniales de colaboración público-privada: concesiones demaniales y derecho de superficie: breve aproximación. Bibliografía

1. INTRODUCCIÓN

Acceder a una vivienda es uno de los problemas más complejos y segunda mayor preocupación de la ciudadanía española, según datos del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana.

La crisis de asequibilidad de la vivienda se manifiesta en España de forma crítica: el aumento descontrolado de los precios del alquiler, la escasez de vivienda pública, la dificultad de acceso a la propiedad por capas más extensas de la población, entre otras, configuran un panorama complejo. Nos situamos, por tanto, según los últimos estudios, entre los países de cola en asequibilidad habitacional.

Así, para facilitar el acceso a la vivienda, hay que combinar múltiples políticas en distintos ámbitos, tal y como ha señalado el Banco de España en su Informe anual de 2023.

Además, es conocido que el artículo 47 de la Constitución Española tiene una esfera de actuación en legislaciones bien dispares, tal como la urbanística, la arrendaticia, la hipotecaria, la relativa a la rehabilitación y, claro está, la de vivienda, a las que se suman las normativas de las Comunidades Autónomas¹. Se evidencia, por tanto, un peso normativo que no se corresponde con una política efectiva de este derecho. Una amplia regulación multinivel de esta materia que no ofrece la seguridad jurídica deseable y que la promulgación de la Ley por el derecho a la vivienda de 2023 no parece solucionar.

Por tanto, hay que revertir todas aquellas propuestas que agravan el problema y modificar aquellas regulaciones que han demostrado ser totalmente ineficaces y plantear la mejor manera de dar certidumbre a los propietarios para poner su casa en alquiler y a las promotoras para construir obra nueva. Además, tal y como señala el Banco de España en su Informe anual de 2023, urge, entre otras, abordar reformas en otros ámbitos como medidas fiscales (ampliar la deducción por arrendamientos de vivienda habitual, aplicación de tipo súper reducido del IVA en la compra de primera vivienda: en caso de alquileres, hacer deducciones a los inquilinos en el IRPF); reforzar los mecanismos de soporte financiero (préstamos bonificados, subvenciones, cesiones de suelo) a las empresas promotoras para incrementar así el parque de vivienda asequible en régimen de alquiler; adoptar y mejorar la gestión de los procesos administrativos relacionados con las políticas de suelo y el urbanismo; aumentar la coordinación entre

1. Las leyes autonómicas sobre vivienda son: Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía (BOE, núm. 77, 30.03.2010, pp. 29796-29808); Ley 24/2003, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de política de vivienda protegida (BOE, núm. 14, 16.01.2004, pp. 1834-1852) [Aragón]; Ley 2/2004, de 29 de octubre, de medidas urgentes en materia de suelo y vivienda (BOE, núm. 296, 09.12.2004, pp. 40502-40512) [Asturias]; Ley 5/2018, de 19 de junio, de la vivienda de las Illes Balears (BOE, núm. 169, 13.07.2018, pp. 70582-70629); Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias (BOE, núm. 56, 06.03.2003, pp. 8988-9009); Ley 5/2014, de 26 de diciembre, de Vivienda Protegida de Cantabria (BOE, núm. 23, 27.01.2015, pp. 5974-6002); Ley 2/2002, de 7 de febrero, por la que se establecen y regulan las diversas modalidades de viviendas de protección pública en Castilla-la Mancha (BOE, núm. 79, 02.04.2002, pp. 12561-12563); Ley 9/2010, de 30 de agosto, del derecho a la vivienda de la Comunidad de Castilla y León (BOE, núm. 235, 28.09.2010, pp. 82348-82388); Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda (BOE, núm. 50, 27.02.2008, pp. 11653-11696) [Cataluña]; Ley 11/2019, de 11 de abril, de promoción y acceso a la vivienda de Extremadura (BOE, núm. 116, 15.05.2019, pp. 51828-51891); Ley 8/2012, de 29 de junio, de vivienda de Galicia (BOE, núm. 217, 08.09.2012, pp. 63369-63421); Ley 2/2007, de 1 de marzo, de Vivienda de la Comunidad Autónoma de La Rioja (BOE, núm. 76, 29.03.2007, pp. 13624-13645); Ley 6/1997, de 8 de enero, de Protección Pública a la Vivienda de la Comunidad de Madrid (BOE, núm. 207, 29.08.1997, pp. 25915-25916); Ley 6/2015, de 24 de marzo, de la Vivienda de la Región de Murcia (BOE, núm. 103, 30.04.2015, p. 37667-37689); Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra (BOE, núm. 132, 31.05.2010, pp. 46907-46954); Ley 8/2004, de 20 de octubre, de la Vivienda de la Comunidad Valenciana (BOE, núm. 281, 22.11.2004, pp. 38582-38600); Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunidad Valenciana (BOE, núm. 56, 07.03.2017, pp. 16711-16742), y Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda (BOE, núm. 166, 13.02.2015, pp. 57907-57968) [País Vasco].

las administraciones públicas para reducir los dilatados plazos de ejecución actuales; mejorar el transporte público en las áreas metropolitanas y como no, fomentar fórmulas de colaboración público-privada (CPP) con el objetivo de dinamizar el mercado de la vivienda asequible.

Efectivamente, la colaboración público-privada es un fenómeno en expansión creciente que opera en ámbitos muy diversos y también en el de la vivienda, evidenciándose la potencialidad que encierra el binomio público-privado.

Se presenta como vector de innovación y es una fórmula exitosa para afrontar los retos económicos, sociales y de gobernanza a los que nos enfrentamos y, en estos términos, se pronuncia la Unión Europea, que la considera elemento que permite la vertebración social y el impulso de un mejor crecimiento económico.

Es, por tanto, la colaboración público-privada una pieza esencial para anclar el Estado Social que proclama nuestra Constitución en su artículo 1, presentándose también como elemento de buena administración en las prestaciones públicas.

En pleno siglo XXI cumplir con los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), requiere que actores públicos y privados aprendan a cooperar. Se constata que trabajando juntos el sector público y el sector privado son capaces de generar valor público añadido y, por tanto, el dilema de colaborar o no colaborar relacionando esta decisión a determinadas ideologías políticas, ha pasado a ser un debate estéril.

En la actualidad, los CPP deben enmarcarse en esa nueva correlación entre Estado y sociedad (ESTEVE PARDO)², donde aquél, mermado en sus recursos, está perdiendo protagonismo en beneficio de ésta, pero en la que desarrolle una función de garantía asegurando que en la gestión de actuación del sector privado se atiendan los intereses generales comprometidos.

Cómo se satisface el interés público y la calidad de la prestación debe ser el factor determinante para decidir la intensidad de CPP y cuál de las diversas fórmulas posibles es la más adecuada: contractuales, institucionales o patrimoniales.

Ahora bien, cabe avanzar que la CPP no se trata de un concepto unívoco, no es un concepto jurídico sino de *public management*, que admite distintas modalidades y presenta, por tanto, un carácter elástico, debiéndose señalar caso por caso cuál es la más idónea.

2. LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA, PIEZA CLAVE PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN VIVIENDA

Un buen entendimiento de la CPP (en cualquiera de sus modalidades), como ha señalado F. CAAMAÑO³, la convierte en un instrumento fundamental para alcanzar el objetivo de mejor satisfacción del interés público. Por ello, es una es-

2. J. ESTEVE PARDO, «La Administración garante. Una aproximación», RAP núm. 197, 2015, pp. 16-19.

3. F. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, A modo de Introducción, en Servicios públicos e ideología. El interés general en juego, Ed. Profit, 2017, p. 34.

trategia de participación de la iniciativa privada para el desarrollo de inversiones y actividades de interés público que difícilmente pueden asumir por sí mismas las Administraciones Públicas por diversas razones técnicas, financieras o de riesgos. De ahí que resulte de gran importancia planificar una estrategia que favorezca estas técnicas, así como el proporcional reparto de los riesgos, preservando la legítima rentabilidad razonable del socio inversor⁴.

Es una realidad que, a día de hoy, los modelos de CPP no están funcionando en España, lo que supone una debilidad del modelo económico. Y tal como ha señalado GIMENO FELIU⁵, no puede haber un Estado social óptimo, sin un correcto y sincrónico funcionamiento de la actividad económica, lo que requiere una posición de liderazgo institucional público.

En este contexto, los poderes públicos tienen una función de liderazgo, de regulación e impulso de las actividades económicas, y deben repensar una nueva arquitectura de la CPP para mejorar la productividad y servir de política palanca y mejorar los derechos sociales, entre los que se encuentra el derecho a la vivienda.

2.1. La tesis de la «fundamentalización» del derecho a la vivienda. Las actuaciones públicas en materia de vivienda como servicio de interés general

Efectivamente, el «derecho a [...] una vivienda digna y adecuada» que proclama el artículo 47 de la Constitución Española (CE), también los artículos 26 y 47 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, y el artículo 25 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, entre otras, está íntimamente vinculado a la cláusula del Estado social⁶. La vivienda desempeña un papel central en nuestro día a día, pues afecta a nuestra calidad de vida y a nuestra salud, así como a nuestra capacidad para ejercer derechos básicos. Y se presenta, además, como una necesidad material básica, por lo que resulta un factor clave para la cohesión social. De ahí que el derecho de acceso a la vivienda tenga un carácter poliédrico, incida en el ámbito jurídico, el social y el económico⁷, y su estudio pueda abordarse desde diferentes vertientes que, a su vez, atraen diversas competencias del Estado y de

4. Recordemos que una inadecuada distribución de riesgos es un desincentivo de los modelos concesionales, tal y como ha puesto de relieve la OIResCon en su Informe especial de supervisión de 2023.

5. J.M. GIMENO FELIU, «La colaboración público-privada en un contexto de moderna gobernanza económica al servicio de la ciudadanía»; *Revista General de Derecho Administrativo* núm. 65, 2024.

6. B. NOGUERA DE LA MUELA y B. BASTÚS RUIZ, «Las competencias estatales con incidencia en vivienda en la Ley estatal 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda a la luz de la jurisprudencia constitucional», *RCDP*, núm. 69, 2024, p. 140-167; J. JARIA i MANZANO, «El derecho a una vivienda digna en el contexto de Estado social», *El acceso a la vivienda en un contexto de crisis*, Edisofer, 2011, pp. 53-88; J. ZAMORANO WISNES, *El derecho a la vivienda en Andalucía*, Tirant lo Blanch, 2022, pp. 47-56.

7. J. ZAMORANO WISNES, *El derecho a la vivienda (...)*, 2022, ob. cit. pp. 63-64; B. BASTUS RUIZ, *Mecanismos para la ampliación del parque público de vivienda: el impacto de la Ley estatal por el derecho de la vivienda*, Atelier, 2023, p. 25.

las CCAA. Así, como derecho subjetivo, como propiedad privada que tiene una utilidad individual y cumple también una función social, y como elemento de producción y, en consecuencia, importante sector de la economía.

Si bien, aun vinculado íntimamente al Estado social, venimos asistiendo en los últimos años a una etapa de crisis del Estado social, del Estado del bienestar, en la que se han producido importantes cambios en las estructuras políticas, económicas y sociales, también motivadas por la globalización y la aparición de nuevos agentes en las esferas de decisión jurídico-política⁸ que, en España, por lo que se refiere al derecho a la vivienda, presenta características propias.

A este respecto, se inscribe en una trayectoria de desatención, que ha propiciado una mayor intervención de las CCAA, que han aprobado numerosas leyes en materia de vivienda, paquete legislativo que se inauguró con la primigenia Ley 24/1991, de 29 de noviembre, de la Vivienda⁹ de Cataluña (hoy derogada), y de este modo, se ha configurado una amplia y rica tipología de leyes autonómicas sobre esta materia, que van desde las que establecen una regulación completa del régimen jurídico de la vivienda, ya sea vivienda libre o protegida, hasta las que se limitan a regular solo esta última, pasando por otras que se centran en el derecho constitucional a la vivienda.

En todo caso, se ha producido por parte de los legisladores autonómicos un ensanchamiento de la intervención pública, que ha alcanzado a las relaciones jurídico-privadas, ha llevado a la imposición de obligaciones a privados en interés de la tutela de los grupos sociales vulnerables, pero también ha favorecido, de otra parte, el estímulo de la colaboración público-privada para la promoción de vivienda asequible.

En suma, desarrollos legislativos en el plano autonómico que han buscado la efectividad jurídica del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada, en concordancia, de una parte, con una doctrina que considera el derecho a la vivienda del artículo 47 de la CE como un derecho constitucional del que se desprenden derechos subjetivos¹⁰, y de otra, con la reciente doctrina internacional de derechos fundamentales en conexión con la vivienda¹¹.

Esta concepción más abierta del derecho a la vivienda en la doctrina y la jurisprudencia internacionales, que se ha reflejado también entre la doctrina española, muestra un amplio tratamiento del artículo 47 de la CE como un derecho

8. A. QUINTIÀ PASTRANA, Derecho a la vivienda y vulnerabilidad. Las medidas públicas de protección frente a la emergencia social, Thomson Reuters-Aranzadi, 2022, pp. 25-26; J. ESTEVE PARDO, El desconcierto del Leviatán. Política y derecho ante las incertidumbres de la ciencia, Marcial Pons, 2009, p. 25.

9. Ley 24/1991, de 29 de noviembre, de la Vivienda (BOE, núm. 42, 18.02.1992, pp. 5578-5585).

10. F. LÓPEZ RAMÓN, «El derecho subjetivo a la vivienda», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 241, núm. 34, 2014, pp. 49-91; J. PONCE SOLÉ, «Reforma constitucional y derechos sociales. La necesidad de un nuevo paradigma en el derecho público español», *Revista española de derecho constitucional*, año 37, núm. 111, 2017, pp. 67-98; D. CANALS I AMETLLER, «La efectividad de la regulación normativa del derecho a una vivienda digna y adecuada. Una crítica desde el análisis social del derecho», *Políticas y derecho a la vivienda: gente sin casa y casas sin gente*, Tirant lo Blanc, 2020, pp. 97-136; L.M. DIEZ-PICAZO, *Sistemas de derechos fundamentales*, Civitas, 2003.

11. A. QUINTIÀ PASTRANA, *Derecho a la vivienda (...)*, 2022, ob. cit. p. 41.

constitucional, al referirse a la existencia de un mandato constitucional a los poderes públicos que se vincula, en ocasiones, a los desarrollos del derecho internacional de los derechos humanos; y también al reconocerse la existencia de un derecho subjetivo que puede articularse en vía legislativa, o incluso al identificarse el propio título constitucional como un derecho subjetivo. De otra parte, cabe asimismo señalar que el sector doctrinal que interpreta el artículo 47 a la luz de los «principios rectores de la política social y económica» (capítulo tercero, del título I de la CE), no niega el valor jurídico del derecho, pero sí reconoce un amplio margen de discrecionalidad para cumplir con el mandato del artículo 47 de la CE.

En todo caso, las categorías de los derechos constitucionales no pueden desligarse de la literalidad de la CE. Así, el artículo 53.3 de la CE solo descarta el reconocimiento como derechos subjetivos a los principios establecidos en el capítulo III, del título I del texto constitucional, pero ello no afecta a los derechos recogidos dentro de ese mismo capítulo, como el derecho a la salud (art. 43), el derecho a la cultura (art. 44), el derecho al medioambiente (art. 45) y el derecho a la vivienda (art. 47). En ese capítulo III del título I no se contienen solo principios. Y, de la misma manera que excluimos de las garantías constitucionales de los derechos fundamentales los principios incluidos entre los derechos, habrá que excluir de las limitaciones constitucionales de los principios económico-sociales los derechos recogidos entre dichos principios señalados más arriba.

Por tanto, el artículo 53.3 de la CE únicamente se está refiriendo a los «principios reconocidos en el capítulo tercero» (que «informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Solo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen») sin hacer alusión a los derechos reconocidos en el mismo capítulo.

En suma, hoy, la idea de que el derecho a la vivienda constituye un mero principio rector parece, en buena parte, abandonada, Y ya se le catalogue como derecho subjetivo con características matizadas¹² o como un derecho constitucional de configuración legal, cuya exigibilidad depende de la intervención del legislador¹³, en el fondo late, en nuestra opinión, un mandato constitucional vinculante ineludible. Pese a ser su contenido constitucional indeterminado y necesitar de la configuración legal, cuenta, en todo caso, con un contenido mínimo indisponible, que opera como parámetro de control constitucional y límite respecto a otros derechos constitucionales. Así, el contenido ineludible del ar-

12. J. PONCE SOLÉ, «Reforma constitucional (...)», 2017, ob. cit.; F. LÓPEZ RAMÓN, «El derecho subjetivo (...)», 2014, ob. cit.

13. M. VAQUER CABALLERÍA, «De nuevo sobre la doctrina europea de los servicios de interés general. Los problemas para definir la 'familia de los servicios sociales' y su aplicación a la materia de vivienda», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 25, 2010; J.M. SOUVIRON MORENILLA, «El derecho a la vivienda y su garantía pública. Entre el Servicio público y la protección social», *Servicios de interés general y protección de los usuarios (educación, sanidad, servicios sociales, vivienda, energía, transportes y comunicaciones electrónicas)*, Dykinson, 2018; D. CANALS I AMETLLER, «La efectividad de la regulación (...)», 2020, ob. cit. pp. 181-224.

título 47 de la CE es la protección más inmediata del principio de dignidad de la persona¹⁴.

En línea con la afirmación de la existencia de un contenido constitucional mínimo, se puede sostener la tesis de la «fundamentalización»¹⁵ de determinados derechos sociales de prestación, entre ellos, el derecho a la vivienda, que implicaría el compromiso de satisfacer aquellas prestaciones necesarias para atender a su contenido esencial, esto es, cumplir con unos umbrales mínimos de satisfacción.

A estos efectos, la «fundamentalización del derecho a la vivienda» se articula a través de la aplicación al mismo de la garantía del contenido esencial. Tratándose, además, de extender la protección del amparo ordinario y constitucional al derecho a la vivienda fundamentalizado¹⁶.

A mayor abundamiento y en otro orden de cosas, cabe resaltar cómo la LDV justifica la intervención del Estado en el sector de la vivienda en base a que el mandato del artículo 47 CE va dirigido a todos los poderes públicos sin excepción —y, por ende, también al Estado— que estará obligado a cumplirlo en el marco de sus respectivas competencias. Calificando en su preámbulo expresamente a la vivienda como «bien esencial de rango constitucional», «pilar central del bienestar social en cuanto lugar de desarrollo de la vida pública y familiar, y centro de todas las políticas urbanas», así como «factor determinante de la estructuración espacial», destacando también su «relevancia social», que se plasma en diversas declaraciones internacionales, para configurar «las políticas destinadas a satisfacer el derecho de acceso a una vivienda digna y adecuada como un servicio de interés general», tanto mediante la creación y gestión de parques públicos de vivienda como a través de aquellas actuaciones públicas y privadas, que tengan por objeto la provisión de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública (apartado III, párrafo cuarto del preámbulo LDV), en concordancia con lo establecido más adelante en el articulado, concretamente, en el artículo 4 LDV.

Y se añade en tal apartado III que tales políticas públicas en materia de vivienda han de orientarse desde esa doble perspectiva (indicada supra), «de un lado, es imprescindible para cumplir el mandato del artículo 47 CE, que las administraciones públicas territoriales competentes desarrollen sus respectivos parques públicos de vivienda para destinarlos, con carácter prioritario, a satisfacer la necesidad de vivienda de aquellos colectivos más desfavorecidos, en situaciones de vulnerabilidad o exclusión social y, con carácter general, de todos aquellos que tengan dificultades de acceso a la vivienda en el mercado.

De otro lado, las políticas públicas deben favorecer la existencia de una oferta suficiente y adecuada de vivienda, que responda a la demanda existente y

14. A. QUINTIÀ PASTRANA, *Derecho a la vivienda (...)*, 2022, ob. cit. p. 37.

15. M.L. MARTÍNEZ ALARCÓN, «El derecho a la vivienda. El artículo 47 de la Constitución Española», *Los Nuevos derechos sociales fundamentales. Una propuesta de reforma constitucional*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2023, p. 90; B. NOGUERA DE LA MUELA y B. BASTÚS RUIZ, «Las competencias estatales (...)» ob. cit. p. 145.

16. D. LÓPEZ GARRIDO, «Introducción», *Los Nuevos derechos sociales fundamentales. Una propuesta de reforma constitucional*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2023, p. 24; M.L. MARTÍNEZ ALARCÓN, «El derecho a la vivienda (...)», 2023, ob. cit. p. 118.

permita el equilibrio del mercado, asegurando la transparencia y adecuado funcionamiento del mismo.»

En línea con ello, en el artículo 4 LDV se declara que «(...) tienen la consideración de servicios de interés general, como elementos clave de la cohesión económica, social y territorial, los determinados por las administraciones competentes en la materia, y el ámbito de competencia estatal o de colaboración del Estado con las demás administraciones:

- a) El desarrollo de las actuaciones necesarias para la creación, ampliación, conservación y mejora del parque público de vivienda, por parte de las Administraciones públicas competentes y sus entes instrumentales o dependientes, así como su gestión para asegurar su utilización efectiva en condiciones asequibles, tal y como se definen en el artículo anterior o en la normativa autonómica correspondiente.
- b) Las actividades, públicas o privadas, cuyo fin sea la construcción o rehabilitación de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública que fije un precio máximo de venta y alquiler, con destino a las personas u hogares que reúnan los requisitos preestablecidos en base a criterios objetivos que definan su situación económica y social.
- c) El desarrollo de las actuaciones necesarias por parte de las Administraciones públicas competentes y sus entes instrumentales o dependientes, encaminadas a promover la mejora de las condiciones de habitabilidad, de accesibilidad o de eficiencia energética de los edificios de viviendas, de titularidad pública y privada.»

Así, pese a tal calificación de servicios de interés general de tales actuaciones públicas en el artículo 4 LDV, no se prevé en el mismo un régimen jurídico *ad hoc*, si bien partiendo de tal consideración para los servicios de provisión de vivienda social, que son en todo caso, servicios sociales de interés general¹⁷, serán económicos o no, a los efectos de su sujeción a los principios y reglas del mercado interior, dependiendo de su concreta configuración en cada caso.

Así, como señala M. VAQUER, cuando se configuren en terrenos de pura solidaridad (por ejemplo, alojamientos residenciales gratuitos para personas sin hogar con servicios complementarios de inserción, además del puramente residencial), los servicios públicos de vivienda estarán sencillamente fuera del ámbito de aplicación del artículo 106.2 y del Derecho europeo de la competencia, por lo que los Estados miembros de la Unión gozan de plena soberanía para organizarlos, financiarlos y prestarlos con un régimen jurídico exorbitante. Sin embargo, cuando reciban una configuración social, pero compatible con la empresa (por ejemplo, alquiler de viviendas para jóvenes o mayores, con rentas inferiores a las de mercado gracias a transferencias o subvenciones públicas), entonces sí serán servicios de interés económico general a los que resultan de aplicación los preceptos mencionados, por lo que deberán sujetarse en lo posible a las reglas del

17. M. VAQUER CABALLERÍA, «De nuevo sobre la doctrina (...)», 2010, ob. cit.

mercado interior y las derogaciones o exorbitancias respecto de ellas deberán justificarse en cada caso por la misión de interés general que tienen encomendada y ser proporcionales a sus requerimientos.

Concluyéndose en el artículo 4.2 LDV que tales servicios de interés general en materia de vivienda podrán ser ejecutados de manera directa por las Administraciones públicas o sus entes instrumentales o dependientes, o bien podrán realizarse a través de acuerdos con los propietarios, con las entidades legalmente constituidas del tercer sector y de la economía social, o a través de diferentes fórmulas de colaboración público-privada en cumplimiento del marco legal vigente atendiendo a la naturaleza de la colaboración. Todo ello en concordancia con el principio de libertad de administración establecido por el Derecho de la Unión Europea.

2.2. Las fórmulas de CPP en materia de vivienda: especialidades

El análisis jurídico de la CPP se ha limitado frecuentemente a un tipo concreto de colaboración, la que describe el Libro Verde de la Comisión Europea de 2004 sobre la colaboración público-privada, donde distingue entre la colaboración institucional y la contractual, y que se ha centrado en el derecho europeo del mercado interior y de la competencia, lo que explica su atención a ciertas formas jurídicas mediante las que se formaliza la CPP, esto es: contratos de concesiones y sociedades mixtas.

Así, ha sido determinante para la definición de la CPP, la política de estabilidad presupuestaria y de impulso al mercado interior de la Unión Europea en los dos últimos decenios y para estos fines, la Unión Europea ha impulsado acuerdos entre Administraciones públicas y empresas que, por una parte, abren a las empresas diversos sectores de la actividad administrativa como la construcción y gestión de infraestructuras y, por otra parte, se benefician de las capacidades financieras, técnicas u organizativas de tales empresas. Y, en este sentido, en la Unión Europea prima una comprensión estricta de la CPP reducida a los contratos concesionales y las sociedades mixtas adjudicatarias de concesiones.

Sin embargo, esta caracterización, muy vinculada a los objetivos de libre competencia en el mercado interior europeo no agota el universo conceptual de la CPP (VELASCO CABALLERO)¹⁸.

A este respecto, por ejemplo, basta con pensar en la posibilidad de fórmulas de CPP en la prestación de servicios sociales (protagonismo que éstas tienen mucho mayor en ese ámbito que en el de los servicios sanitarios). Servicios sociales cuyo régimen jurídico ha nacido a la sombra de la luz que proyectan los servicios de interés económico social (SIEG), y en contraste con ellos, han sido objeto de una atención residual por parte del legislador europeo, que ha regula-

18. F. VELASCO CABALLERO, «La Administración pública en la colaboración público-privada», *Revista Catalana de Dret Públic* núm. 67, 2023, pp. 36-60.

do el régimen jurídico de la contratación de los servicios sociales como una excepción al régimen general.

Así, el carácter intrínseco de la selección entre diversos candidatos mediante libre concurrencia, en el concepto de contrato que maneja el legislador europeo, explica que, en la legislación autonómica de servicios sociales se haya producido una huida del régimen de contratación pública. En la legislación autonómica se ha mostrado mayoritariamente la firme intención de favorecer a las entidades de iniciativa social frente a las de iniciativa mercantil para la prestación de servicios sociales. Y, para ello, junto al uso de convenios han previsto nuevos instrumentos de CPP —los conciertos sociales como modalidades no contractuales—.

Hoy, por tanto, debemos tener presente que opera una concepción amplia de la colaboración público-privada.

De tal manera que advertimos cómo tras la crisis económica, sanitaria y social provocada por la COVID-19 la CPP presenta un interés renovado como «principio rector indispensable» del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y las instituciones europeas sugieren tener presente la necesaria CPP en la ejecución de los fondos Next Generation¹⁹, y así se califican expresamente como CPP los Proyectos Estratégicos para Recuperación y Transformación Económica (PERTE de la industrialización de la vivienda), e incluso también vinculados al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) se han aprobado subvenciones a proyectos de colaboración público-privada para el fomento de la investigación científico-técnica, subvenciones que se otorgan a agrupaciones no personificadas de empresas y organismos públicos de investigación, incluso la Ley por el derecho a la vivienda 2023 expresamente se refiere a la colaboración público-privada para la ampliación de los parques de vivienda [arts. 2,j), 4.2, 24.1 y 25.1], donde los derechos de superficie sobre suelo público con destino a vivienda protegida de alquiler se considera un nuevo tipo de CPP.

A mayor abundamiento, podemos mencionar los llamados contratos o modelos colaborativos de coste objetivo²⁰, que vienen proponiéndose también desde el sector de la construcción de vivienda.

En definitiva, a la vista del programa político presentado por la presidenta Ursula Von der Leyen al Parlamento Europeo en julio de 2024 denominado «La decisión de Europa» así como de los dos informes sobre competitividad europea: «*EU competitiveness: Issues and challenges*» (Think Tank del Parlamento Europeo), y «*No EU Techno EU Competitiveness. European RDEI: A catalyst for Europe's prosperity*» (elaborado por EARTO) existe un claro contexto europeo a favor de la adecuada movilización de la inversión privada para el ordenado desarrollo de los objetivos y políticas públicas en clave geoestratégica, como ha señalado J.M.

19. B. NOGUERA DE LA MUELA, «La colaboración público-privada a propósito de los fondos europeos Next Generation (NG-EU): PERTE, agrupaciones, consorcios y sociedades de economía mixta», *Observatorio de los contratos públicos 2020* (J.M. Gimeno Feliú, dir., C. de Guerrero Manso, coord.), Thomson Reuters-Aranzadi, 2021, pp. 407 a 447.

20. J.M. GIMENO FELIÚ, «Modelos colaborativos en obras públicas y su viabilidad jurídica en España con el marco normativo vigente», *Revista Aragonesa de Administración Pública* núm. 60, 2023, pp. 13-64.

GIMENO FELIU²¹. Políticas alineadas con la Agenda Social Europea, como seña de identidad del modelo económico y político europeo, que implica una mayor demanda de servicios e infraestructuras por los ciudadanos, y que aconseja un modelo de cooperación entre lo público y lo privado para, de forma conjunta, desplegar modernas políticas públicas en infraestructura, movilidad, sostenibilidad y vivienda.

Si echamos un vistazo a las diferentes fórmulas de colaboración público-privada que impulsan algunas de las Comunidades autónomas y la Administración local (léase Madrid y Barcelona), —y al margen de la creación por el Estado de una empresa pública de vivienda— para la promoción de vivienda asequible que, a su vez, deben cohonestarse con otros mecanismos clave para tratar de buscar un principio de solución, advertimos su multiplicidad, tratándose de adaptar a las necesidades urbanísticas, fiscales y sociales de cada una de ellas con el objetivo de dinamizar el mercado de la vivienda asequible.

Así, los Ayuntamientos como titulares de suelo de dominio público o patrimonial y las Comunidades autónomas, titulares de competencia exclusiva en materia de vivienda, pueden diseñar un modelo que haga efectiva la inversión privada necesaria para ofrecer vivienda de calidad a precios asequibles.

En mi opinión, no parece de recibo apostar por un modelo contractual concesional en materia de vivienda que recogió el Real Decreto-Ley 9/2024, de 23 de diciembre, en su artículo 88, al introducir una disposición adicional quincuagésima séptima en la LCSP 017²², finalmente derogada, ya que no es el tipo contrac-

21. J.M. GIMENO FELIU, «Hacia una nueva contratación pública en clave geoestratégica: la brújula de la competitividad en Europa al servicio de las políticas públicas», *Boletín del Observatorio de Contratación Pública* mes 3, marzo 2025.

22. Disposición adicional quincuagésima séptima «Régimen jurídico aplicable a los contratos de concesión para la promoción de vivienda social a precio asequible en suelo o inmuebles de titularidad pública:

Los contratos de concesión, cuando tengan por objeto la realización de actuaciones de construcción o rehabilitación sobre suelo o inmuebles de titularidad pública y vayan a estar destinados a vivienda social o a precios asequibles, estarán sujetos a la regulación establecida en esta ley de los contratos de concesión de obras y de concesión de servicios, que resulte aplicable atendiendo al objeto de la concesión, con las siguientes salvedades.

El plazo máximo previsto en el artículo 29.6 podrá incrementarse hasta los ochenta años, quedando determinado de acuerdo con el período estimado de recuperación de la inversión.

No será necesaria la previa redacción de anteproyecto y proyecto por la Administración concedente, previstos en los artículos 248 y 249.

El órgano de contratación, con carácter previo a la licitación del contrato, aprobará un estudio de viabilidad económico-financiera, sin que resulte necesario someterlo a información pública ni sean preceptivos el previo informe de la Oficina Nacional de Evaluación, ni el del Comité Superior de Precios de Contratos del Estado. El estudio de seguridad y salud, o en su caso, el estudio básico de seguridad y salud, así como el estudio de riesgos operativos y tecnológicos en la construcción y explotación de las obras serán realizados por el adjudicatario de la licitación.

No será obligatoria la aplicación de la tasa de descuento prevista en el Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española, pudiendo adoptarse para el cálculo del período de recuperación de la inversión una tasa de descuento comprendida entre el rendimiento medio en el mercado secundario de la deuda del Estado a diez años en los últimos seis meses, y el resultado de incrementar dicho rendi-

tual más idóneo, ya que en muchas ocasiones no concurre el giro o tráfico administrativo que lo habilita, además de que la introducción de una serie de cuestiones en tal regulación son criticables, como era la flexibilización del régimen jurídico de los contratos de concesión de obras y de servicios para la promoción de vivienda social o a precio asequible de titularidad pública; concretamente, la incorporación del incremento del plazo máximo de concesión (hasta 80 años), la omisión de determinados trámites preceptivos y el cambio de la tasa de descuento para el cálculo del período de recuperación de la inversión²³.

Por contra, las sociedades de economía mixta para construir y explotar vivienda de alquiler a precio asequible como fórmula de CPP institucional sí posee un amplio recorrido. En el caso, por ejemplo, de SBD Alquiler Social SA y Habitatge Metropolis Barcelona SA, vinculadas respectivamente al municipio de Sabadell y al Área Metropolitana de Barcelona²⁴. Detengámonos a continuación en este modelo institucional de CPP.

miento por un diferencial de 400 puntos básicos. Se tomará como referencia para el cálculo de dicho rendimiento medio los últimos datos disponibles publicados por el Banco de España en el Boletín del Mercado de Deuda Pública.

Se excluye a los pliegos de cláusulas administrativas particulares de la obligación de hacer referencia al umbral mínimo de beneficios y a la distribución de riesgos relevantes entre la Administración y el concesionario, previstos en el artículo 250.

No será necesaria la tramitación conjunta con el estudio de viabilidad del expediente de conveniencia y oportunidad que exige a las entidades locales el apartado 5 de la disposición adicional tercera.»

23. J.M. GIMENO FELIÚ, «Una reflexión prospectiva sobre la contratación pública estratégica en Europa y la vinculación con políticas públicas. La incidencia en la Administración Local», *Ciclo de seminarios de actualización jurídica local «Josep María Esquerda» 2025*, texto original; M.E. LÓPEZ MORA, «Recientes salvedades del régimen jurídico del contrato de concesión», *Observatorio de Contratación Pública*, 2025.

24. En el caso de Sabadell, nos encontramos con la primera sociedad mixta de vivienda para desarrollar un parque de alquiler asequible en Cataluña. En el año 2004 se constituye SBD Lloguer Social, con una composición en la que participaba la propia sociedad municipal, VIMUSA, que aportaba básicamente el suelo y la gestión de la promoción (40%), la Promotora del Vallès (vinculada a Caixa Sabadell) que aportaba capital y financiación (20%), y la empresa especializada en alquiler asequible, Cevasa, que aportaba también capital y la gestión del alquiler (40%). Esta sociedad de colaboración público-privada sigue vigente, aunque la crisis de 2008, que provocó estragos en el sector financiero e inmobiliario, comportó que el socio bancario liquidara su participación a favor del socio privado, y la sociedad municipal redujera su participación a favor también de la empresa Cevasa, que es la que en estos momentos tiene el 80% de las participaciones. En total, Sabadell mantiene aproximadamente 600 viviendas, con un precio ligeramente por debajo de los máximos legales de aplicación, la media no llega a los 6 €/m², resultando un precio medio por vivienda y aparcamiento por debajo de los 500 €, sin incluir gastos repercutibles y consumos (instalaciones centralizadas). La explotación de las viviendas ha permitido a Sabadell, desde su constitución, generar un excedente que no se ha destinado al reparto de dividendos, sino que se ha acumulado en la sociedad, incrementando su capacidad y solvencia. La otra iniciativa de cooperación público-privada es la puesta en marcha de la empresa mixta Habitatge Metròpolis Barcelona (HMB), participada por la AMB (25%), el Ayuntamiento de Barcelona (25%) y en un 50% por NiCrent Residencial (alianza de las empresas NeinorCevasa). El objetivo de esta nueva empresa mixta es la construcción de 4.500 viviendas de alquiler asequible, con precios de entre 7 €/m² y los 9 €/m², previéndose que en el área metropolitana se promuevan el 50% de estas viviendas y el otro 50% en la ciudad de Barcelona. Impulsada en el año 2018, su constitución no ha estado exenta de dificultades para encontrar

2.2.1. El modelo institucional de CPP en vivienda: las sociedades de economía mixta

Como hemos indicado más atrás, la Unión Europea se ha mostrado como un gran impulsor de estas técnicas institucionales, idea que se plasmó por la Comisión en el Libro Verde sobre colaboración público-privada y el Derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones, de 30 de abril de 2004.

Posteriormente, ya en 2008, la Comunicación interpretativa de la Comisión relativa a la aplicación del derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones a la colaboración público-privada institucionalizada (CPPI) estableció que «La característica de esta cooperación, en general a largo plazo, es la función asignada al socio privado que participa en las distintas fases del proyecto de que se trate (diseño, ejecución y explotación), soporta los riesgos tradicionalmente asumidos por el sector público y contribuye con frecuencia a la financiación del proyecto», y la simple aportación de fondos por un inversor privado a una empresa pública no constituye una CPPI.

Asimismo, en opinión de la Comisión, las CPPI también tienen lugar cuando una empresa pública existente es objeto de control mayoritario por socios privados —previsión que no contempla nuestro ordenamiento jurídico— y esta entidad común tiene como fin garantizar la entrega de una obra o prestación de un servicio en beneficio público.

Ya en el ámbito de nuestro Derecho administrativo, las sociedades de economía mixta²⁵ suponen la existencia de una persona jurídico-privada (entidad mercantil) que cuenta con un capital social de composición en parte público y, en parte, privado, teniendo por objeto social la gestión de un servicio público.

En nuestro ordenamiento jurídico, hasta la reforma de la normativa de contratos de 2000 por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, la regulación de las sociedades de economía mixta se había hecho en sede de régimen local (arts. 110-112 del Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales). Fue a propósito de tal reforma cuando se recogió en la legislación de contratos las modalidades de gestión indirecta de los servicios públicos contenidas en la Ley de Bases de Régimen Local (art. 85), para completar así la regulación del contrato de gestión de servicios públicos. Hoy, la Ley de Contratos del Sector Público de 2017 ha suprimido el referido contrato de gestión de servicios públicos, entre cuyas modalidades estaban las sociedades de economía mixta, y se refiere a ellas en su disposición adicional vigésima segunda y en el artículo 28.3.

socios privados. El inicio de su actividad, prevista inicialmente para 2019, se pospuso hasta 2021, después de dejar desierto el primer concurso.

25. B. NOGUERA DE LA MUELA, «Aproximaciones a las sociedades de economía mixta como fórmula de colaboración público-privada institucional a la luz de la Ley de Contratos de 2017», *Observatorio de Contratos Públicos 2023* (J.M. Gimeno Feliú, dir.), 2024.

Este tipo de sociedades de capital mixto²⁶ ha estado presente en las estructuras de nuestra Administración desde hace muchos años, y su idoneidad ha sido demostrada tanto a nivel estatal como local en sectores como la ejecución del planeamiento urbanístico y la construcción de vivienda protegida, especialmente con motivo de la aprobación del todavía vigente Real Decreto 1169/1978, de 2 de mayo, sobre «Constitución de Sociedades Urbanísticas por el Estado, Organismos Autónomos y Corporaciones Locales»²⁷.

Asimismo, las sociedades de economía mixta son reguladas por la Ley de Contratos del Sector Público de 2017 en su disposición adicional vigésima segunda, después de haber anunciado en su exposición de motivos que se mantiene la posibilidad de adjudicación directa de contratos de concesión de obras o de concesión de servicios a una sociedad de economía mixta, especificando que ello se hace siguiendo el criterio recogido por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la Sentencia de 15 de octubre de 2005 (asunto C-196/08, caso *Acosef*) y en la Comunicación Interpretativa de la Comisión de febrero de 2008 mencionada supra.

Asimismo, pero ya en otro orden de cosas, relacionándolo con los principios de necesidad, idoneidad y eficiencia contractual prevé en su artículo 28.3 la posible promoción del proyecto del que trae causa el contrato público por la propia iniciativa privada. Y así, permite a las entidades del sector público, previo cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos, celebrar contratos derivados de proyectos promovidos por la iniciativa privada, en particular con respecto a los contratos de concesión de obras y concesión de servicios incluidos en su modalidad de sociedad de economía mixta. Previsión la de este precepto que no excluye, a la vista de su redacción, que puedan constituirse sociedades de economía mixta en el seno de **otros** contratos²⁸.

De la lectura de la mencionada disposición adicional vigésima segunda, se desprende (en su interpretación conjunta con el art. 3.1.h] LCSP017) que el «capital público» de la sociedad de economía mixta no tiene porqué provenir siempre y en todo caso, de una Administración pública (como si por contra, se deducía del artículo 277 y disposición adicional vigésima novena del TRLCAP de 2011).

26. J. GIFREU FONT, «Mecanismos de colaboración público-privada (...)», 2023, ob. cit. p. 80; J.M. CANTERA CUARTANGO, *Régimen jurídico de la contratación de las sociedades públicas urbanísticas locales*, Aranzadi, 2023, p. 85.

27. Ciertamente, las sociedades urbanísticas locales han sufrido un duro embate fruto de la falta de una regulación jurídica completa del régimen jurídico aplicable a las fórmulas de colaboración público-privada institucional y de las restricciones impuestas por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) (que posteriormente se atenuaron), que han impedido su expansión. En todo caso, estas sociedades gestoras de servicios y no ejecutoras materiales de las obras, esto es, en el ámbito de la vivienda o el urbanismo se trata de sociedades promotoras, no constructoras o urbanizadoras, que tienen prohibido ejecutar materialmente las obras. En tal sentido, el artículo 3.5 del Real Decreto 1169/1978 dispone «La ejecución de obras se adjudicará por la Sociedad en régimen de libre concurrencia, sin que, en ningún caso, pueda dicha Sociedad ejecutarlas directamente».

28. D. SANTIAGO IGLESIAS, «¿Es posible crear sociedades de economía mixta para la gestión de servicios públicos locales en el marco de contratos de servicios y de concesión de servicios?», *REALA*, núm. 16, 2021, p. 109.

Hoy, la expresión «capital público» que utiliza la disposición adicional 22, equivale a un capital con origen coincidente con el del artículo 3.1.h) LCSP017, pudiéndose, por tanto, crear una sociedad de economía mixta por cualquier ente del sector público en la que concurre «mayoritariamente capital público con capital privado».

Ahora bien, a este respecto cabe decir que la disposición adicional 22 está recogiendo un régimen «especial» (que también se prevé en el ámbito de la gestión de los fondos de recuperación de forma directa en el artículo 69 del Real Decreto-ley 36/2020) para el supuesto de que se adjudique un contrato de concesión de obras y de concesión de servicios a una sociedad de economía mixta, que se limita a la exigencia de que tal sociedad de economía mixta que se cree, sea i) mayoritariamente pública, ii) la elección del socio privado se efectúe conforme a las normas públicas, iii) no se modifiquen ni el objeto ni las condiciones que se tuvieron en cuenta en la selección del socio privado. El resto de previsiones que contiene son aplicables a toda sociedad de economía mixta que se constituya en el marco de cualquier otro contrato regulado en la LCSP017, habida cuenta de que establece límites derivados del propio articulado de la Ley de Contratos y no exclusivamente de la disposición adicional 22²⁹. Adjudicación directa que se justifica por razones de economía procedimental.

Y, en concordancia con esta interpretación, resulta que tanto bajo la vigencia de la entonces disposición adicional vigésima novena como de la actual vigésima segunda, en aplicación del principio de libertad de pactos (hoy art. 34.1 de la actual LCSP) cabe la posibilidad de incluir en los pliegos que la adjudicación del contrato de que se trate (como podría ser hoy también el contrato de servicios) quede condicionada a la creación posterior de una sociedad de economía mixta participada por la Administración que licita el contrato y por el socio privado que resultase seleccionado de acuerdo con las condiciones contractuales recogidas en los pliegos.

En relación a la doble o única licitación, desde las distintas instituciones europeas se manifestó la opinión unánime en favor de la licitación única (al respecto, apartado 2.2 *in fine* de la Comunicación interpretativa relativa a la aplicación del Derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones a la colaboración público-privada institucionalizada de 2008), por resultar la doble desincentivadora.

Esta opción por la licitación única tiene un doble objeto: la selección del socio privado para formar la entidad mixta y, además, la adjudicación del contrato a esa

29. D. SANTIAGO IGLESIAS, «¿Es posible crear sociedades (...)», 2021, ob. cit. (2021), p. 110. Asimismo, esta autora critica, a mi juicio acertadamente, la limitación de la participación privada en el capital social de este tipo de sociedades, máxime cuando su objeto consiste en ejecutar contratos de concesión de obras y de concesión de servicios, caracterizados por trasladar el riesgo operacional al contratista que, en este caso, es una sociedad curiosamente con capital mayoritariamente público. En el mismo sentido, J.M. GIMENO FELIÚ, «Las sociedades de economía mixta», [*La gestión de los servicios públicos locales en el marco de la LCSP, la LRJSP y la LRSAL*](#) Wolters Kluwer, 2019, p. 775; M.D. REGO BLANCO, «Novedades sobre la sociedad de economía mixta en la Ley de Contratos del Sector Público de 2017», *Documentación administrativa. Nueva época*, núm. 4, 2017, p. 157.

entidad participada por socio privado y público. Procedimiento de licitación única que fue admitido por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en su Sentencia de 15 de octubre de 2009, asunto C-196/08, caso *Acoset SpA*, donde se pronunció sobre la licitación convocada para la selección del socio minoritario de una sociedad de economía mixta que habría de resultar adjudicataria directa del servicio integrado de aguas en la provincia italiana de Ragusa, en la que afirmó:

«(...) los artículos 43 CE, 49 CE y 86 CE no se oponen a que se adjudique directamente un servicio público que exija la realización previa de ciertas obras —como el que se examina en el litigio principal— a una sociedad de capital mixto, público y privado, especialmente creada para prestar dicho servicio y con este único objeto social, y en la que el socio privado sea seleccionado mediante licitación pública, previa verificación de los requisitos financieros, técnicos, operativos y de gestión relativos al servicio que deba prestarse y de las características de la oferta en cuanto a las prestaciones que deban realizarse, a condición de que dicho procedimiento de licitación respete los principios de libre competencia, de transparencia y de igualdad de trato impuestos por el Tratado en materia de concesiones».

La actual LCSP también apuesta por la licitación única, favoreciendo, por tanto, la flexibilidad y simplificación procedimental a la hora de crear sociedades de economía mixta. Pero una vez se haya optado por ésta como fórmula para la gestión del servicio público, es necesario celebrar el correspondiente contrato administrativo a fin de seleccionar al socio privado, y a su vez atribuir la gestión del servicio a dicha sociedad, con arreglo a la LCSP.

Hoy, la supresión del contrato de gestión de servicios públicos no es obstáculo para continuar recurriendo a las sociedades de economía mixta para la gestión de los servicios públicos, tanto en el marco del contrato de concesión de servicios como del contrato de servicios, e incluso, en el de cualquier otro tipo contractual siempre que así se establezca en los pliegos, de acuerdo con el principio de libertad de pactos (art. 34.1 LCSP), por cuanto la LCSP no contiene ninguna prohibición al respecto y salvo las limitaciones establecidas en la disposición adicional 22, y a las que debemos sumar lo previsto en el artículo 69 del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), que se refiere a la posibilidad de ejecutar un contrato de concesión de obras o de concesión de servicios relativo a un proyecto enmarcado en el PRTR mediante su adjudicación directa a una sociedad de economía mixta siempre que se cumplan ciertas condiciones, y se distingue según se trate de un contrato sujeto a regulación armonizada o no sujeto a regulación armonizada, según se trate de la elección del socio privado por una entidad del sector público que no sea Administración Pública o sí [art. 69.2.b) Real Decreto-Ley 36/2020].

2.2.2. Técnicas patrimoniales de colaboración público-privada: concesiones demaniales y derecho de superficie: breve aproximación

a) El derecho de superficie

El derecho de superficie goza de una gran tradición histórica en el Derecho civil³⁰, y consiste en un derecho real regulado en los artículos 53 y 54 del Texto refundido de la Ley del suelo y rehabilitación urbana de 2015 (TRLSRU), y en los diferentes preceptos de las correspondientes leyes urbanísticas autonómicas. Se rige, por tanto, por toda esta normativa y, asimismo, por su título constitutivo, y en aquello no previsto por la legislación civil. Y se trata de un derecho real autónomo que atribuye al superficiario la facultad de realizar construcciones o edificaciones en la rasante y en el suelo y el subsuelo de una finca ajena, manteniendo la propiedad temporal de las construcciones o edificaciones realizadas, en concreto, hasta un máximo de noventa y nueve años, sin perjuicio de que el plazo concreto deberá venir recogido en el título constitutivo de derecho. También puede constituirse dicho derecho sobre construcciones o edificaciones ya realizadas o sobre viviendas, locales o elementos privativos de construcciones o edificaciones, atribuyendo al superficiario la propiedad temporal de las mismas sin perjuicio de la propiedad separada del titular del suelo.

El derecho de superficie debe elevarse a escritura pública y ha de inscribirse en el Registro de la Propiedad. Y se extingue si no se edifica de conformidad con la ordenación territorial y urbanística en el plazo convenido en el título constitutivo y, en todo caso, por el transcurso del plazo de duración del derecho (no más de 99 años, de acuerdo con el artículo 53.2 del TRLSRU), produciéndose la reversión de lo que se ha edificado al titular del solar una vez haya transcurrido el plazo pactado, sin que se genere derecho a indemnización para el superficiario, excepto pacto en contrario.

Este derecho constituye una fórmula intermedia entre la promoción por la propia Administración pública y la venta de suelos públicos (J. GIFREU).

30. Al respecto, J. GIFREU FONT, «Mecanismos de colaboración público-privada (...)», ob. cit. señala, en pág. 64 que: «A falta de una regulación expresa de este derecho en el Código civil —que se limita a mencionarlo en el artículo 1611 in fine— hay que remitirse al régimen civil foral o especial, allí donde exista. La jurisprudencia ha destacado el carácter administrativo y civil del derecho de superficie, afirmando la existencia de dos modalidades o regímenes normativos sobre el derecho de superficie en los términos siguientes:

Ante la duplicidad normativa de esta forma existente, un importante sector de la doctrina entiende que al presente el derecho de superficie puede revestir dos modalidades: la urbana común o clásica, que por dar satisfacción a intereses puramente particulares y recaer, sobre suelos de esta naturaleza, no tiene por qué verse afectada por una regulación distinta de la que establece el Derecho Civil, y la urbanística que al constituir uno de los instrumentos de que la Administración desea valerse para intervenir en el mercado del suelo y promover la construcción de viviendas o de otras edificaciones determinadas en los Planes de Ordenación, ha de someterse a los preceptos imperativos de la Ley del Suelo (STS, Sala Civil, de 26 de noviembre de 2002, Rec. 1364/1997, ECLI:ES:TS:2002:7880)».

Y cabe destacar que las ayudas a fondo perdido del programa europeo Next Generation para la construcción de viviendas en alquiler social están impulsando esta figura. A este respecto, el Real Decreto-ley 26/2020, de 7 de julio, de medidas de reactivación económica para hacer frente al impacto del COVID-19 en los ámbitos de transporte y vivienda, estableció en su artículo 31, una serie de especialidades del derecho de superficie o concesión demanial para la promoción del alquiler asequible o social mediante la colaboración entre Administraciones públicas y la iniciativa privada.

A este respecto, se considerará oneroso, aunque su título de constitución no se contemple en el abono del canon o precio, el derecho de superficie o concesión demanial que tenga por finalidad la promoción del alquiler asequible o social constituido como consecuencia de la colaboración entre Administraciones públicas y la iniciativa privada (art. 31.1, la negrita es nuestra).

En los casos en que colaboren diferentes Administraciones públicas, o sus entidades dependientes o vinculadas, ya se rijan por el derecho público o privado, para la constitución del referido derecho de superficie o concesión demanial, **el instrumento administrativo de colaboración que se formalice, que se ajustará a la normativa autonómica de vivienda y suelo, podrá tener una duración de hasta 80 años** (art. 31.2, la negrita es nuestra).

El acuerdo delimitará entre sus firmantes los derechos y obligaciones que cada uno ostenta frente al superficiario o el concesionario durante las fases tanto de construcción del edificio como de alquiler de las viviendas, así como el tipo y el alcance de los mismos. En ningún caso, la Administración General del Estado o sus entidades dependientes o vinculadas con competencia en materia de suelo y vivienda podrán ostentar responsabilidades derivadas del derecho de superficie posteriores al inicio del arrendamiento de vivienda en régimen de alquiler asequible o social. En todo caso, **el título de constitución del derecho de superficie o de la concesión demanial respetará lo dispuesto en el citado acuerdo administrativo** (art. 31.3, la negrita es nuestra).

De acuerdo con la normativa autonómica de aplicación, las viviendas destinadas al alquiler asequible o social podrán tener la consideración de viviendas con protección pública, de conformidad con los requisitos y características establecidas en el instrumento administrativo de colaboración. Los terrenos pertenecientes a la Administración General del Estado o a sus entidades dependientes o vinculadas que, en virtud del instrumento administrativo de colaboración, puedan quedar adscritos temporalmente a la promoción del alquiler asequible o social, lo harán de manera preferente sobre cualquier otro destino que convencionalmente se hubiera acordado sobre los mismos, revirtiendo a aquéllas, una vez extinguido el acuerdo por el vencimiento de su plazo de duración, libres de condiciones o cargas modales.

Asimismo, conviene recordar que, de acuerdo con el artículo 8.2 y 107 de la Ley de Patrimonio de las Administraciones públicas, Ley 33/2003, de 3 de noviembre (LPAP), la gestión de los bienes patrimoniales deberá coadyuvar al desarrollo y ejecución de la política de vivienda (además de las distintas políticas públicas en vigor) en coordinación con las Administraciones competentes. Y así,

las Administraciones autonómicas deberán desarrollar un procedimiento de explotación patrimonial de los solares públicos que, obviamente, requiere una licitación pública de acuerdo con LPAP y resto de normativa autonómica.

Como pone de relieve J.M. GIMENO FELIÚ³¹, en virtud del convenio, se puede establecer que corresponda al Gobierno autonómico los trámites administrativos de la licitación. Licitación que podrá hacerse con diversos lotes y características concretas. La adjudicación para la explotación del derecho de superficie corresponderá a la mejor oferta conforme a los criterios fijados en el pliego. El pliego fijará los precios de alquileres y sus mecanismos de adaptación con el transcurso del tiempo (se evita especulación en la gestión y se garantiza la explotación patrimonial). Igualmente, podrá incluir mecanismos de ayuda a los pagos a determinado sector de la población o en determinadas situaciones.

Tras la adjudicación el contratista ejecutará el derecho de superficie o la cesión de uso de suelo y promoverá la construcción bajo la vigilancia de calidad y plazos por parte de la Comunidad Autónoma y Ayuntamiento (según lo que se pacte en el convenio). Finalizado el proceso constructivo se procederá a la explotación cuya gestión de la explotación corresponde, en todo caso, al socio privado, que es quien asume la función de preservar la disponibilidad de las condiciones de las viviendas en los estándares determinados y que recibe la retribución del pago por parte del inquilino principal que es Gobierno autonómico, quien recibirá de los ciudadanos el importe del alquiler. Para evitar incertidumbres ajenas al riesgo y ventura conviene prever el mantenimiento de la **«honesta equivalencia de lo pactado»** en este negocio jurídico.

b) La concesión demanial para la promoción del alquiler asequible o social mediante la colaboración entre la Administración pública y la iniciativa privada. PLAN VIVE de la Comunidad Autónoma de Madrid

Es éste un modelo patrimonial de CPP, en el que a través de la disposición del suelo se interviene la actividad y el grado de intensidad de tal intervención podrá modularse³².

Es el caso del PLAN VIVE de la Comunidad de Madrid, que tiene por objeto la construcción de viviendas en alquiler asequible en suelos de titularidad de esta Comunidad, conforme al Decreto 84/2020, de 7 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se regula el procedimiento de asignación y el uso de viviendas construidas al amparo de concesión demanial en suelos de redes al arrendamiento³³.

31. J.M. GIMENO FELIÚ, «Acceso a la vivienda pública mediante la valorización patrimonial del suelo: la perspectiva española», texto original.

32. J.A. GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, «Algunas experiencias prácticas de colaboración público-privada en España», *La colaboración público-privada: análisis avanzado de los problemas prácticos de esta modalidad contractual* (A. Palomar, dir, A. Montero, coord.), Thomson Reuters-Aranzadi, 2011, p. 336; J. GIFREU FONT, «Mecanismos de colaboración público-privada (...)», ob. cit., pp. 77-79.

33. Este Decreto ha sido modificado por el Decreto 105/2024, de 4 de diciembre, por el que se regula el procedimiento de asignación y el uso de viviendas construidas al amparo de concesión demanial en suelos de redes supramunicipales.

El objetivo de tal PLAN es poner en el mercado de alquiler hasta 25.000 viviendas en un plazo de 8 años, e incrementar así la oferta en el mercado de alquiler madrileño con precios inferiores a los de mercado de alquiler madrileño, y facilitar el acceso a la vivienda a colectivos con dificultades de acceso.

En ejecución de la concesión demanial otorgada —que fue a la Sociedad TEMIS ACTIVOS INMOBILIARIOS, SAU—, el concesionario llevará a efecto la construcción, la explotación, el mantenimiento y la conservación de las obras. Correspondiéndole también la asignación y entrega de las viviendas conforme a los requisitos establecidos en el Decreto 84/2020 (arts. 2.2 y 7). El procedimiento de asignación de las viviendas regulado en tal norma será de aplicación durante el plazo de duración de la concesión y, en todo caso, la asignación de la vivienda se formalizará en el plazo máximo de un mes desde la acreditación completa del cumplimiento de requisitos mediante la suscripción del correspondiente contrato de arrendamiento, entre el concesionario y el solicitante, sujeto a la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos urbanos (art. 8.1 Decreto 84/2020) y a las especificaciones del régimen de protección pública (art. 8.4 Decreto 8/2020).

En los pliegos reguladores de cada concesión se podrán incluir reservas de viviendas en cada parcela para su destino a los siguientes colectivos: menores de 35 años y mayores de 65 años, personas con discapacidad, personas con discapacidad y necesidad de vivienda adaptada, familias numerosas, víctimas de violencia de género y mujeres embarazadas menores de 35 años. Estas reservas se efectuarán sin perjuicio de las previsiones legales de reserva en favor de las personas con discapacidad y de la prioridad de las víctimas de violencia de género en el acceso a las viviendas con protección pública, que únicamente podrán ser incrementadas, pero nunca minoradas (art. 5.1 Decreto 84/2020, modificado por Decreto 115/2022, de 2 de noviembre).

Y todo ello, bajo el control por la Administración pública (art. 9 Decreto 84/2020), siendo la Consejería competente en materia de vivienda quien supervisa el proceso de asignación, verifica el cumplimiento de los requisitos de acceso

Disposición adicional única:

«Régimen aplicable a las viviendas y alojamientos promovidos en suelos cuya titularidad corresponda a la Administración de la Comunidad de Madrid distintos de las redes supramunicipales

1. Las viviendas y alojamientos, que sean promovidos sobre suelos de titularidad de la Comunidad de Madrid, distintos de las redes supramunicipales, tanto en régimen de concesión administrativa, como por derecho de superficie, cesión de uso o negocio jurídico análogo, se sujetarán al régimen establecido en este decreto.

2. Los pliegos reguladores podrán establecer condiciones particulares sobre los requisitos específicos de acceso a las viviendas y alojamientos y, en su caso, la existencia de reservas de viviendas y alojamientos para determinados colectivos, sin perjuicio de las previsiones legales de reserva en favor de determinadas personas o colectivos, entre otras la prevista en el artículo 5 de este Decreto.

3. El régimen previsto en esta disposición adicional no resultará aplicable a las viviendas promovidas al amparo del Decreto 52/2016, de 31 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se crea el Parque de Viviendas de Emergencia Social y se regula el proceso de adjudicación de viviendas de la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid, ni a cualquier otro suelo titularidad de la Administración autonómica que cuente con regulación específica».

mediante el visado de los contratos de alquiler, pudiendo solicitar toda la información necesaria en cualquier momento al concesionario y a los propios arrendatarios.

En suma, con esta fórmula se ponen en uso terrenos que permanecían ociosos provenientes de las aportaciones obligatorias de los promotores, de acuerdo con la normativa urbanística (redes supramunicipales) y, de otra, se incorpora al mercado oferta de viviendas en régimen de cesión de uso a precios competitivos, facilitándose así el acceso al disfrute de una vivienda a precios más reducidos, y teniendo lugar una mayor oferta. Aprovechando la experiencia del sector privado en la promoción de viviendas, se transfiere, por tanto, el riesgo de construcción de las mismas y su posterior explotación al adjudicatario de la concesión demanial. Se articula así un sistema de adaptación de la retribución del concesionario según la disponibilidad, aplicando coeficientes correctores según los estándares de calidad, si bien la Administración concedente no debe garantizar la ocupación de las viviendas, esto es, la demanda.

Tal modalidad de CPP garantiza al socio privado una rentabilidad razonable y confiable, elemento esencial en todo procedimiento que moviliza inversión privada, y proporciona un plazo amplio de explotación³⁴.

BIBLIOGRAFÍA

- BASTÚS RUÍZ, Berta (2023), *Mecanismos para la ampliación del parque público de vivienda: el impacto de la Ley estatal por el derecho de la vivienda*, 1ª ed. Barcelona: Atelier
- CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco (2017), A modo de Introducción, en *Servicios públicos e ideología. El interés general en juego*, Ed. Profit
- CANALS I AMETLLER, Dolors (2020): La efectividad de la regulación normativa del derecho a una vivienda digna y adecuada. Una crítica desde el análisis social del derecho. En: *Políticas y derecho a la vivienda: gente sin casa y casas sin gente*. Madrid: Tirant lo Blanc
- CANTERA CUARTANGO, José Manuel (2023), Régimen jurídico de la contratación de las sociedades públicas urbanísticas locales, Aranzadi
- DIEZ-PICAZO, Luis Maria (2003), *Sistemas de derechos fundamentales*, Civitas,
- ESTEVE PARDO, José (2009), El desconcierto del Leviatán. Política y derecho ante las incertidumbres de la ciencia. Madrid: Marcial Pons
- ESTEVE PARDO, José (2015), «La Administración garante. Una aproximación», *RAP* núm. 197
- GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, José Antonio (2011), «Algunas experiencias prácticas de colaboración público-privada en España», *La colaboración público-privada: análisis avanzado de los problemas prácticos de esta modalidad contractual* (A. Palomar, dir, A. Montero, coord.), Thomson Reuters-Aranzadi

34. J.M. GIMENO FELIÚ, «Una reflexión prospectiva sobre la contratación pública (...)» ob. cit. documento original.

- GIFREU I FONT, Judith, (2023), 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
- GIMENO FELIÚ, José María, «Acceso a la vivienda pública mediante la valorización patrimonial del suelo: la perspectiva española», texto original
- GIMENO FELIÚ, José María (2025), «Hacia una nueva contratación pública en clave geoestratégica: la brújula de la competitividad en Europa al servicio de las políticas públicas», *Boletín del Observatorio de Contratación Pública* mes 3, marzo
- GIMENO FELIÚ, José María (2024), «La colaboración público-privada en un contexto de moderna gobernanza económica al servicio de la ciudadanía», *Revista General de Derecho Administrativo* núm. 65
- GIMENO FELIÚ, José María (2019), «Las sociedades de economía mixta», *La gestión de los servicios públicos locales en el marco de la LCSP, la LRJSP y la LRSAL* (J.M. Martínez Fernández, coord.), Wolters Kluwer
- GIMENO FELIÚ, José María (2023), «Modelos colaborativos en obras públicas y su viabilidad jurídica en España con el marco normativo vigente», *Revista Aragonesa de Administración Pública* núm. 60
- GIMENO FELIÚ, José María (2025), «Una reflexión prospectiva sobre la contratación pública estratégica en Europa y la vinculación con políticas públicas. La incidencia en la Administración Local», *Ciclo de seminarios de actualización jurídica local «Josep María Esquerda» 2025*
- JARIA I MANZANO, Jordi (2011), El derecho a una vivienda digna en el contexto de Estado social. En: *El acceso a la vivienda en un contexto de crisis*. Madrid: Edisofer
- LÓPEZ GARRIDO, Diego (2023), Introducción. En: *Los Nuevos derechos sociales fundamentales. Una propuesta de reforma constitucional*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales
- LÓPEZ MORA, María Eugenia (2025), «Recientes salvedades del régimen jurídico del contrato de concesión», *Observatorio de Contratación Pública*
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando (2014), El derecho subjetivo a la vivienda. En: *Revista Española de Derecho Constitucional*, 241, núm. 34
- MARTÍNEZ ALARCÓN, María Luz (2023), El derecho a la vivienda. El artículo 47 de la Constitución Española. En: *Los Nuevos derechos sociales fundamentales. Una propuesta de reforma constitucional*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales
- NOGUERA DE LA MUELA, Belén (2024), «Aproximaciones a las sociedades de economía mixta como fórmula de colaboración público-privada institucional a la luz de la Ley de Contratos de 2017», *Observatorio de Contratos Públicos 2023* (J.M. Gimeno Feliú, dir.), Thomson Reuters-Aranzadi
- NOGUERA DE LA MUELA, Belén (2021), «La colaboración público-privada a propósito de los fondos europeos Next Generation (NG-EU): PERTE, agrupaciones, consorcios y sociedades de economía mixta», *Observatorio de los contratos públicos 2020* (J.M. Gimeno Feliú, dir., C. de Guerrero Manso, coord.), Thomson Reuters-Aranzadi

- NOGUERA DE LA MUELA, Belén y BASTÚS RUIZ, Berta (2024) «Las competencias estatales con incidencia en vivienda en la Ley estatal 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda a la luz de la jurisprudencia constitucional», RCDP núm. 69
- PONCE SOLÉ, Juli (2017). Reforma constitucional y derechos sociales. La necesidad de un nuevo paradigma en el derecho público español. En: *Revista española de derecho constitucional*, año 37, núm. 111
- QUINTIÀ PASTRANA, Andrei, (2022), Derecho a la vivienda y vulnerabilidad. Las medidas públicas de protección frente a la emergencia social. Thomson Reuters Aranzadi
- REGO BLANCO, María Dolores (2017), «Novedades sobre la sociedad de economía mixta en la Ley de Contratos del Sector Público de 2017», *Documentación administrativa. Nueva época* núm. 4
- SANTIAGO IGLESIAS, Diana (2021), «¿Es posible crear sociedades de economía mixta para la gestión de servicios públicos locales en el marco de contratos de servicios y de concesión de servicios?, *REALA* núm. 16
- SOUVIRON MORENILLA, José Maria (2018), El derecho a la vivienda y su garantía pública. Entre el Servicio público y la protección social. En: *Servicios de interés general y protección de los usuarios (educación, sanidad, servicios sociales, vivienda, energía, transportes y comunicaciones electrónicas)*, Dykinson
- VAQUER CABALLERÍA, Marcos (2010), «De nuevo sobre la doctrina europea de los servicios de interés general. Los problemas para definir la ‘familia de los servicios sociales’ y su aplicación a la materia de vivienda», *Revista General de Derecho Administrativo* núm. 25
- VELASCO CABALLERO, Francisco (2023), «La Administración pública en la colaboración público-privada», *Revista Catalana de Dret Públic* núm. 67
- ZAMORANO WISNES, José (2022), *El derecho a la vivienda en Andalucía*, Tirant lo Blanch

PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA Y VIVIENDA

Irene Araguàs Galcerà

Profesora Agregada de Derecho Administrativo
Universidad de Barcelona

SUMARIO: 1. Las políticas de suelo y vivienda: un binomio inseparable 2. Medidas para garantizar el derecho de acceso a la vivienda desde la ordenación territorial y urbanística 2.1. Medidas para proteger el parque público de vivienda existente 2.2. Medidas para ampliar el parque público de vivienda 2.3. Medidas para diversificar el parque público de vivienda 3. Claves e instrumentos para garantizar la efectividad de las medidas urbanísticas en materia de vivienda 4. Consideraciones finales: Retos pendientes desde el urbanismo para mejorar el acceso a la vivienda

1. LAS POLÍTICAS DE SUELO Y VIVIENDA: UN BINOMIO INSEPARABLE

La problemática relativa a la vivienda tiene, como se ha señalado reiteradamente, carácter transversal, y exige la implicación de todos los niveles de Administración; siendo especialmente relevante la interacción entre políticas de suelo y vivienda, que como ha señalado la doctrina es un «mandato del sentido común» y también una derivada del artículo 47 CE¹.

En efecto, el derecho urbanístico, a través de la figura de los planes —que constituyen normas reglamentarias— configuran el modelo urbanístico de ciudad. Así, junto con la participación de los ciudadanos y demás operadores implicados, la Administración clasifica el suelo (urbano, urbanizable o no urbanizable) y lo califica, es decir, le otorga un uso determinado (residencial, comercial, hote-

1. VAQUER CABALLERÍA, M., «Planes urbanísticos y planes de vivienda: La extraña pareja», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* núm. 7, 2007, 67-85; TRAYTER JIMÉNEZ, J.M., *Derecho urbanístico de Cataluña*, 11ª Ed., Ed. Atelier, Barcelona, 2023.

lero, etc.); siendo esta una función en la que intervienen todos los niveles territoriales de Administración.

A nivel estatal, la regulación urbanística se encuentra recogida en el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (en adelante, TRLS). Esta ley regula, para todo el territorio estatal, las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales relacionados con el suelo y un desarrollo sostenible, competitivo y eficiente del medio urbano, a través del impulso y fomento de las actuaciones que conllevan la rehabilitación de los edificios y la regeneración y renovación de los tejidos urbanos (artículo 1 TRLS).

En cuanto a la intervención de la Administraciones autonómicas, el punto de partida es que, de conformidad con el artículo 148.1.3 CE, el urbanismo es una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. Así, en el caso de Cataluña, pues, la regulación urbanística se encuentra recogida en el Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, que aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo (en adelante, TRLUC) y por el Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de urbanismo.

En cuanto a las competencias de los entes locales, el artículo 84 del EAC señala que los gobiernos locales de Cataluña tienen, en todo caso, competencias propias sobre la ordenación y la gestión del territorio, el urbanismo y la disciplina urbanística y la conservación y mantenimiento de los bienes de dominio público local (artículo 84.2.a) EAC). Además, y especialmente en relación con las competencias de los gobiernos locales, debemos tener en cuenta los planes urbanísticos y, en concreto, el Plan de Ordenación Urbanística Municipal (en adelante, POUM) que, de acuerdo con el artículo 57 TRLUC son los encargados, de entre otras cuestiones, de concretar las reservas de suelo para destinarlas a vivienda de protección oficial y los programas recogen las políticas de suelo y vivienda de uno o varios municipios.

En consecuencia, el derecho urbanístico es una de las herramientas de actuación más potentes y necesarias en el ámbito de la vivienda. La Administración Pública, a través de los planes ordena el territorio, clasifica y califica el suelo y establece el régimen de propiedad del mismo.

Todo ello no ha pasado inadvertido por la reciente Ley estatal 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (LDH), que prevé una serie de actuaciones en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística en su artículo 15, que marcan el camino a seguir por las Administraciones Públicas con competencias en materia de ordenación territorial y urbanística.

En este orden de ideas, el presente trabajo examina las medidas incorporadas en la LDH con incidencia en la planificación territorial y urbanística. Al analizar este análisis, se examina el impacto de dichas medidas en el marco normativo preexistente y, de manera singular, en el ordenamiento urbanístico catalán. Por último, se llevan a cabo una serie de reflexiones para asegurar la efectividad de las medidas analizadas, que pasan por aprobar instrumentos que permitan un enfoque sistemático de la problemática y necesidades en materia de vivienda.

2. MEDIDAS PARA GARANTIZAR EL DERECHO DE ACCESO A LA VIVIENDA DESDE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA

Uno de los objetivos de la LDV es regular el régimen jurídico básico de los parques públicos de vivienda, conformado por las viviendas dotacionales públicas y el resto de vivienda social, asegurando su desarrollo, protección y eficiencia, para atender a aquellos sectores de la población con mayores dificultades de acceso.

La práctica inexistencia de estos parques en nuestro país es sin duda una de las grandes problemáticas a las que deben hacer frente las políticas de vivienda y que intenta abordar la LDV. En un ejercicio de simplificación de una problemática ciertamente compleja, con muchos matices y que ya ha adquirido un carácter estructural, podemos convenir que la escasez del parque público de vivienda se debe, por un lado, al bajo ritmo de construcción de este tipo de viviendas y, por otro lado, a la reducción del mismo como consecuencia de la vigencia temporal de la calificación aplicable a estas viviendas².

En este marco, el Título III LDV apuesta por un parque público que se nutra del desarrollo urbanístico y edificatorio de suelos de titularidad pública; de viviendas sociales adquiridas por las Administraciones en ejercicio de los derechos de tanteo y retracto, o en ejercicio de sus competencias en materia de vivienda. Asimismo, se incorporan medidas dirigidas a evitar la disminución del, ya de por sí escaso, parque público de vivienda, estableciendo un patrimonio separado, en el que los ingresos obtenidos deberán destinarse siempre a la creación, ampliación, rehabilitación o mejora de los parques públicos de vivienda.

Teniendo en cuenta lo anterior, desde la perspectiva del Derecho Urbanístico, las medidas de la LDV en relación al parque público de vivienda persiguen el triple objetivo de: 1) Proteger el parque existente; 2) Ampliarlo; y 3) Diversificarlo. Veamos cada una de ellas.

2.1. Medidas para proteger el parque público de vivienda existente

La protección del parque público de vivienda existente se confía a dos medidas que se configuran como una limitación al *ius variandi* del planeador, y que se concretan en las siguientes:

- La calificación permanente de las viviendas protegidas (art. 16.1.d LDV).

2. Analizando la situación actual del parque público de vivienda tanto a nivel estatal y autonómico, así como en la ciudad de Barcelona, *vid.*: BASTÚS RUIZ, B., *Mecanismos para la ampliación del parque público de vivienda. El impacto de la Ley estatal por el derecho a la vivienda*, Ed. Atelier, Barcelona, 2023, págs. 157 y ss.

Se prevé que las viviendas protegidas que se promuevan sobre suelos que tengan como destino viviendas sometidas a algún régimen de protección pública en cumplimiento de lo previsto en el art. 20.1.b) del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2015, de 30 de octubre (en adelante, TRLSRU), están sometidos a un régimen de protección pública permanente que excluye la descalificación, mientras se mantenga la calificación de este suelo.

En el resto de supuestos, las viviendas protegidas están sometidas a un régimen de protección pública permanente con las exclusiones que excepcionalmente pueda prever la normativa autonómica en caso de que exista una causa justificada debidamente motivada para su descalificación o para el establecimiento de un plazo de calificación, que como mínimo deberá ser de 30 años.

Debe destacarse que, aunque esta medida se encuadra dentro de las que tienen por finalidad proteger el parque público de vivienda existente, en realidad sus efectos se proyectan en el futuro, pues la medida no afecta a las viviendas calificadas con algún régimen de protección pública con anterioridad a la entrada en vigor LDV (Disposición transitoria primera LDV). Así, en el caso de Catalunya, la vigencia de este régimen va de 10 a 30 años en función del tipo de suelo y de las ayudas recibidas, siendo permanente cuando se trata de viviendas protegidas construidas sobre suelo reservado a este uso o integradas en el patrimonio público de suelo y vivienda (art. 79 Decreto Ley 17/2019, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para mejorar el acceso a vivienda).

- Limitación a la descalificación de suelo reservado a vivienda de protección pública (art. 15.1.c LDV).

Estrechamente ligado con lo medida analizada anteriormente, se establece que la calificación de suelo como reserva de vivienda de protección pública no podrá modificarse, salvo en aquellos casos excepcionales en los que un instrumento de ordenación urbanística justifique la innecesidad de este tipo vivienda o la imposibilidad sobrevenida de este destino, con independencia de que se puedan modificar las condiciones o características de la vivienda proteger para atender la demanda y necesidades del ámbito territorial.

Por tanto, resulta evidente la finalidad compartida de ambas medidas, con las que se pretende «perpetuar» el régimen de las viviendas que pasen a integrarse en el parque público de vivienda, dejando atrás las calificaciones temporales que han comportado la «fuga» de viviendas en origen protegidas, haciendo caer en saco roto el esfuerzo que comporta la financiación y construcción del parque público de vivienda³. Por otro lado, también es evidente el carácter complemen-

3. GIFREU FONT, J., «Mecanismes de col·laboració pública privada per a la provisió i l'explotació econòmica d'habitatge assequible: un joc de suma positiva», *Revista Catalana de Dret Públic* núm. 66, pág. 60.

tario de ambas medidas pues, mientras que la primera va dirigida a las viviendas construidas, la segunda se aplica a los suelos en los que se encuentran dichas viviendas o en los que está prevista su construcción.

2.2. Medidas para ampliar el parque público de vivienda

Las medidas para ampliar el parque público de vivienda son las más importantes en número, si bien su impacto real se antoja limitado, por cuanto muchas de estas medidas ya se encontraban incorporadas en la legislación estatal de suelo o bien en la legislación autonómica, al menos en el caso de Catalunya, que como sabemos introdujo importantes reformas en esta materia con motivo de la aprobación del Decreto Ley 17/2019, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda.

En este marco, la LDV incorpora las siguientes previsiones:

- Compatibilidad de la construcción de viviendas dotacionales públicas con el uso dotacional (art. 15.1.a.1º LDV).

En virtud de esta medida, aquellos suelos destinados a uso dotacional, en principio de cualquier tipo, podrán ser compatibles con la construcción de viviendas dotacionales lo que supone aumentar aquellos suelos que, potencialmente, pueden destinarse a viviendas dotacionales públicas.

Si bien la LDV no lo dice expresamente, esta es una cuestión que se deberá recoger el planeamiento; llevando a cabo, como en cualquier otro uso, una justificación adecuada de que la vivienda dotacional es de necesidad preferente respecto a otros usos de equipamiento.

Ello constituye una de las diferencias más relevantes en relación a la regulación contenida en la legislación catalana. En concreto, en virtud del ya citado Decreto ley 17/2019 se modificó el art. 34 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Catalunya (en adelante, TLRUC), relativo a los sistemas urbanísticos generales y locales. Así, en virtud de esta modificación se derogó el art. 34.3 TRLUC, dedicado a las viviendas dotacionales públicas; y se modificó la redacción del art. 34.5 TRLUC, relativo a los equipamientos comunitarios, que pasaron a incluir el equipamiento comunitario de «alojamiento dotacional», haciendo uso así de una terminología que, tal como veremos posteriormente, pretende poner énfasis en las necesidades temporales de habitación de las personas.

Pues bien, en el caso catalán no es necesaria la adaptación del planeamiento, todo ello atendiendo al régimen transitorio que incorpora el Decreto Ley 17/2019, que permite la construcción de alojamientos dotacionales de titularidad pública en terrenos calificados de equipamientos comunitarios, sin necesidad de adaptar previamente el planeamiento,

siempre y cuando el planeamiento no concrete el uso, o bien como ampliación de equipamientos existentes.

Asimismo, también se regula la posibilidad de que los particulares puedan promover un equipamiento de alojamiento dotacional en los terrenos calificados de sistema urbanístico de equipamientos comunitarios que determine el planeamiento general, siempre que se acredite el interés público o social del alojamiento dotacional mediante la concertación con una Administración competente en materia de vivienda sobre determinadas características del alojamiento; y se permite que, mientras el planeamiento urbanístico general no determine los ámbitos en los que se pueden situar los equipamientos dotacionales de iniciativa privada, los particulares lo puedan promover mediante un plan especial urbanístico.

- Obtención de suelo con destino a vivienda social o dotacional con cargo a las actuaciones de transformación urbanística (art. 15.1.a.2ºLDV) e incremento de las reservas de suelo para viviendas de protección pública (Disposición final cuarta LDV).

El art. 15.1.a.2º LDV prevé, como medida para ampliar la oferta de vivienda social o dotacional que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística: *«Podrán establecer la obtención de suelo con destino a vivienda social o dotacional, con cargo a las actuaciones de transformación urbanística que prevean los instrumentos correspondientes, cuando así lo establezca la legislación de ordenación territorial y urbanística y en las condiciones por ella fijadas»*.

Esta previsión no constituye, en realidad, novedad alguna, si tenemos en cuenta que el art. 20.1.b) TRLSRU ya prevé unas reservas para las viviendas sujetas a un régimen de protección pública; por lo que, aquí, la modificación más relevante es la que deriva de la Disposición final cuarta LDV, que modifica el citado art. 20.1.b) TRLSRU para ampliar dichas reservas, que pasan del 30% al 40% en suelo rural que se incluya en actuaciones de nueva urbanización, y del 10% al 20% en suelo urbano que se haya de someter a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización.

En este punto, y teniendo en cuenta la definición de actuaciones de transformación urbanística que lleva a cabo el art. 7.1 TRLSRU (esencialmente, actuaciones de nueva urbanización que suponen el paso de un ámbito de suelo de la situación rural a la de urbanizado; y las que tienen por objeto reformar o renovar la urbanización de un ámbito de suelo urbanizado), la legislación estatal mantiene estas reservas para el suelo urbanizable y el suelo urbano no consolidado, dejando al margen el suelo urbano consolidado.

Lo anterior, sin lugar a dudas, una diferencia importantísima en relación a la legislación autonómica catalana, que como sabemos, en virtud de la Ley 17/2019 extendió las reservas de construcción de viviendas de protección público al suelo urbano consolidado (art. 57.6 TRLUC); cuestión validada desde un punto de vista competencial por el Tribunal Constitucional

en su STC 16/2021, de 28 de enero, si bien con el importante matiz de «la eventual indemnización que pueda proceder como consecuencia de esa imposición, si se cumplen los requisitos legalmente establecidos para ello»⁴.

- Limitación de la posibilidad de sustituir las cesiones obligatorias de suelo destinadas a patrimonio público de suelo por otras formas de cumplimiento de este deber en aquellos municipios en los que se haya declarado uno o más ámbito como zonas de mercado residencial tensionado (art. 15.1.e LDV).

Nuevamente, la Ley estatal recoge una medida que ya se encontraba prevista, en distintos términos, en la normativa catalana, que en virtud del ultracitado Decreto Ley 17/2019 derogó el apartado 3 del art. 43 TRLUC, que preveía que, en determinados supuestos, la cesión de suelo podía ser sustituida por su equivalente en otros terrenos fuera del sector o del polígono o, incluso, por su equivalente en valor económico, que debía destinarse entonces a conservar o ampliar el patrimonio público de suelo.

En este contexto, debemos señalar que, en la legislación estatal, a diferencia de la legislación autonómica, la limitación descrita tiene un ámbito de aplicación más acotado. Por un lado, dice el citado art. 15.1.e LDV que la medida se aplica en los municipios en los que se haya declarado uno o más ámbitos como zonas de mercado residencial tensionado; debiendo entender que, si sólo una parte del municipio tiene la consideración de zona de mercado residencial tensionado, la limitación solo afectará a dicha zona, y no a todo el municipio, teniendo en cuenta el carácter restrictivo de esta medida⁵. Por otro lado, a la vista de la remisión expresa que se realiza al art. 18.1.b) TRLSRU, la limitación solo aplica a las cesiones que se integren en los patrimonios públicos de suelo, resultando cuanto menos llamativo que la misma regla no se aplique a los suelos obtenidos por la Administración como consecuencia de las reservas a la dotación pública de viviendas sometidas a algún régimen de protección, a los que se refiere el art. 18.1.a) TRLSRU.

Por último, respecto a la ampliación del parque público de vivienda, hay una medida que, si bien no resulta de aplicación al mismo, puede marcar, en nuestra opinión, una futura línea de actuación en este ámbito.

4. La cuestión ha sido ampliamente estudiada por la doctrina, pudiendo citar, sin ánimo de exhaustividad, los siguientes trabajos: AGUIRRE FONT, J.M^a, «La reserva d'habitatge de protecció pública en sòl urbà consolidat», *Revista Jurídica de Catalunya* Vol. 118, núm. 2019; BASTÚS RUIZ, B., *Mecanismos para la ampliación del parque público de vivienda...* Op. Cit.; GARCÍA ÁLVAREZ, G., «Las reservas de suelo para viviendas de protección pública», *Construyendo el derecho a la vivienda* (Coord. F. LÓPEZ RAMÓN), Marcial Pons, Madrid, 2010, págs.383 y ss.; PONCE SOLÉ, J., «Reservas para vivienda protegida en suelo urbano no consolidado», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, Vol. 52, núm. 326, 2018.

5. En este sentido: VAQUER CABALLERÍA, M., «El Proyecto de Ley por el Derecho a la Vivienda y la intervención local en la materia», *Cuadernos de Derecho Local* núm. 59, pág. 112.

Se trata de una de las medidas que persigue promover la vivienda asequible incentivada (art. 17), definida como una vivienda de titularidad privada (incluidas las del tercer sector y de la economía social), a cuyo titular la Administración competente otorga beneficios de carácter urbanístico, fiscal o de cualquier tipo, a cambio de destinarlas a residencia habitual en régimen de alquiler a precios reducidos, o de cualquier otra fórmula de tenencia temporal, de personas cuyo nivel de ingresos no les permite acceder a una vivienda a precio de mercado. Pues bien, para estas viviendas, el art. 17.4 LDV prevé que: *«Los instrumentos de ordenación urbanística podrán promover la puesta en el mercado de viviendas en régimen de alquiler durante períodos de tiempo determinados y a precios asequibles permitiendo incrementos de edificabilidad o densidad o la asignación de nuevos usos a una vivienda o a un edificio de viviendas, incluidos en ámbitos delimitados al efecto»*.

Como decíamos, este es, sin duda, uno de los terrenos que queda por explorar al urbanismo para ampliar el parque público de vivienda, y es la flexibilización de ciertos parámetros urbanísticos para facilitar la construcción de este tipo de viviendas. Si bien hay que evitar que dichos parámetros queden vacíos de contenido⁶, es evidente la necesidad de encontrar incentivos para la construcción de este tipo de vivienda, pues las medidas implementadas hasta ahora, al menos a nivel autonómico, no han dado los resultados esperados, siendo particularmente destacable el «fracaso» de las reservas en suelo urbano consolidado, que entre 2018 y 2022 ha arrojado en la ciudad de Barcelona un paupérrimo resultado de 52 viviendas construidas⁷, lo que ha puesto sobre la mesa la necesidad de proceder a su reforma⁸.

En este marco, el legislador autonómico catalán ya ha empezado a explorar la vía de la flexibilización de los parámetros urbanísticos para promover las viviendas de protección pública y garantizar su viabilidad económica. En este sentido, en virtud de la Ley 3/2023, de 16 de marzo, de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público para 2023, se añadió una nueva Disposición adicional vigésimo cuarta al TRLUC, que prevé, precisamente, una flexibilidad del parámetro relativo a la densidad del uso residencial en el techo destinado a vivienda de protección pública, que se calcula en base a una ratio de 70 metros cuadrados, desplazando así las densidades distintas que puedan prever el planeamiento urbanístico del municipio, que únicamente se aplican a las viviendas de renta libre.

6. VAQUER CABALLERÍA, M., «El Proyecto de Ley por el Derecho a la Vivienda... Op. Cit., págs. 113 y 114.

7. Son datos que recoge el Informe «La vivienda y su importancia económica y social» de 18 de noviembre de 2022, elaborado conjuntamente por la Asociación de Promotores de Cataluña (APCE) y Foment del Treball Nacional, en base a la información facilitada por la Dirección de Servicios de Licencias. Área de Ecología, Urbanismo y Movilidad. Ayuntamiento de Barcelona. El Informe está disponible en: https://www.foment.com/wp-content/uploads/2022/11/Informe-APCE-Foment_La-vivienda-y-su-importancia-econo%CC%81mica-y-social-2022_18112022.pdf

8. «Trias y Collboni llegan a un acuerdo para modificar la reserva del 30% de vivienda protegida», ElNacional.cat, 20.09.2023.

En este marco, quedan por desarrollarse otras medidas de flexibilización que, sin afectar al modelo urbanístico, ayuden a promover la construcción de estas viviendas, como sería permitir el uso de plantas bajas para las mismas cuando el planeamiento no prevea el uso residencial; o la flexibilización o inaplicación de las reservas de plazas de aparcamiento.

2.3. Medidas para diversificar el parque público de vivienda

La diversificación del parque público de vivienda es una cuestión que ya hace años preocupa a las normas en materia de vivienda, conscientes de que las casuísticas que pueden llevar a necesidades de vivienda pueden ser muy diversas y que, en muchos casos, se trata de circunstancias temporales, lo que aconseja regular diversas tipologías de viviendas y favorecer su carácter rotatorio.

En el caso de Cataluña, ya hemos avanzado que la Ley 17/2019 modificó el art. 34.5 TRLUC para sustituir el término «vivienda dotacional» por el de «alojamiento dotacional», poniendo así énfasis en que las necesidades temporales de habitación de las personas, según cual sea su situación, se pueden satisfacer mediante viviendas de uso independiente o alojamientos colectivos (*cohousing*), compartiendo espacios habitables con otras personas que no forman parte de la misma unidad de convivencia.

La LDV no llega tan lejos, y simplemente intenta favorecer la rotación de las viviendas integradas en el parque público de vivienda, con la siguiente medida:

- El destino a alquiler de, como mínimo, el 50% de las viviendas de protección pública (art. 15.1.d LDV).

Se prevé que la legislación sobre ordenación territorial o urbanística debe establecer, para el suelo reservado a vivienda sujeta a algún régimen de protección pública de conformidad con el artículo 20.1.b) TRLSRU) el porcentaje que debe destinarse a alquiler, que no podrá ser inferior al 50%; medida que, en el caso de Cataluña, ya estaba prevista para los municipios comprendidos en el Área Metropolitana de Barcelona (Disposición adicional sexta del Decreto Ley 17/2019).

Hay que tener en cuenta, sin embargo, que el propio arte. 15.1.d LDV establece que este porcentaje del 50% se podrá reducir en aquellos supuestos (excepcionales) en los que el instrumento de ordenación urbanística lo justifique, atendiendo a las características de las personas demandantes de viviendas u otras circunstancias de la realidad económica y social.

3. CLAVES E INSTRUMENTOS PARA GARANTIZAR LA EFECTIVIDAD DE LAS MEDIDAS URBANÍSTICAS EN MATERIA DE VIVIENDA

Tal como se deriva de la regulación analizada en el apartado anterior, la efectividad de la mayoría de medidas que incorpora la LDV desde la perspectiva del urbanismo dependen, en última instancia, del planeamiento urbanístico.

Por un lado, son estos planes los que deben concretar las diversas medidas recogidas en la LDV, cuestión que se aprecia claramente en relación a la previsión de compatibilidad de la construcción de viviendas o dotacionales públicas con el uso dotacional o en la obtención de suelo con destino a vivienda social o dotacional con cargo a las actuaciones de transformación urbanística (art. 15.1.a LDV).

Adicionalmente, estos instrumentos pueden hacer que, en muchos casos, las previsiones de la LDV nunca lleguen a hacerse realidad. Así sucede respecto a la limitación a la descalificación del suelo reservado a vivienda de protección pública en la que el instrumento de ordenación urbanística puede justificar el ejercicio del *ius variandi* si motiva que no es necesario este tipo de vivienda o la imposibilidad sobrevenida de este destino (art. 15.1.c LDV). La misma situación es predicable respecto al destino a alquiler de, al menos, el 50% de las viviendas de protección pública, pues la propia LDV prevé que este porcentaje se pueda reducir en aquellos supuestos (excepcionales) en los que el instrumento de ordenación urbanística lo justifique, atendiendo a las características de las personas demandantes de viviendas u otras circunstancias de la realidad económica y social (art. 15.1.d LDV). Por último, aunque sin una remisión expresa al planeamiento, parece que también queda en manos de los instrumentos de ordenación urbanística la compatibilidad de las viviendas de protección pública con los usos dotacionales y las limitaciones a la hora de sustituir las cesiones obligatorias de suelo destinadas a patrimonio público de suelo por otras formas de cumplimiento este deber, puesto que ésta la propia LDV admite que se pueda acreditar la necesidad de destinar el suelo procedente de las reservas a otros usos de interés social (art. 15.1.e) LDV).

Todo ello se debe, tal como ha señalado VELASCO CABALLERO, a que muchas de las normas citadas son, en realidad, mandatos a los municipios, dirigidos directamente a los ayuntamientos regulando la actuación planificadora, incluso al margen de la legislación autonómica⁹.

En este marco, si bien ello no impide que las normas autonómicas regulen el cumplimiento de los mandatos del a LDV, o introduzcan reglas complementarias, cobran especial relevancia aquellos instrumentos que, más allá de las normas con rango de Ley pueden limitar la discrecionalidad del planeador urbanístico en materia de vivienda. En el caso de Cataluña, la Ley 18/2007, de 28 de diciembre,

9. 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*, Vol. 8, 2023, pág. 92.

del derecho a la vivienda de Cataluña (LDVC) se refiere de forma específica a los siguientes instrumentos:

- El Plan Territorial Sectorial de Vivienda (PTSV): Se trata del instrumento de planificación y programación a largo plazo de las políticas de vivienda en el territorio de Cataluña.
Aprobado mediante el Decreto 408/2024, de 22 de octubre (DOGC de 25 de octubre de 2024), tras más de 7 años en tramitación, este instrumento desarrolla el objetivo de solidaridad urbana previsto en LDVC, buscando garantizar el acceso a la vivienda digna y adecuada, en términos de precio, localización, régimen de tenencia, superficie y estado de conservación, en base a dos objetivos:
 1. Cumplir con el objetivo de solidaridad urbana en los municipios incluidos en las áreas de demanda residencial fuerte y acreditada, es decir, incrementar el parque de viviendas destinado a políticas sociales hasta el 15%.
 2. Incrementar el parque de viviendas de alquiler social hasta el 9% de las viviendas principales en toda Cataluña.

Para cumplir con los mismos, el PTSV establece directrices, objetivos temporales, propuestas orientativas, indicadores de control, umbrales de sostenibilidad y normas de aplicación directa.

Asimismo, como desarrollo del mismo se prevé la aprobación de seis planes específicos de vivienda que deben permitir atender a los problemas de vivienda de determinados territorios, así como resolver situaciones específicas y complejas de situación residencial, y que se han concretado en: 1) Plan específico de las áreas rurales; 2) Plan por el derecho a una vivienda de alquiler; 3) Plan para el derecho a una vivienda digna y adecuada entre las personas mayores; 4) Plan específico de rehabilitación; 5) Plan de lucha contra el sinhogarismo; 6) Plan específico de vivienda para el derecho de las mujeres y la infancia a la vivienda.

- Los Planes Locales de Vivienda, también previstos en la normativa catalana (art. 14 LDVC), son el documento técnico que tiene por objeto definir la política local de vivienda, definiendo los objetivos y las estrategias, así como las actuaciones a desarrollar desde el gobierno local a corto y medio plazo, en relación en suelo y techo residencial, existente o de nueva creación. En estos instrumentos, que tienen una vigencia de seis años, se determinan «las propuestas y los compromisos municipales en política de vivienda y son la propuesta marco para la concertación de políticas de vivienda con la Administración de la Generalidad» (art.14.2 LDVC).

En el apartado de análisis y diagnosis, los planes locales de vivienda deben contener, entre muchas otras cuestiones: «El análisis del planeamiento urbanístico

y de su potencial de oferta de viviendas, con determinación de la cantidad, modalidades, régimen de acceso e iniciativa pública o privada de las reservas de techo para vivienda de protección oficial, y de suelo calificado o reservado destinado al sistema de vivienda dotacional que establece la legislación urbanística, y la diagnosis del grado de cobertura de las necesidades de vivienda de la población» (art. 14.5.c) LDVC); mientras que, en el apartado relativo de objetivos y de programas y estrategias de actuación se deben integrar: «Las líneas de actuación vinculadas a la utilización de los instrumentos de política de suelo y vivienda establecidos por la legislación urbanística, con una referencia especial a la concreción o al aumento de las reservas para vivienda protegida, la calificación o la reserva de terrenos destinados al sistema urbanístico de viviendas dotacionales; a la utilización de los instrumentos de intervención sobre la edificación y el uso del suelo, y a la utilización y gestión del patrimonio público de suelo y vivienda» (art. 14.6.a) LDVC).

En este marco, resulta evidente que ambos instrumentos no son la «barita mágica» para mejorar el parque público de vivienda pues, como sucede en todas las problemáticas complejas, éstas tienen que ser atacadas desde diversos flancos. De hecho, su configuración legal plantea una serie de dificultades, especialmente predicables de los planes locales de vivienda, entre los que destaca un contenido excesivamente exigente y los problemas de articulación con el planeamiento urbanístico, que han lastrado la aprobación de estos instrumentos¹⁰.

Pese a lo anterior, resulta claro que las políticas de vivienda municipal en relación a los parques públicos de vivienda, desarrolladas hasta la fecha con las herramientas propias del urbanismo (patrimonios municipales de suelo, destino de suelos para viviendas de protección oficial), carecen del enfoque sistemático que exige esta materia, y que exige instrumentos especializados, que garanticen un análisis de la problemática y un diseño de soluciones de carácter integral, así como la coordinación de todos los actores implicados, y especialmente de los distintos niveles de Administración con competencias en la materia.

4. CONSIDERACIONES FINALES: RETOS PENDIENTES DESDE EL URBANISMO PARA MEJORAR EL ACCESO A LA VIVIENDA

A la vista de la regulación analizada, resulta evidente que, en los últimos años, la preocupación por el acceso a la vivienda se ha traducido en una serie de modificaciones legislativas e instrumentos que, desde el urbanismo, pretenden abordar esta problemática.

10. BELTRÁN DE FELIPE, M., «Nuevos instrumentos municipales de planeamiento urbanístico-territorial. El ejemplo de los planes de vivienda», *Anuario de Derecho Municipal* núm. 4, 2010, 97-132; MONGUIL JUÁREZ, D., COLOMÉ MONTULL, N., MARTÍ COMAS, P., «Los planes locales de vivienda en Cataluña (2004-2017): Regulación, despliegue territorial, evolución y retos de futuro», *La ley del derecho a la vivienda de Catalunya: diez años de vigencia. Balance y futuro*, Observatorio DESC, Instituto de investigación TRANSJUS, 2018, págs. 151-176.

Sin embargo, quedan aún muchos aspectos con una gran incidencia en esta materia, que es necesario abordar si se quieren lograr resultados efectivos; por lo que procedemos a destacar algunos de ellos.

- En primer lugar, es necesario que las normas en materia de vivienda (tanto estatales como autonómicas) tengan en cuenta las limitaciones que tiene las entidades locales para cumplir con los mandatos contenidos en estas normas; dotándolas de los recursos suficientes para aprobar, modificar o revisar planes urbanísticos que sirvan para hacerlas realidad. Y es que, si GARCÍA DE ENTERRÍA hablaba del «legislador motorizado», el planeador urbanístico es un mero viandante, que con mucho esfuerzo (y tiempo) formula, tramita y aprueba los planes que han de servir para materializar las reservas de suelo para VPO, las modificaciones en las calificaciones urbanísticas sobre este tipo de viviendas o el diseño de áreas residenciales dirigidas a satisfacer las necesidades de ciertos colectivos.

En este marco, si no se dota a los municipios de los recursos técnicos y económicos necesarios para llevar a cabo sus funciones, las ambiciosas y loables previsiones contenidas en la normativa de vivienda nunca se llegarán a materializar.

Todo ello no se ha tenido en cuenta en la LDH que ha perdido la oportunidad de desarrollar la competencia de las administraciones municipales para la promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera reconocida en el art. 25.2 LBRL. Asu vez, no existe ningún mandato o autorización expresa a los Ayuntamientos que contribuya a cumplir con los objetivos de la LDV, más allá de prever la posible tramitación de urgencia en los instrumentos de planeamiento que tengan como finalidad llevar a cabo actuaciones de reforma o renovación urbana en suelo urbanizado que afecten a entornos residenciales (art. 15.4 LDV), así como la posibilidad de incrementar los recargos del IBI aplicable a los inmuebles de uso residencial desempleados con carácter permanente (Disposición final tercera LVD); medidas que resultan, como decimos, a todas luces insuficientes para alcanzar los objetivos de esta regulación.

- En segundo término, debe establecerse una ordenación más detallada (y probablemente, uniforme) de las calificaciones o usos urbanísticos y, más concretamente, de aquellos que afecten a los inmuebles susceptibles de utilizarse como vivienda.

En efecto, una de las problemáticas detectadas en materia de vivienda es que hay una serie de inmuebles concebidos como viviendas pero que se están destinando a otros usos, como pueden ser oficinas, una segunda residencia una viviendas de carácter temporal.

Todo ello obedece a factores económicos, pero también jurídicos, teniendo en cuenta que, en muchas ocasiones los instrumentos de planeamiento urbanístico no llevan a cabo una ordenación pormenorizada de los usos admitidos, permitidos y prohibidos en cada tipo de inmueble y bajo

una categoría genérica (residencial) se admiten, en realidad, diversos usos que no sirven para satisfacer el derecho de acceso a la vivienda.

En el caso de Barcelona, esta situación ha determinado que se ponga en marcha una modificación del Plan General Metropolitano¹¹ para la regulación urbanística del uso de vivienda, cuya finalidad es distinguir y priorizar el uso habitual y permanente de la vivienda sobre el uso temporal y habilitar al Ayuntamiento para regular o condicionar su implantación; así como regular el uso del alquiler de temporada e incentivar la incorporación de estos inmuebles en la oferta de alquiler residencial.

En este contexto, la modificación del PGM que se plantea define los diferentes usos de la vivienda, distinguiendo:

- Habitual o permanente: se admite sin limitaciones en todas las zonas donde se permite el uso de vivienda. La modificación también incluye que el alquiler de habitaciones permanente tiene que dar derecho, a todas las personas que residan allí, a los servicios comunes para garantizar las necesidades de habitabilidad.
- Temporal: se quiere regular su uso, evitar, así, el fraude actual con el alquiler de temporada e incentivar la incorporación de estos inmuebles a la oferta de alquiler residencial. El uso temporal por motivos laborales, médicos, de estudios o similares se tendrá que acreditar documentalmente cuando lo exija la legislación aplicable.
- Segundas residencias

Esta iniciativa plantea, no obstante, un importante debate competencial, acerca de la idoneidad de llevar a cabo esta regulación mediante planes urbanísticos, que comportaran una disparidad en el tratamiento de esta cuestión; o bien hacerlo a través de una norma de alcance general que, adoptada en el marco de las competencias de la Generalitat en materia de vivienda, sirva para unificar una cuestión que, con matices y singularidades, afecta al conjunto del territorio.

- Por último, y estrechamente relacionado con lo anterior, debemos referirnos a la necesidad de regular urbanísticamente, y de forma adecuada, un fenómeno creciente en los últimos años como son las viviendas de uso turístico, las cuales pueden generar una interferencia en las políticas de vivienda.

En efecto, en aquellas ciudades con mayor presión turística, el aumento de la oferta de HUT puede provocar una escasez de viviendas asequibles para residentes locales, un aumento de precios de la vivienda y una gentrificación de las zonas más céntricas de las ciudades.

En el caso de Cataluña, esta cuestión se ha abordado con carácter autonómico a través del Decreto Ley 3/2023, de 7 de noviembre, de medidas urgentes sobre el régimen urbanístico de las viviendas de uso turístico

11. <https://ajuntament.barcelona.cat/informaciourbanistica/cerca/es/fitxa/B1854/--/--/ap>

que modifica el TRLUC, en el sentido de exigir licencia urbanística previa para destinar una vivienda a uso turístico en los municipios incluidos en el anexo del propio Decreto Ley 3/2023. Asimismo, la disposición adicional vigésimo séptima establece que en los municipios con problemas de acceso a la vivienda y en riesgo de romper el entorno urbano por una alta concentración de viviendas de uso turístico, este tipo de alojamiento turístico solo es compatible con el uso de vivienda si lo prevé expresamente el planeamiento urbanístico.

Por tanto, con una técnica como mínimo cuestionable desde el punto de vista de la autonomía municipal (aunque validada por el Tribunal Constitucional en su STC 26/2025, de 29 de enero de 2025) los municipios incluidos en el anexo del Decreto Ley 3/2023 deben valorar si pueden (o quieren) tener viviendas de uso turístico en su municipio y, en su caso, regular las limitaciones cuantitativas y cualitativas aplicables a estos alojamientos, lo que sin duda va a tener un impacto importantísimo en materia de vivienda, pero también en el mantenimiento y desarrollo de uno de los sectores económicos más relevantes en nuestro país.

En definitiva, y como conclusión, el acceso a la vivienda requiere no escatimar ningún esfuerzo y, en materia urbanística, poner todos los medios necesarios para que, en la planificación de las ciudades y su posterior ejecución se garantice un derecho constitucional sin el cual está en riesgo la propia subsistencia de la ciudad tal como la conocemos.

EL DECRETO LEY 3/2023 DE REGULACIÓN URBANÍSTICA DE LAS VIVIENDAS DE USO TURÍSTICO EN CATALUÑA Y SU VALIDACIÓN CONSTITUCIONAL

*Josep M. Aguirre i Font*¹

Profesor titular de universidad
Universitat de Girona

SUMARIO: 1. Introducción: el fenómeno turístico y el problema de la vivienda 2. Una norma de urgencia para frenar el crecimiento de las VUT 3. La regulación urbanística de la VUT en los municipios con problemas de acceso a la vivienda o en riesgo de romper el equilibrio urbano 4. Una regulación dinámica y con capacidad para extinguir e indemnizar las VUT existentes mediante el régimen transitorio 5. La validación constitucional del Decreto-ley 3/2023: el Dictamen 3/2023, de 1 de diciembre del CGE y la STC 64/2025, de 13 de marzo de 2025 5.1 Sobre el uso del Decreto ley y la existencia del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad 5.2 Sobre la afectación al derecho de la propiedad y a las garantías constitucionales de la expropiación forzosa 5.3 Sobre la invasión de la competencia exclusiva del Estado sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica 5.4 Sobre la infracción de la autonomía municipal 5.5 Sobre la infracción al derecho a la tutela judicial efectiva y a los principios de igualdad y seguridad jurídica 6. Conclusiones. Bibliografía.

1. El autor colaboró con la Secretaría de Territorio, Urbanismo y Agenda Urbana de la Generalitat de Catalunya en la redacción del Decreto Ley 3/2023, de 7 de noviembre, de medidas urgentes sobre el régimen urbanístico de las viviendas de uso turístico.

1. INTRODUCCIÓN: EL FENÓMENO TURÍSTICO Y EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA

El turismo viene batiendo récords en España y Cataluña las últimas dos décadas. Los datos de la serie Frontur del Instituto Nacional de Estadística lo acreditan, España ha pasado de los poco más de 50 millones de turistas de principios de siglo a superar los 90 millones turistas internacionales el último año 2024. Un fenómeno que tiene su reflejo en Cataluña, la comunidad líder en turistas, que ha pasado de los 10 millones de turistas con el cambio de milenio a rozar los 20 millones de turistas internacionales este último ejercicio 2024.

Este importante crecimiento, prácticamente sostenido durante los años con la única excepción de la crisis de la COVID, ha convertido al turismo en uno de los motores económicos del país. De hecho, según CaixaBank Research (Alvarez, 2025) en lo que llevamos de 2025, los indicadores de actividad continúan marcando máximos históricos, aunque se va suavizando el ritmo de avance, pero con un crecimiento sólido, sostenido y generalizado. En este sentido el PIB turístico crecerá un 2,7% en 2025, por encima del crecimiento del 2,4% previsto para el conjunto de la economía. Por todo ello el turismo ha alcanzado 13,1% del PIB en 2025, superando el 12,6% registrado antes de la pandemia.

El crecimiento de la actividad, que ha cuasi duplicado la demanda en un par de décadas, ha ido acompañado de un progresivo incremento de la oferta del alojamiento turístico que en el caso de Cataluña —donde disponemos de datos de establecimientos registrados— ha pasado de ofertar un poco menos de medio millón de plazas de alojamiento hace 20 años a más que duplicar esta oferta superando los 1,2 millones de plazas turísticas en 2024.

Un aumento de la oferta turística que sería inexplicable sin la incorporación en la oferta de alojamiento reglada de las viviendas de uso turístico (VUT). En este sentido los datos de VUT son ilustrativos: en España desde 2020 —año en que el INE empezó a monitorizar la oferta— hemos pasado de 1,6 millones a 1,9 millones de plazas turística; en Cataluña el crecimiento es aún más exponencial, pasando de las más de 260.000 plazas registradas legalmente en 2015 a superar las 582.000 plazas en 2024. Un crecimiento de la oferta que ha supuesto que en Cataluña las VUT ya representen prácticamente el 50% de toda la planta de alojamiento turística.

De hecho, según el Atlas de contribución municipal del turismo en España del año 2024, elaborado por la patronal turística, EXCELTUR, son los destinados consolidados los que los últimos años han protagonizado un mayor crecimiento de la oferta turística por la entrada de las VUT, lo que explica también la mayor presión turística de estos destinos. El estudio acredita que en España las plazas de VUT aumentaron un 25,3% en 2024 respecto a 2022 —frente a crecimientos moderados de hoteles +2,0%, y apartamentos, campings y rural +1,4%— y singularmente lo hicieron en los grandes destinos —Madrid +48,8%, Barcelona +26,4%, Benidorm +21,6%, Marbella +21,2%, Sevilla +31,8%, Valencia +56,4% y Málaga +35,8%— gracias en parte a la oferta de carácter ilegal, que el Ministerio de Consumo cuantifica en más de 65.000 plazas solamente en la plataforma Airbnb.

El hecho de que las plazas de VUT superen las plazas de alojamiento reglado en muchos municipios da fe de la importancia de esta tipología de alojamiento, pero no es menos cierto que también contribuye de manera significativa a la percepción de saturación de muchas destinaciones turísticas los últimos años, singularmente en sus centros históricos y principales recursos turísticos.

Diferentes estudios académicos acreditan que el crecimiento turístico también tiene impacto en el mercado de vivienda, sustituyendo la pequeña oferta de vivienda habitual por alquiler de temporada o VUT (García López et al., 2020 y Valente et al., 2023), lo que contribuye al incremento de los precios de alquiler y con ello gentrificando áreas urbanas y zonas turísticas (Cocola-Gant, 2023 y Cocola-Gant et al., 2020). Los datos corroboran esta realidad, un trabajo de García López et al. (2020) calculó que en los barrios de Barcelona con mayor concentración de VUT los precios de la vivienda en alquiler han aumentado un 7% y los precios de venta un 17%, así mismo se acredita que el aumento de anuncios de VUT reduce el número de vivienda habituales de la zona.

A pesar de que el número de VUT con título habilitante en España representan un pequeño porcentaje del parque total de viviendas —solo un 1,5%— (INE, 2024), su impacto en el mercado de viviendas principales de alquiler es más relevante —llegando al 11% del mercado de viviendas principales de alquiler—. Una cifra que puede ser mucho mayor si se tiene en cuenta la existencia de oferta ilegal de VUT que también opera sobre el parque de viviendas de alquiler.

En este contexto no es extraño que sean muchos los destinos turísticos urbanos que hayan decidido regular y limitar este uso que contribuye a poner en riesgo el derecho de acceso a una vivienda de muchos de sus ciudadanos. Es el ejemplo de capitales mundiales como París (Bei, 2025) o New York (Wachsmuth y Weisler, 2018), pero también de muchas ciudades españolas que sufren la misma realidad: Madrid, Barcelona, Bilbao, Valencia, San Sebastián o Palma de Mallorca.

A nivel español los tres niveles de administraciones territoriales han intentado abordar esta realidad. A nivel estatal con el Real Decreto 1312/2024, de 23 de diciembre, por el que se regula el procedimiento de Registro Único de Arrendamientos y se crea la Ventanilla Única Digital de Arrendamientos para la recogida y el intercambio de datos relativos a los servicios de alquiler de alojamientos de corta duración que transpone al ordenamiento español el Reglamento (UE) 2024/1028 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024. El objeto de la norma es regular un procedimiento de registro único de arrendamientos y la Ventanilla Única Digital de Arrendamientos. Con su aplicación las administraciones dispondrán de información fidedigna sobre estos servicios que les permitirá evaluar su impacto real, así como garantizará la comprobación formal de los requisitos normativos previstos en las diferentes normativas. De hecho, como se recoge en el mismo preámbulo, es previsible que con esta regulación salgan del mercado una parte de las VUT ofertadas de manera irregular.

A escala autonómica se han abordado prioritariamente mediante la normativa turística de carácter reglamentario y en la administración local a través de ordenanzas municipales de naturaleza no urbanística, en ambos casos mediante dife-

rentes técnicas que han intentado limitar la actividad, introduciendo limitaciones adicionales o utilizando técnicas más propias del urbanismo para restringir este uso (Aguirre, 2021). Una y otra vía resultó infructuosa y de hecho muchas de las regulaciones terminaron anuladas por falta de habilitación legal, por utilizar técnicas impropias de las ordenanzas o directamente infringir la Directiva de servicios y no están justificadas en términos de necesidad y proporcionalidad.

Como hemos tenido ocasión de apuntar anteriormente (Aguirre, 2021), desde nuestra perspectiva, la vía idónea de intervención, como en cualquier otra actividad económica, es a través del urbanismo que es, de hecho, la técnica para organizar los usos del suelo conforme con el interés general —artículo 4 del Texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLRU)—. De hecho, esta fue la vía utilizada por Barcelona y Madrid al regular el conjunto de establecimientos de alojamiento turístico, no solamente las VUT, mediante planes especiales.

El propio Tribunal Supremo, apoyándose en la doctrina del TJUE —SSTJUE de 30 de enero de 2018 y de 22 de setiembre de 2020—, ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el uso del planeamiento urbanístico para regular las VUT en las ciudades de Barcelona y Bilbao —SSTS 1550/2020, de 19 de noviembre (ROJ STS 3842/2020), y 75/2021, de 26 de enero (ROJ STS 210/2021)— afirmando que no solo es posible sino necesaria «la intervención municipal en la materia, en uso y ejercicio de la potestad de planeamiento, que cuenta con un claro respaldo y legitimación democrática, y que, además, se nos presenta como realizada por la Administración más cercana al ciudadano, y articulada con un mayor grado de participación y conocimiento de la concreta realidad local».

Ahora bien, la solución urbanística no solo debía permitir regular las VUT o limitar la aparición de nuevas VUT sino también ser capaz de reducir el número de títulos existentes si fuera necesario sin asumir los importantes costos de una responsabilidad patrimonial por extinción de títulos habilitantes. Por ello anteriormente (Aguirre, 2021) habíamos defendido la necesidad de articular un nuevo régimen jurídico de naturaleza urbanística que fuera capaz no solo de evitar el incremento sin control de la VUT, sino sobre todo de corregir sus excesos eliminando una parte de las existentes. Se trataría de articular un marco jurídico respetuoso con los artículos 11 y 12 de la Directiva de Servicios y articular un mecanismo indemnizatorio de los títulos a extinguir en la propia norma.

2. UNA NORMA DE URGENCIA PARA FRENAR EL CRECIMIENTO DE LAS VUT

En Cataluña el debate social y político entorno a la necesidad de regular y limitar las VUT venía planteándose de hacía años y había incorporado esta necesidad en el Plan de Gobierno de la XIV Legislatura, aprobado en septiembre de 2021, que disponía la necesidad de «estudiar los márgenes legales de la normativa aplicable al alquiler turístico en viviendas para su sometimiento a licencia urbanística, a régimen de autorización previa para iniciar la actividad, así como

revisar los requisitos turísticos exigidos», y también «promover herramientas de apoyo al mundo municipal para que se aprueben planes urbanísticos y ordenanzas reguladoras».

Todo ello desembocó a finales de 2023 en el Decreto-ley 3/2023, de 7 de noviembre, de medidas urgentes sobre el régimen urbanístico de las viviendas de uso turístico, convalidado en el Parlament ese mismo año. Una norma pionera que permite no solo limitar las VUT en los municipios con problemas de acceso a la vivienda o con exceso de estas, sino también extinguir una parte de las existentes articulando un régimen transitorio singular a través de su régimen transitorio.

Pero ¿qué justificó su aprobación como legislación de urgencia —sin tramitación administrativa previa, ni trámite parlamentario— en lugar de como anteproyecto de ley? En el preámbulo de la norma encontramos la justificación basada en diferentes factores, algunos de preexistentes al propio debate y otros de sobrevenidos.

En primer lugar, se defiende, la extraordinaria y urgente necesidad de la nueva regulación, en los efectos que la VUT tienen sobre la dimensión del mercado de alquiler de vivienda permanente y habitual, pues la actividad de VUT las sustrae justamente del citado mercado. Así como los efectos que las VUT tienen a la saturación turística o turismo de masas con el consecuente gentrificación o pérdida de identidad de los municipios donde se sitúan. Se trata, pero, de problemas preexistentes y por sí solos difícilmente hubieran justificado la nueva regulación. Ahora bien, a estos debemos añadir un problema sobrevenido el 2023: la aprobación de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda y la entrada en vigor de las zonas de mercado tensionado que conllevaban de forma directa una limitación de la actualización de los precios de alquiler de vivienda. En este sentido el propio preámbulo apuntaba que la entrada en vigor de la contención de precios, con la aprobación de las zonas de mercado tensionado que se habían impulsado en 140 municipios catalanes —Resolución TER/2940/2023, de 11 de agosto— podía abocar a un éxodo de las viviendas que en principio estaban ofrecidas dentro del mercado del alquiler de vivienda habitual hacia otras modalidades con mayor rentabilidad como el alquiler turístico o el alquiler de temporada.

De hecho, la mayor rentabilidad de las viviendas turísticas frente al alquiler de vivienda habitual, incluso sin contención de precios, ya era una realidad como apuntaba el estudio ReviTUR (2022) de Exceltur que un análisis de 6 ciudades llegó a la conclusión que la rentabilidad de una VUT era un 253 % superior al alquiler de vivienda habitual.

Los temores apuntados en el preámbulo, por el eventual éxodo, fueron confirmados con los datos reales de aumento de VUT, en solamente los primeros 4 meses de la aprobación de la Ley de vivienda estatal hubo la inscripción de 4.358 nuevas VUT, o lo que es lo mismo, un incremento del 4,4 % del parque total de esta tipología de viviendas.

A pesar de ello la entrada en vigor de la norma planteó dudas sobre su adecuación constitucional, con una solicitud de Dictamen al Consejo de Garantías Estatutarias (CGE) y posteriormente con la interposición de un recurso ante el Tribunal Constitucional (TC), y en paralelo se planteó un debate sobre la even-

tual responsabilidad patrimonial de la Generalitat de Catalunya por la aprobación de la norma que habilitaba el cierre de una parte importante de la VUT existentes, lo que comportó la interposición de reclamaciones administrativas.

En este trabajo analizamos el régimen jurídico del Decreto-ley 3/2023, de 7 de noviembre, de medidas urgentes sobre el régimen urbanístico de las viviendas de uso turístico, así como su adecuación constitucional a partir del Dictamen 3/2023, de 1 de diciembre, del CGE y de la STC 64/2025, de 13 de marzo de 2025.

3. LA REGULACIÓN URBANÍSTICA DE LA VUT EN LOS MUNICIPIOS CON PROBLEMAS DE ACCESO A LA VIVIENDA O EN RIESGO DE ROMPER EL EQUILIBRIO URBANO

La entrada en vigor del Decreto-ley 3/2023 de medidas urgentes sobre el régimen urbanístico de las viviendas de uso turístico supuso la exigencia de licencia urbanística previa al destino de las viviendas al uso turístico en los municipios con problemas de acceso a la vivienda y los municipios en riesgo de romper el equilibrio del entorno urbano por una alta concentración de viviendas de uso turístico.

Con la nueva regulación, por primera vez, la actividad de VUT que hasta aquel momento era meramente complementaria al uso de vivienda, pasaba a exigir que el planeamiento urbanístico previera de forma explícita su compatibilidad siempre que «se justifique la suficiencia de suelo calificado para el uso de vivienda destinada al domicilio habitual y permanente de la población residente» y establecía como límite que no se otorguen más licencias que las resultantes de aplicar un máximo de 10 viviendas de uso turístico por 100 habitantes.

Las nuevas limitaciones urbanísticas, focalizadas en garantizar el derecho de acceso a la vivienda y el equilibrio urbano, se añadían a las existentes por la legislación sectorial turística que prácticamente se limitaban a exigir una cédula de habitabilidad —requisito mínimo para habitar cualquier vivienda— y una comunicación previa a la administración local.

El agravamiento del régimen de intervención respondía a la voluntad de dejar de tratar a la VUT como una mera actividad complementaria al uso de vivienda y reconocerla y regularla urbanísticamente como cualquier otra actividad económica.

Ahora bien, el reto de la nueva regulación, que en definitiva tenía como finalidad limitar una actividad económica para garantizar el derecho de acceso la vivienda y el equilibrio urbano, era su encaje en las exigencias de la Directiva 2006/123/CE de servicios que reconoce la posibilidad de establecer límites cuantitativos o territoriales al ejercicio de una determinada actividad siempre que estos no sean discriminatorios y estén justificados en términos de necesidad y proporcionalidad.

La norma no plantea problemas en términos de no discriminación, pues no incorpora ningún requisito vinculado a la nacionalidad o el domicilio de sus titulares, pero podía plantear dudas en términos de necesidad y proporcionalidad.

En lo que se refiere a la necesidad el artículo 15.3.b de la Directiva 2006/123/CE de servicios exige que los requisitos estén justificados por una razón imperiosa de interés general y aquí la jurisprudencia del TJUE resulta clave para su definición. En este sentido la Sentencia del TJUE de 30 de enero de 2018, en los asuntos acumulados C-360/15 y C-31/16, reconoció que la incorporación de limitaciones territoriales a determinadas actividades, a través del urbanismo, con la finalidad de proteger el entorno urbano constituía una razón imperiosa de interés general.

La sentencia más relevante, pero, a los efectos de la actividad que nos ocupa fue la dictada por el TJUE el 22 de setiembre de 2020, en los asuntos acumulados C-724/18 y C-727/18, en ella la Gran Sala afirmaba que un régimen de autorización previa para la VUT «en determinados municipios en los que la tensión sobre los arrendamientos es particularmente acusada está justificada por una razón imperiosa de interés general como la lucha contra la escasez de viviendas destinadas al arrendamiento y es proporcionada al objetivo perseguido, dado que este no puede alcanzarse con una medida menos restrictiva, en particular porque un control a posteriori se produciría demasiado tarde para ser realmente eficaz».

Más complejo era el debate sobre la proporcionalidad de la medida que conforme a la Directiva exige que los requisitos sean adecuados para garantizar la realización del objetivo que se persigue, que no vayan más allá de lo necesario para conseguir dicho objetivo y que no se puedan sustituir por otras medidas menos restrictivas que permitan obtener el mismo resultado.

Por ello, la exigencia de licencia urbanística no podía proyectarse con carácter general en todos los municipios de Cataluña, pues no todos los 947 municipios catalanes tienen los mismos problemas de acceso a la vivienda o la presencia excesiva de VUT puede conllevar riesgos para la protección del entorno urbano. Por otro lado, la realidad territorial de los diferentes municipios en lo que se refiere al acceso a la vivienda o el entorno urbano tampoco es estática y por ello la norma debía necesariamente adaptarse a una realidad dinámica.

Para dar respuesta a este doble reto el Decreto Ley opta por configurar un ámbito de aplicación de 262 municipios con una doble tipología de consistorios a los que sería de aplicación la nueva exigencia de la licencia urbanística.

En la primera tipología de municipios, que agrupa a 140, se encuentran aquellos con problemas de acceso a la vivienda por tener necesidades de vivienda acreditadas y cumplir al menos uno de los siguientes requisitos:

- a) que la carga media del coste del alquiler o de la hipoteca en el presupuesto personal o de la unidad de convivencia, más los gastos y suministros básicos, supere el treinta por ciento de los ingresos medios o de la renta media de los hogares,
- b) que en el período de los cinco años anteriores a la entrada en vigor de este Decreto-ley el precio de alquiler o compra de la vivienda haya experimentado un porcentaje de crecimiento acumulado al menos tres puntos porcentuales superior al porcentaje de crecimiento acumulado de índice de precios de consumo de Cataluña.

Se trata de unos requisitos idénticos a los de las zonas de mercado residencial tensionado previstos en el artículo 18.3 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. Ahora bien, la norma los incorpora directamente en el anexo en lugar de hacer una remisión a la zona de mercado residencial tensionada en Cataluña que hubiera demorado su aplicación hasta el marzo de 2024 en que entraron en vigor.

En la segunda tipología, que abasta a 134 municipios, se incorporan aquellos con riesgo de romper el equilibrio del entorno urbano por una alta concentración de VUT que en el Decreto ley son definidos como los que presenten una ratio de 5 o más viviendas de uso turístico por 100 habitantes. Si tenemos en cuenta que en Cataluña las VUT tienen una media de 5,5 plazas se trata de una ratio que traducida implica un mínimo de 27,5 turistas por cada 100 habitantes, sin perjuicio de que a esta oferta se debe sumar necesariamente el resto de las plazas de alojamiento turístico del municipio.

Para justificar la ratio en la memoria, a pesar de reconocer que no existen estudios concretos, afirma que «teniendo en cuenta que se trata de municipios con gran valor turístico, y que a las cifras indicadas hay que sumar también el número de visitantes de día, el umbral de 5 viviendas de uso turístico por 100 habitantes es un número que por sí mismo es suficientemente elevado como para distorsionar el entorno urbano y desplazar a un gran número de residentes. Por eso se considera que este umbral pone en riesgo el equilibrio del entorno urbano, lo que con una correcta ordenación a través del planeamiento urbanístico se puede evitar.»

De hecho, la normativa contempla una segunda ratio, antes mencionada, como es la limitación de un máximo de 10 viviendas de uso turístico por 100 habitantes que según la memoria «responde a la necesidad de evitar o solucionar la saturación de la oferta de viviendas de uso turístico y las consecuencias que conlleva al mercado del alquiler. Este límite se ha establecido teniendo en cuenta la media indicada de 5,5 plazas por vivienda de uso turístico, lo que representa un máximo de 55 plazas por 100 habitantes. Se considera necesario limitar como máximo a 10 viviendas de uso turístico por 100 habitantes porque, teniendo en cuenta el número de plazas respecto a los habitantes se llega a una ratio de 1 plaza por cada 2 residentes, hecho que no sólo puede suponer problemas de convivencia y fuerte incidencia en el mercado de vivienda residencial, sino incluso rotura del tejido social y pérdida que debe disponer el municipio. Es decir, se considera que, si este valor se sobrepasa, en ningún caso puede garantizarse que no se rompa el equilibrio del entorno urbano.»

Según los datos del Observatori del Territori en el verano de 2023 había 46 municipios en Cataluña que superaban la ratio de 10 VUT por 100 habitantes, pero es que en 24 de estos municipios la ratio superaba los 20 VUT por 100 habitantes, lo que supone disponer de más plazas de alojamiento en esta modalidad que habitantes tiene el municipio, todo ello sin contar con las otras modalidades de alojamiento turístico.

Aun así, ambos ratios de 5 y 10 viviendas de uso turístico por 100 habitantes fueron cuestionados por la Autoridad Catalana de la Competencia (ACCO, 2023) por falta de fundamento técnico, no tener en cuenta la presencia de características particulares que distinguen los diversos municipios afectados, no haber valorado las actividades que se desarrollan o los impactos en las actividades económicas vinculadas al sector turístico y tampoco haber tenido en cuenta el hecho de que la oferta de alojamientos turísticos también se encuentra configurada por otras tipologías de alojamientos turísticos que tendrían capacidad para contribuir a la alegada ruptura del equilibrio del entorno urbano. Una crítica también apuntada, pero con menor intensidad, por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC, 2024), que reconocía que la norma había justificado la exigencia de licencia urbanística para el uso turístico de viviendas, pero que «dada la naturaleza de las medidas adoptadas, habría sido necesario un especial esfuerzo de motivación en términos de necesidad y de proporcionalidad, pues algunas medidas adoptadas serían cuestionables desde la perspectiva de dichos principios».

Lo cierto es que la exigencia de mayores estudios o análisis más exhaustivo de la proporcionalidad de la medida son poco compatibles con la tramitación de un Decreto ley que por definición es una regulación de extraordinaria y urgente necesidad. El propio TC ya había tenido ocasión de pronunciarse sobre la exigencia justificativa de los decretos leyes y «nunca ha exigido que la definición de la situación de extraordinaria y urgente necesidad haya de venir justificada con, o apoyada en, datos concretos, reales o actuales, ni en información estadística de procedencia oficial o de otro tipo» (FJ 5, STC 18/2023, de 21 de marzo de 2023).

En cualquier caso las citadas ratios no suponen ningún límite directo al ejercicio de la actividad de vivienda turística, sino por un lado la exigencia de que en aquellos municipios con mayores VUT por habitante el planeamiento analice la suficiencia de viviendas para uso habitacionales —en coherencia con la exigencia del artículo 3.4 del TRLSRU— y por otro el establecimiento de una ratio máxima de VUT que de superarse, según la memoria, «no sólo puede suponer problemas de convivencia y fuerte incidencia en el mercado de vivienda residencial, sino incluso rotura del tejido social y pérdida de identidad del municipio, así como distorsión en la tipología de servicios de que debe disponer el municipio».

Finalmente, en relación con la proporcionalidad de la medida es importante tener en cuenta que el ámbito de aplicación del Decreto ley no es estático, sino que el listado de municipios afectados por problemas de acceso a la vivienda o por estar en riesgo de romper el equilibrio urbano probablemente sea diferente en el futuro. Por ello el Decreto ley dispone que cada cinco años, y previa audiencia a los municipios afectados, se determine, mediante orden de la persona titular del departamento competente en materia de urbanismo, la relación de municipios con problemas de acceso a la vivienda y de los municipios en riesgo de romper el equilibrio del entorno urbano por una alta concentración de VUT.

4. UNA REGULACIÓN DINÁMICA Y CON CAPACIDAD PARA EXTINGUIR E INDEMNIZAR LAS VUT EXISTENTES MEDIANTE EL RÉGIMEN TRANSITORIO

Una de las singularidades de la nueva regulación, además de tener un ámbito territorial de aplicación que se actualiza cada cinco años, es que la duración de la licencia también está limitada a cinco años prorrogable por períodos de igual duración (Araguàs, 2024) siempre que el planeamiento urbanístico lo permita por haberse justificado la suficiencia de suelo calificado para el uso de vivienda destinada al domicilio habitual y permanente de la población residente y no se supere el citado límite de un máximo de 10 VUT por cada 100 habitantes.

Ahora bien, al limitarse el número de licencias numéricamente, pero también temporalmente, la norma tuvo que afrontar la regulación de dos elementos clave: ¿cómo se otorgaban las licencias en los municipios con mayor demanda que oferta y cómo se indemnizaban las actividades de VUT que con la nueva normativa acabarían extinguiéndose?

Sobre la limitación de licencias la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, en su artículo 8.2, dispone que cuando el número de autorizaciones para realizar una determinada actividad de servicios esté limitado «el procedimiento de concesión por las Administraciones Públicas garantizará el cumplimiento de los principios de publicidad, objetividad, imparcialidad, transparencia y concurrencia competitiva». En este sentido el Decreto Ley regula justamente que en el otorgamiento de las licencias, y sus prórrogas, los municipios deben garantizar el cumplimiento de los citados principios, pero sin entrar a concretar qué criterios se utilizarán, lo que deja margen a la autonomía municipal para definirlos, siempre que estén justificados en razones imperiosas de interés general —como la protección ambiental—, estén contemplados en las bases reguladoras de la concesión de las autorizaciones y guarden relación con el objeto de la concesión.

Mucho más complejo parecía abordar el mecanismo indemnizatorio de las actividades que se extinguirían por la aplicación de la nueva normativa, sea porque el planeamiento municipal no contemplara el uso de VUT, por no disponer de suficiente suelo calificado para vivienda habitual, o bien porque se superasen el número máximo de licencias de VUT.

Para ello la norma utiliza el propio régimen transitorio que tendrá «para todos los afectados, el carácter de indemnización por todos los conceptos relacionados con las modificaciones introducidas por este Decreto-ley en relación con el nuevo régimen urbanístico de las viviendas de uso turístico». Se regula así un plazo inicial de cinco años en que los titulares de la VUT deberán obtener la licencia urbanística o cesar la actividad. Ahora bien, se prevé un segundo plazo de cinco años adicional que se podrá otorgar al titular de la VUT que acredite que el régimen transitorio de esta disposición no compensa la pérdida del título habilitante.

Se trata de un mecanismo ajustado a la previsión del artículo 32.3 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público donde se regula que «los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administra-

ciones Públicas de toda lesión que sufran en sus bienes y derechos como consecuencia de la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria de derechos que no tengan el deber jurídico de soportar cuando así se establezca en los propios actos legislativos y en los términos que en ellos se especifiquen». Un sistema que debe diferenciarse de las expropiaciones legislativas, de la Ley de Costas o la Ley de Aguas, que no comportaban una mera regulación sino una pérdida del derecho de propiedad (Aguirre, 2025). Y también de los supuestos de responsabilidad patrimonial urbanística regulados en el artículo 48 del TRLSRU que no son de aplicación, pues no se trata de una limitación impuesta por el cambio sobrevenido de la ordenación territorial o urbanística, sino por el mandato del legislador.

Se establece así un mecanismo indemnizatorio singular que no comporta compensación económica directa, sino la prerrogativa de seguir desarrollando la actividad durante cinco años, prorrogables por otros cinco, en un mercado en que no se podrán conceder nuevas licencias de VUT hasta que el planeamiento urbanístico lo habilite explícitamente.

No es la primera vez que el legislador utiliza el régimen transitorio como mecanismo indemnizatorio, lo hemos visto en diferentes ocasiones anteriormente: con el cierre de las vaquerías en 1961, con el proceso de demanialización de la Ley de aguas de 1985 y la Ley de costas de 1988, con la desaparición de los agentes de aduana en 1993 o con el cierre de la televisión analógica en 2011. Si bien hemos de diferenciar las expropiaciones legislativas, de la Ley de aguas y la Ley de costas, del resto de ejemplos, en ningún caso se ha reconocido la existencia de una responsabilidad patrimonial del estado legislador.

De hecho, como nos recuerda Carmen Alonso (1999, p. 125), fuera de los supuestos expropiatorios, que debemos descartar en este caso por ser una mera regulación que no comporta la pérdida del derecho de propiedad, no existe la posibilidad de reclamar una indemnización por actos legislativos legítimos que no hayan previsto indemnización, o la misma no satisfaga en cuantía o plazo al afectado. Únicamente existirían, según la misma autora, dos excepciones a esta norma: leyes declaradas inconstitucionales y leyes que, sin ser inconstitucionales, supongan un atentado a los principios de seguridad jurídica o confianza legítima.

En el caso que nos ocupa la regulación, como veremos en este trabajo, ha sido declarada plenamente constitucional. Por otro lado, el plazo de cinco años, prorrogable por cinco más, no supone un quebranto de los principios de seguridad jurídica y confianza legítima, pues lejos de comportar un cambio brusco se otorga un plazo transitorio suficiente para que los titulares de VUT puedan compensar el eventual cierre de su actividad (Aguirre, 2025). En este sentido el TS en su Sentencia de 13 de febrero de 1997 (ROJ STS 968/1997), en que analizaba una eventual indemnización solicitada por los agentes de aduanas, afirmaba que «ni el principio de seguridad jurídica ni el de confianza legítima garantizan que las situaciones de ventaja económica deban mantenerse indefinidamente estables, coartando la potestad de los poderes públicos para imponer nuevas regulaciones apreciando las necesidades del interés general». O más recientemente en la STS 10 de diciembre de 2015 (ROJ STS 5374/2015), sobre la suspensión de las primas

en las energías renovables, «respecto de la seguridad jurídica esta Sala tiene dicho en materia regulatoria, que tal principio constitucional es compatible con los cambios normativos, sin que pueda invocarse como freno a las modificaciones normativas».

Buena prueba de todo ello, por la proximidad jurídica y temporal a la solución adoptada por el Decreto ley 3/2023, es el mecanismo indemnizatorio previsto en el Real Decreto-ley 13/2018, de 28 de septiembre, por el que se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor. La norma habilita a las comunidades autónomas para extinguir autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor lo que eventualmente podía producir un daño a los titulares de las autorizaciones que debía ser indemnizado. Para ello se dispone que «como compensación por los perjuicios que la nueva definición del ámbito territorial de las autorizaciones pueda ocasionar a los titulares de las otorgadas con arreglo a la normativa anterior, se les concede un plazo de cuatro años durante el que éstos podrán continuar prestando servicios en el ámbito urbano». El citado régimen temporal tiene «para todos los afectados, el carácter de indemnización por todos los conceptos relacionados con las modificaciones introducidas en el Real Decreto-ley», talmente como en la regulación catalana. Sin perjuicio que el titular de una autorización pueda solicitar una indemnización complementaria, con la ampliación del régimen transitorio, si estima que dichas habilitaciones no compensan el valor de aquella.

A pesar de ello el mecanismo llegó al Tribunal Supremo en forma de responsabilidad patrimonial del Estado legislador por parte de un titular de más de dos mil licencias que entendía que el Real Decreto-ley tenía una naturaleza expropiatoria y la indemnización era claramente insuficiente. El Tribunal Supremo, en su STS 1010/2023, de 17 de julio negó el carácter expropiatorio de la regulación, pues las autorizaciones para el ejercicio de la actividad no consolidan derechos adquiridos y no proporcionan garantías de inalterabilidad del marco regulatorio existente al tiempo de su otorgamiento. En relación con la solicitud de indemnización el Supremo también la descarta, primero porque no hubo cambio normativo inesperado o brusco —sino un régimen transitorio de 4 años susceptible de ser ampliable— y además el eventual daño no era efectivo, sino futuro e incierto. Ahora bien, no es menos cierto que la TS deja la puerta abierta a que la responsabilidad patrimonial por insuficiencia del régimen transitorio se plantee más adelante con la regulación autonómica o la falta de esta, a pesar de que, como recuerda la Abogacía del Estado, esta posibilidad es contraria al criterio adoptado por el Tribunal Supremo que ha negado cualquier indemnización por actos legislativos de naturaleza no expropiatoria, que no hayan previsto indemnización o la misma no satisfaga en cuantía o plazo.

Las peculiaridades del nuevo régimen jurídico, articulado mediante un Decreto ley y con un mecanismo indemnizatorio de naturaleza no monetaria, sumada al hecho que la regulación afectaba las competencias municipales en urbanismo o podía afectar a las competencias estatales en planificación general de la actividad económica comportaron que la norma fuera cuestionada desde el principio.

Primero con una solicitud de Dictamen ante el CGE en su convalidación parlamentaria y posteriormente con una impugnación ante el Tribunal Constitucional.

Todas las dudas constitucionales fueron resueltas primero en el Dictamen 3/2023, de 1 de diciembre del CGE y posteriormente en la sentencia STC 64/2025, de 13 de marzo de 2025 que validó el texto legal y definió el marco de juego en la materia, como veremos a continuación.

5. LA VALIDACIÓN CONSTITUCIONAL DEL DECRETO-LEY 3/2023: EL DICTAMEN 3/2023, DE 1 DE DICIEMBRE DEL CGE Y LA STC 64/2025, DE 13 DE MARZO DE 2025

La aprobación de la regulación urbanística de las viviendas turísticas como norma de urgencia, a pesar de formar parte del el Plan de Gobierno de la XIV Legislatura, no fue pacífica y contó desde el primer minuto con la oposición frontal de una parte de los grupos parlamentarios que primero cuestionario su legalidad ante el CGE durante su tramitación parlamentaria y posteriormente, el Partido Popular, impugnó la norma ante el Tribunal Constitucional.

Ambos cuestionamientos, ante el CGE y el TC, plantearon dudas en relación con la forma adoptada por la regulación —por presuntamente saltarse el presupuesto habilitante de los decretos ley y sus límites materiales— como en aspectos de fondo por vulneración de algunas garantías constitucionales como la tutela judicial efectiva, la autonomía municipal, la indemnización exigida en una expropiación forzosa, la seguridad jurídica, el principio de igualdad o las competencias estatales en materia de bases y coordinación de la actividad económica.

A pesar de ello tanto el CGE en el Dictamen 3/2023, de 1 de diciembre, como posteriormente el TC en la STC 64/2025, de 13 de marzo de 2025, terminaron validando la norma tanto desde la perspectiva formal por haberse articulado mediante Decreto ley como en los cuestionados aspectos de fondo. Analicemos a continuación los aspectos más polémicos de la norma a través de ambas resoluciones.

5.1. Sobre el uso del Decreto ley y la existencia del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad

El cuestionamiento del uso del Decreto ley, una tipología de norma que excluía tanto la tramitación administrativa de un proyecto de ley —con la preceptiva participación de todos los actores implicados—, como la posterior tramitación parlamentaria que se limitaba a un debate sobre la convalidación o no del Decreto ley, fue el principal reproche que recibió la nueva regulación.

Desde el primer momento diversos grupos parlamentarios plantearon sus dudas ante el CGE y las mismas fueron reproducidas de nuevo en el recurso ante el Tribunal Constitucional en que se alegaba la inexistencia de ninguna situación

de extraordinaria y urgente necesidad y por el hecho que la nueva regulación no mantenía conexión con la urgencia alegada, pues sus disposiciones no producirían efectos hasta transcurridos cinco años de su entrada en vigor.

Tanto el TC (FJ3) como el CGE (FJ2) entran a evaluar, por un lado, los motivos que fueron alegados para justificar la extraordinaria y urgente necesidad y, por el otro, la conexión entre la situación de urgencia y las medidas adoptadas.

Para la valoración de la situación de urgencia se analiza la exposición de motivos del Decreto ley, donde se argumentaba cómo el fenómeno creciente de la VUT afectaba la oferta de vivienda habitual y ponía en riesgo el equilibrio del entorno urbano, pero también se ponía el acento en la urgencia derivada de la aprobación de la zona de mercado residencial tensionada en 140 municipios que podía producir un éxodo de viviendas.

Los motivos argüidos en la exposición de motivos fueron reforzados con datos obrantes en el expediente del decreto ley —memoria e informes—, con los datos aportados por la consejera de Territorio de la Generalitat de Catalunya en el debate de convalidación en sede parlamentaria, y con las alegaciones del Gobierno de la Generalitat ante el propio Tribunal Constitucional. El aumento del 125 % de las VUT en Cataluña en ocho años o el crecimiento de un 4,4 % en solo cuatro meses desde la entrada en vigor de la Ley estatal 12/2023, en detrimento de la vivienda habitual, ilustraron como esta actividad genera sobrepresión en el acceso la vivienda y puede poner en riesgo en equilibrio del entorno urbano en determinados municipios.

A criterio del CGE y del TC todo ello justifica la situación de extraordinaria y urgente necesidad, pues es una justificación explícita como concluye la STC 64/2025 (FJ3):

«De cuanto antecede resulta que, contrariamente a lo afirmado en la demanda, el Ejecutivo autonómico ha ofrecido una justificación explícita y razonada para la aprobación del Decreto-ley 3/2023 en términos no genéricos, estereotipados o rituales, sino concretamente referidos al contenido de dicha norma y, además, apoyados en datos concretos. En síntesis, la aprobación urgente de la norma ha sido justificada en la necesidad de atajar sin demora el crecimiento exponencial del número de viviendas destinadas al uso turístico en Cataluña durante los últimos años —y, en particular, durante los meses previos a la aprobación de la norma de urgencia—, circunstancia que, en conjunción con la elevada tasa de crecimiento de la población y del turismo en dicha comunidad autónoma, se traduce en graves externalidades negativas —no discutidas por las partes— en el entorno urbano, concretamente en los ámbitos del acceso a la vivienda y del desarrollo urbano sostenible.»

Una posición que no es unánime en el Tribunal y comportó un voto particular de dos magistrados —Enrique Armaldo y Concepción Espejel— en la sentencia. A su criterio no concurre una situación de extraordinaria urgencia pues, aunque se justifique la adaptación de la norma no está justificada la urgencia en su adopción:

«la relación entre el uso turístico de una vivienda y los problemas de acceso a la vivienda habitual no es nueva ni desconocida para los poderes públicos catalanes, pero lo que se debe justificar suficientemente, y no se hace, es que esa situación se haya ahora agravado hasta el extremo de permitir dictar al Ejecutivo una norma de urgencia, desplazando al Parlamento que es la sede natural de la producción de las normas con rango de ley. Y es igualmente conocida la afectación al entorno urbano, ya que es la propia existencia de la figura de la vivienda de uso turístico la que la provoca y, esa figura, reiteramos, está ya regulada en el ordenamiento catalán desde 2007».

Por otro lado, el CGE constata (FJ2), en relación con la urgencia, que ni en la exposición de motivos del Decreto ley, ni en la documentación que acompaña al expediente, se hace mención expresa a los procedimientos legislativos alternativos, por ello, a pesar de considerar justificada la situación de extraordinaria y urgente necesidad, recomienda incorporar esta justificación sobre procedimientos legislativos alternativos en ocasiones futuras.

Finalmente, sobre la conexión entre la situación de urgencia y las medidas adoptadas tampoco se plantean dudas al CGE y al TC, ambos concluyen que las medidas previstas en la normativa, consistente en someter a autorización previa el destino de la VUT y al mismo tiempo limitar el número de viviendas destinadas a este uso, tienen efecto inmediato desde la entrada en vigor de esta. De hecho, desde el día siguiente a la publicación de la norma ya no es posible destinar la vivienda a VUT sin la preceptiva licencia urbanística en el ámbito de aplicación de la norma. Sin perjuicio naturalmente que las VUT existentes puedan seguir desarrollando su actividad durante el plazo de cinco años previsto en el régimen transitorio, una previsión que no cuestiona la eficacia inmediata de la norma según el TC y el CGE.

5.2. Sobre la afectación al derecho de la propiedad y a las garantías constitucionales de la expropiación forzosa

El segundo gran cuestionamiento al Decreto ley 3/2023 fue sobre una posible inconstitucionalidad de la norma por afectar al derecho a la propiedad privada, del artículo 33 CE, desde dos perspectivas diferentes: 1) por tratarse de una restricción determinante del derecho de propiedad que no podía articularse mediante un decreto ley y 2) por haber infringido las garantías constitucionales de la expropiación forzosa al no acompañarse de una indemnización proporcional al valor del derecho expropiado.

En relación con las afectaciones al derecho de propiedad, si bien es cierto que de acuerdo con la doctrina constitucional no sería posible mediante un decreto ley regular el contenido esencial del derecho de la propiedad, tanto el CGE (FJ3) como el TC (FJ4) llegan a la conclusión que la norma no supone una regulación directa o general del derecho de la propiedad prohibida por el artículo 86.1 CE.

Para llegar a esta conclusión el TC afirma que la determinación de las condiciones bajo las cuales es posible un determinado uso urbanístico —en este caso de VUT— es compatible con el artículo 86.1 CE y no limita ni condiciona los otros posibles usos de la vivienda —como vivienda habitual, como vivienda de alquiler o como posibles usos no residenciales—. Se trata pues de una regulación que tienen un impacto limitado a las viviendas de uso turístico y que es coherente con la previsión del artículo 15.1.a) del TRLSRU que exige que las propiedades se destinen «a usos que sean compatibles con la ordenación territorial y urbanística» y con la exigencia del artículo 3.4 del TRLSRU que dispone que «el suelo vinculado a un uso residencial por la ordenación territorial y urbanística está al servicio de la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, en los términos que disponga la legislación en la materia».

En este sentido, recuerda el TC que un determinado uso distinto al residencial no puede ser entendido como inherente a les edificaciones destinadas a vivienda (FJ4):

«la explotación turística, como otros usos productivos distintos del residencial, no puede ser entendida como consustancial a las edificaciones calificadas por el planeamiento para el uso de vivienda, o, dicho en otras palabras, que la posibilidad de destinar la vivienda al uso turístico no es una de las facultades sin las cuales el derecho de propiedad sobre la vivienda deviene irreconocible. (...) Este régimen restrictivo del uso turístico de las viviendas no constituye una supresión del derecho de propiedad sobre aquellas, sino una delimitación de un aspecto concreto de su contenido, en atención a la función social del derecho, que no lo hace desaparecer ni lo convierte en irreconocible.»

El CGE va un paso más allá y a pesar de no haber sido alegado por los recurrentes concluye también que los límites materiales del artículo 86.1 CE tampoco son superados por la norma en relación con la libertad de empresa del artículo 38 CE. En relación con la misma el CGE afirma que, en este caso, la libertad de empresa esta indefectiblemente ligada al derecho de propiedad, pues la actividad económica consiste en el aprovechamiento de una vivienda, y por ello ésta no puede desligarse del cumplimiento de la función social de la propiedad.

Sobre la eventual infracción de las garantías expropiatorias también se pronuncian ambos órganos descartando la misma. Según el TC no existe inobservancia de las garantías constitucionales de la expropiación forzosa (art. 33.3 CE), ni por sobrepasar los límites materiales de los decretos-leyes (art. 86.1 CE), por el simple hecho que la habilitación por desarrollar una VUT no puede ser entendida como un derecho patrimonial consolidado y separable del derecho de propiedad (FJ 4):

«Así las cosas, no cabe entender que la disposición transitoria segunda del Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 3/2023 incida, ni siquiera en el caso de los títulos habilitantes consistentes en autorizaciones o licencias municipales, sobre el contenido de un derecho patrimonial consolidado y separable del derecho de propiedad sobre la vivienda. Se trata de una norma que

viene a someter a la nueva regulación las relaciones jurídicas de tracto continuado nacidas con anterioridad a su entrada en vigor y que, al hacerlo, incide sobre una facultad que, según se ha razonado ya, no forma parte del contenido esencial del derecho de propiedad sobre la vivienda y cuyo grado de estabilidad resulta, además, debilitado por su sumisión normativa ab initio a la compatibilidad con el régimen urbanístico de la vivienda de que se trate.»

Ahora bien, a pesar de ello, el TC puntualiza que este hecho «no equivale a afirmar que la aplicación de la nueva regulación a quienes ya contaban con habilitaciones singulares para destinar sus viviendas al uso turístico sea necesariamente y en todo caso inocua desde el punto de la garantía patrimonial del ciudadano». Por este motivo el TC entiende que el Decreto ley se ha anticipado a la posible exigencia de eventuales responsabilidades patrimoniales introduciendo el régimen transitorio que mitiga los efectos de la nueva regulación para los titulares de VUT legalmente habilitadas. En palabras del TC (FJ4):

«Esta previsión reduce considerablemente el impacto patrimonial del cambio regulatorio sobre los titulares de viviendas habilitadas para el uso turístico conforme a los regímenes anteriores, máxime teniendo en cuenta que la pervivencia temporal de esos títulos habilitantes está llamada a producirse en un contexto de no otorgamiento de nuevos títulos o de otorgamiento de una cantidad limitada de títulos nuevos, lo que garantiza su explotación durante el periodo de referencia en condiciones de competencia limitada que permiten presumir una mayor rentabilidad que la que les hubiera deparado la continuación de la regulación anterior.»

Una posición cuestionada por el voto particular de los magistrados Enrique Armaldo y Concepción Espejel que discuten la efectividad de la indemnización por imprecisa y por ello insuficiente. A su criterio «si hay un cambio regulatorio con impacto patrimonial en unos propietarios de viviendas y no en otros, lo que hubiera debido examinarse es el carácter de la intervención del legislador de urgencia para valorar si esa privación patrimonial es constitucionalmente legítima», cosa que no sucede en el texto y comportaría una vulneración del artículo 33 de la CE según el voto particular.

Sobre el citado mecanismo indemnizatorio también se ha pronunciado el CGE (FJ3), descartando que entre en contradicción con las previsiones del artículo 48.c del TRLSRU que no le es de aplicación y en cambio es respetuoso con el «artículo 149.1.18 CE y el desarrollo básico que efectúa el artículo 32.3 de la Ley 40/2015, por cuanto establece un mecanismo indemnizatorio a través de una modalidad singular que no comporta una compensación monetaria directa y que es fruto de la opción del legislador gubernamental de conformidad con sus competencias». Sin perjuicio de que el CGE no entra a valorar si el plazo de cinco años, prorrogables por cinco más, es suficiente, pues supera el objeto del análisis del dictamen.

A pesar de la falta de valoración sobre el plazo indemnizatorio, por parte del TC y el CGE, hemos tenido ocasión de analizarlo en otro trabajo (Aguirre, 2025)

llegando a la conclusión que el plazo de 10 años del régimen transitorio, de 5 años iniciales y 5 de prórroga que admite la norma, llegaría a compensar incluso el reconocimiento de un eventual lucro cesante. Aun así, sería razonable, como también hemos defendido, que se desarrollara normativamente el régimen transitorio para reducir la discrecionalidad y concretar algunos elementos esenciales como los conceptos y los criterios que se utilizaran para calcular la prórroga.

5.3. Sobre la invasión de la competencia exclusiva del Estado sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica

Una tercera impugnación del Decreto ley, planteada tanto delante del CGE como del TC, fue la eventual invasión de la competencia estatal sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. En el cuestionamiento ante el CGE se alegaba que la regulación podría chocar con una ordenación general de la actividad económica creando diferencia de derechos entre ciudadanos más allá de lo razonable. En cambio, ante el TC se argumentó que la exigencia de licencia previa para el arrendamiento de VUT era contrario al 17.1 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, pues el acceso a una vivienda digna no figura entre los motivos que justifican la exigencia de autorización según el citado precepto.

Sobre la eventual invasión competencial, el CGE (FJ3) la descartó partiendo de la premisa de que la Generalitat tienen la competencia en exclusiva en materia de urbanismo y vivienda y que en cualquier caso la regulación propuesta no tiene transcendencia directa y general para afectar la competencia del Estado sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica del 149.1.13 de la Constitución.

El TC por otro lado entra a valorar la compatibilidad de los preceptos impugnados con el artículo 17.1 de la ley 20/2013 (FJ5), valorando en primer lugar si la lucha contra la escasez de vivienda entra dentro del ámbito de aplicación del precepto y en segundo lugar valorando si la exigencia de licencia urbanística responde a los principios de necesidad y proporcionalidad.

Sobre el primer aspecto el TC es tajante afirmando que la lucha contra la escasez de vivienda es inherente a la ordenación del entorno urbano cuya protección queda cubierta por el artículo 17.1.b de la Ley 20/2013 y para ello se fundamenta en la Constitución y en el propio Derecho de la Unión Europea. En este sentido recuerda que el art. 47 CE establece un mandato a los poderes públicos para hacer efectivo el derecho a la una vivienda digna, lo que se ha traducido en mandatos específicos al legislador básico estatal y autonómico. Buena prueba de ello es el citado artículo 3.4 del TRLSRU o el 15.3 del Ley por el derecho a la vivienda que exige que la legislación sobre ordenación territorial y urbanística establezca instrumentos efectivos para asegurar el equilibrio, preservar la calidad de vida y el acceso a la vivienda. También, desde la perspectiva del derecho de la Unión Europea, la protección del entorno urbano constituye una ra-

zón imperiosa de interés general que permite justificar restricciones de las libertades económicas, como ha reconocido el TJUE en la citada sentencia de 30 de enero de 2018 que el TC también reproduce.

En relación con la exigencia de que la licencia urbanística previa responda a los principios de necesidad y proporcionalidad el TC entiende que la misma es necesaria para evitar daños en el entorno urbano y además resulta proporcional porque otros mecanismos de intervención administrativa —como la declaración responsable o la comunicación previa— no permitirían alcanzar la finalidad con el mismo grado de eficacia. Recuerda el Tribunal que las autorizaciones, a diferencia de las declaraciones responsables o las comunicaciones, pueden desarrollar funciones regulatorias adicionales como limitar el número de títulos existentes, como en el caso que nos ocupa. Además, el sistema de declaración responsable acompañado de sanciones a veces no resulta eficaz, pues la intervención a posteriori no permite frenar de manera inmediata y efectiva la rápida dinámica generadora del problema que pretende atajarse, como recuerda la citada sentencia del TJUE de 22 de septiembre de 2020, *Cali Apartments*, también citada por el TC.

Finalmente, en este punto el TC aprovecha para valorar la limitación del número de licencias a otorgar y el acotamiento de su duración. Sobre el porcentaje máximo de autorizaciones 10 VUT por cada 100 habitantes el TC niega que sea desproporcionada a la luz de la finalidad perseguida, si tenemos en cuenta que ello equivale a 55 plazas por 100 habitantes. Tampoco entiende desproporcionado el TC la duración limitada de las licencias —a cinco años prorrogables por periodos iguales si el planeamiento lo permite—, «una medida necesaria para garantizar que exista la posibilidad de que nuevos operadores accedan al mercado de las VUT», a criterio del TC.

5.4. Sobre la infracción de la autonomía municipal

El cuarto motivo de impugnación de la norma, reproducido de nuevo ante el CGE y el TC, fue la eventual infracción de la autonomía municipal por parte del legislador de urgencia argumentando, por un lado, que la tramitación de la normativa mediante Decreto ley no había permitido la intervención municipal y, por el otro, que la norma no reserva a los municipios ninguna intervención en el diseño del régimen jurídico, ni en la delimitación de su ámbito de aplicación. En el escrito ante el CGE se añadía que la regulación uniforme para todos los municipios no tenía en cuenta las diversas realidades socioeconómicas de los municipios.

Sobre la falta de participación de los municipios en la determinación del contenido y del ámbito de aplicación, el TC (FJ6) desestima la queja recordando que en la tramitación de normas legales no puede invocarse el principio de autonomía municipal para condicionar el procedimiento legislativo.

Sobre la eventual vulneración de la autonomía municipal destaca, como han apuntado diferentes autores (Velasco, 2025; Font, 2025 y Ponce, 2025), que en la sentencia el Tribunal define la autonomía local como un principio

constitucional o «mandato de optimización», reconociendo que la teoría de la garantía institucional resulta insuficiente para determinar si se ha vulnerado la autonomía municipal. Con ello la valoración del Tribunal no se limita a comprobar si la norma permite reconocer «un núcleo mínimo de autonomía que no puede ser desconocido por los poderes públicos», sino que se debe valorar si «la falta de atribución de competencias a los municipios o su restricción cuente con una justificación suficiente». Para ello el TC dispone que se debe valorar «(i) si hay intereses supralocales que justifiquen que la comunidad autónoma haya dictado esta regulación; (ii) si el legislador autonómico ha ponderado los intereses municipales afectados; y (iii) si ha asegurado a los ayuntamientos implicados un nivel de intervención tendencialmente correlativo a la intensidad de tales intereses».

Partiendo de este razonamiento el Tribunal examina si la regulación encuentra justificación en la protección de intereses supramunicipales y si se han ponderado los intereses municipales afectados.

Por un lado, el TC admite que «tanto la vivienda como la ordenación del territorio y el urbanismo son materias de fuerte interés supramunicipal» y reconoce que las citadas competencias se pueden ver afectadas por la proliferación de VUT combatida por la normativa impugnada. Recordando, además, que el legislador básico estatal ha encomendado a la legislación en materia de ordenación territorial y urbanística garantizar que el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada —art. 3.4 TRLSRU y 15.3 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo—.

Por el otro lado, entiende el TC que a pesar de que la norma limita las competencias urbanísticas municipales, la regulación únicamente se proyecta sobre el régimen de intervención aplicable a las VUT y esa incidencia no llega al punto de eliminar toda capacidad de intervención de los municipios en la VUT. De hecho, el TC recuerda que la regulación asegura un importante nivel de participación municipal: en primer lugar, determinando la compatibilidad de la VUT en el municipio a partir de los criterios del Decreto ley; en segundo lugar, definiendo el número de licencias urbanísticas a otorgar dentro del máximo definido legalmente; y en tercer lugar regulando el régimen de otorgamiento y prórroga de las licencias. Por todo ello el TC rechaza la infracción del principio de autonomía municipal por parte del Decreto ley.

El CGE (FJ4) llega a la misma conclusión añadiendo que el hecho que la norma no tenga en cuenta las realidades socioeconómicas individuales de cada municipio no implica que se infrinja la autonomía municipal, como tampoco lo hace la fijación de umbrales de 5 o más viviendas por cada 100 habitantes que supone situar al municipio en el ámbito de aplicación el del Decreto ley o 10 viviendas por cada 100 habitantes como límite máximo de otorgamiento de licencias. Finalmente, recuerda el CGE, que el Decreto ley sí que prevé un sistema de participación, mediante audiencia previa de los municipios afectados, cuando se dicten las futuras órdenes de revisión del ámbito de aplicación de la norma, que tendrá lugar cada 5 años.

5.5. Sobre la infracción al derecho a la tutela judicial efectiva y a los principios de igualdad y seguridad jurídica

La demanda ante el TC terminaba cuestionando el ámbito de aplicación de la norma por considerar que infringía el derecho a la tutela judicial efectiva, el principio de igualdad y el de seguridad jurídica (FJ7). Este último además también fue cuestionado en el dictamen del CGE (FJ5).

En relación con el principio de igualdad el recurso afirmaba que la norma establecía un trato diferenciado en función del municipio donde tal actividad se ejerza, sin la existencia de una justificación objetiva y razonable. El TC, pero, descarta este planeamiento afirmando que «resulta evidente que no existe homogeneidad de situaciones entre los municipios que presentan los problemas que se tratan de afrontar —en los términos definidos en su disposición transitoria primera— y los que no lo hacen, lo que basta para descartar exigencia constitucional alguna de que ambos tipos de situaciones reciban un trato normativo común». De hecho, a criterio del Tribunal la diferenciación entre municipios «ha de merecer una valoración positiva desde el punto de vista del principio de proporcionalidad».

Sobre la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, la demanda afirmaba que la definición del ámbito de aplicación de la norma directamente mediante Ley la convertía en una ley singular y vulneraba la tutela judicial efectiva porque impedía el control jurisdiccional ordinario. El TC descarta que la norma tenga encaje en ninguno de los supuestos de ley singular, pues se trata de una legislación general y abstracta y no se trata de una ley autoaplicativa, sino que requiere una actuación administrativa posterior para su aplicación, tanto a través del planeamiento, como en el otorgamiento y prórroga de las licencias. Todo ello permite que los actos de la norma sean controlables en vía jurisdiccional.

Finalmente, el Tribunal se pronuncia sobre la vulneración del principio de seguridad jurídica, que también es abordado en el Dictamen del CGE. Según los recurrentes, los criterios para definir los municipios con problemas de acceso a la vivienda eran contrarios al principio de seguridad jurídica por ser imprecisos, ambiguos y acaecer de falta de tecnicismo. Lo cierto es que los citados criterios eran idénticos a los utilizados por la Ley 12/2023 por el derecho a la vivienda para la declaración de zonas de mercado tensionado y de hecho fueron utilizados y concretados para definir las zonas de mercado tensionado en Cataluña. El TC, a partir del análisis de su doctrina, concluye que los criterios son compatibles con la seguridad jurídica y su posible ambigüedad puede solventarse a través de los métodos habituales de interpretación. Además, se valora que la concreción futura de los criterios se articulará mediante órdenes administrativas con audiencia previa de los municipios afectados y con control jurisdiccional.

Los solicitantes del Dictamen ante el CGE también cuestionaron la adecuación de la norma al principio de seguridad jurídica por el hecho que la norma no establece con qué criterios las VUT ubicadas en municipios con exceso de ellas habrán de cesar la actividad o podrán continuarla. Ahora bien, el CGE concluye que la regulación no es contraria al principio de seguridad jurídica pues se conoce de forma cierta a qué régimen jurídico estarán sujetos dichas actividades con

la exigencia de licencia urbanística y los principios generales que regirán la obtención y prórroga de las licencias —publicidad, objetividad, imparcialidad, transparencia y concurrencia competitiva—. Sin perjuicio, como apunta el CGE, de que la aplicación y ejecución de esta norma requerirá una regulación ulterior y concreta de algunos criterios para hacer efectivos los principios que se enuncian, aspecto en el que coincidimos (Aguirre, 2025).

6. CONCLUSIONES

El aumento exponencial de la VUT los últimos años, superando las plazas de alojamiento reglado en muchos municipios, ha tenido un impacto en el mercado de la vivienda de alquiler lo que ha contribuido al incremento de los precios de alquiler y la gentrificación de las áreas urbanas y zonas turísticas.

A pesar de que las tres administraciones territoriales han intentado abordar y regular el problema, muchas de las soluciones adoptadas han resultado infructuosas por falta de habilitación legal, por utilizar técnicas impropias de las ordenanzas o directamente infringir la Directiva de servicios y no estar justificadas en términos de necesidad y proporcionalidad. En otros casos, las limitaciones han permitido restringir el otorgamiento de nuevos títulos de VUT, pero no reducir las existentes.

En este contexto Cataluña reguló a finales de 2023 las VUT mediante el Decreto ley 3/2023, de 7 de noviembre, de medidas urgentes sobre el régimen urbanístico de las viviendas de uso turístico. Una norma de urgencia para abordar los efectos negativos de la actividad sobre el mercado de vivienda de alquiler y evitar romper el equilibrio urbano en los municipios con mayor número de VUT, pero que también intentaba evitar el éxodo de viviendas de alquiler habitual hacía el uso de VUT como consecuencia de la limitación de la actualización de los precios de alquiler por la entrada en vigor de las zonas de mercado tensionada de la Ley por el derecho a la vivienda.

La entrada en vigor del Decreto-ley 3/2023 de medidas urgentes sobre el régimen urbanístico de las viviendas de uso turístico supuso por primera vez la exigencia de licencia urbanística previa al destino de las viviendas al uso turístico en los municipios con problemas de acceso a la vivienda y los municipios en riesgo de romper el equilibrio del entorno urbano por una alta concentración de viviendas de uso turístico. Ahora bien, para ello el planeamiento urbanístico debía prever de forma explícita su compatibilidad por la suficiencia en el municipio de suelo calificado para el uso de vivienda destinada al domicilio habitual y se establecía como límite máximo de 10 viviendas de uso turístico por 100 habitantes.

La singularidad de la nueva regulación, con un ámbito de aplicación que se actualiza cada 5 años, unas licencias urbanísticas también limitadas a un plazo de 5 años prorrogables —si el planeamiento justifica la suficiencia de suelo para vivienda habitual— y la limitación máxima de 10 VUT por cada 100 habitantes exigía resolver dos aspectos clave: ¿cómo se otorgaban las licencias en los muni-

cipios con mayor demanda que oferta y cómo se indemnizaban las actividades de VUT que con la nueva normativa acabarían extinguiéndose?

Sobre el otorgamiento de licencias la norma, en coherencia con el artículo 8.2 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, dispone que los municipios garantizarán el cumplimiento de los principios de publicidad, objetividad, imparcialidad, transparencia y concurrencia competitiva. En cambio, para la indemnización de las actividades que se extingan se utiliza el propio régimen transitorio que tendrá «para todos los afectados, el carácter de indemnización por todos los conceptos relacionados con las modificaciones introducidas por este Decreto-ley en relación con el nuevo régimen urbanístico de las viviendas de uso turístico». Se trata de una solución adoptada en anteriores ocasiones por el legislador estatal y ajustada a la previsión del artículo 32.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público que permite al legislador determinar la forma de indemnización en la propia norma y en los términos que en ella se regula. Una solución que, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Supremo, no comporta una rotura de los principios de seguridad jurídica y confianza legítima.

A pesar de ello las singularidades del nuevo régimen jurídico, articulado mediante un Decreto ley y con un mecanismo indemnizatorio de naturaleza no monetaria, sumada al hecho de que la regulación afectaba las competencias municipales en urbanismo o podía afectar a las competencias estatales en planificación general de la actividad económica, comportaron que la norma fuera cuestionada desde el principio: primero con una solicitud de Dictamen ante el CGE en su convalidación parlamentaria y posteriormente con una impugnación ante el Tribunal Constitucional.

Todas y cada una de las impugnaciones fueran rechazadas, primero por el CGE en el Dictamen 3/2023, de 1 de diciembre, y posteriormente por el TC en la STC 64/2025, de 13 de marzo de 2025. De la STC 64/2025, de 13 de marzo, más allá del debate formal sobre el uso del decreto ley —que el TC considera justificado— destacan las siguientes conclusiones que desmontan las principales críticas a la nueva regulación: 1) el nuevo régimen jurídico no implica una supresión del derecho de propiedad, sino que se trata de una mera delimitación de usos; 2) la habilitación para desarrollar una VUT no puede ser entendida como un derecho patrimonial consolidado y separable del derecho de propiedad; 3) el régimen transitorio, anticipándose a eventuales responsabilidades patrimoniales, reduce considerablemente el impacto patrimonial de la nueva regulación; 4) no hay infracción de la Ley de garantía de la unidad de mercado, pues la lucha contra la escasez de vivienda es inherente a la ordenación del entorno urbano y además la exigencia de licencia urbanística previa es necesaria y proporcional conforme la jurisprudencia del TJUE; y 5) la normativa no vulnera la autonomía municipal porque asegura un importante nivel de participación municipal.

La nueva normativa, y su validación constitucional por parte del TC, establecen el marco de juego de las futuras regulaciones autonómicas en la materia, pues se ha demostrado que es posible regular la actividad de VUT, restringiendo e incluso extinguiendo títulos habilitantes, sin tener que asumir a priori los ele-

vados costes de eventuales responsabilidades patrimoniales. Todo ello, además, debería permitir desarrollar una futura normativa urbanística mucho más adaptativa a los cambios en un contexto que será esencial para afrontar los retos sociales, pero también en materia de cambio climático.

BIBLIOGRAFÍA

- ACCO (2023). Decreto Ley 3/2023, de 7 de noviembre, de medidas urgentes sobre el régimen urbanístico de las viviendas de uso turístico [informe n.º IR 69/2023]. Autoritat Catalana de la Competència.
- https://acco.gencat.cat/web/.content/80_acco/documents/arxius/actuacions/20231205_informe_regulacio_69_final_esp.pdf
- AGUIRRE I FONT, Josep M. (2025). La restricción de viviendas de uso turístico en Cataluña y su régimen indemnizatorio: el Decreto Ley 3/2023. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (24), 6-35. <https://doi.org/10.24965/reala.11489>
- AGUIRRE I FONT, Josep M. (2021). La regulación municipal de las viviendas de uso turístico: soluciones a través del urbanismo. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (15), 24-41. <https://doi.org/10.24965/reala.i15.10916>
- ALONSO GARCÍA, M. C. (1999). La responsabilidad patrimonial del Estado-legislador. Marcial Pons.
- ÁLVAREZ ONDINA, Pedro (2025), «El sector turístico español entra en una fase decrecimiento más sostenible», *Análisis sectorial Turismo*, CaixaBank Research. <https://www.caixabankresearch.com/es/analisis-sectorial/turismo/sector-turistico-espanol-entra-fase-crecimiento-mas-sostenible>
- ARAGUÀS GALCERÀ, I. (2024). *Urbanisme i habitatges d'ús turístic: un equilibri impossible?* [Paper Clip núm. 8]. Institut d'Estudis de l'Autogovern.
- https://presidencia.gencat.cat/ca/ambits_d_actuacio/desenvolupament_autogovern/institut-destudis-autogovern/publicacions/cataleg-de-publicacions/pc-08
- BEI, G. (2025). The spatial effect of short-term rental regulations: The comparison between Barcelona and Paris. *Cities*, (158), artículo 105603. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2024.105603>
- CNMC (2024). Informe sobre la información presentada, al amparo del artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, en relación con el Decreto Ley 3/2023, de 7 de noviembre, de medidas urgentes sobre el régimen urbanístico de las viviendas de uso turístico (DOGC de 8 de noviembre de 2023) [expediente UM/083/23]. Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. <https://www.cnmc.es/sites/default/files/5129189.pdf>
- COCOLA-GANT, A. (2023). Place-based displacement: Touristification and neighborhood change. *Geoforum*, (138), artículo 103665.
- <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2022.103665>

- COCOLA-GANT, A., GAGO, A. y JOVER, J. (2020). Tourism, Gentrification and Neighbourhood Change: An Analytical Framework– Reflections from Southern European Cities. En J. A. Oskam (ed.), *The Overtourism Debate* (pp. 121-135). Emerald Publishing Limited. <https://doi.org/10.1108/978-1-83867-487-820201009>
- Exceltur (2025). *Atlas de contribución municipal del turismo en España Año 2024*, Exceltur. <https://www.exceltur.org/atlas/>
- Exceltur (2022). REViTUR, Exceltur. <https://www.exceltur.org/revitur/>
- FONT I LLOVET, Tomàs (2025). *Un nuevo perfil constitucional de la autonomía local. La Sentencia del Tribunal Constitucional 64/2025, de 13 de marzo*,. Acento Local, Blog de actualidad jurídica de los Gobiernos locales, Fundación Democracia y Gobierno Local. <https://www.gobiernolocal.org/acento-local/un-nuevo-perfil-constitucional-de-la-autonomia-local-la-sentencia-del-tribunal-constitucional-64-2025-de-13-de-marzo/>
- GARCÍA LÓPEZ, M. A., JOFRE MONSENY, J., MARTÍNEZ MAZZA, R. y SEGÚ, M. (2020). Do short-term rental platforms affect housing markets? Evidence from Airbnb in Barcelona. *Journal of Urban Economics*, (119), artículo 103278. <https://doi.org/10.1016/j.jue.2020.103278>
- INE (2024). Estadística experimental. Medición del número de viviendas turísticas en España y su capacidad.
- https://www.ine.es/experimental/viv_turistica/experimental_viv_turistica.htm
- PONCE SOLÉ, Juli (2025). La «nova» doctrina del Tribunal Constitucional sobre l'autonomia local a propòsit de la regulació catalana dels usos turístics dels habitatges: el dret a la ciutat i la Sentència del Tribunal Constitucional 64/2025, de 13 de març. EAPC - Món local.
- <https://formaciooberta.eapc.gencat.cat/espaiSTEMatics/mon-local/la-nova-doctrina-del-tribunal-constitucional-sobre-lautonomia-local-a-proposit-de-la-regulacio-catalana-dels-usos-turistics-dels-habitatges-el-dret-a-la-ciutat-i-la-sentencia-del-tribunal-constitucional-642025-de-13-de-marc.html>
- VALENTE, R., BORNIOLI, A., VERMEULEN, S. y PAOLO RUSSO, A. (2023). Short-term rentals and long-term residence in Amsterdam and Barcelona: A comparative outlook. *Cities*, (136), artículo 104252. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2023.104252>
- VELASCO CABALLERO, Francisco (2025). Reciente STC 65/2025, sobre los pisos turísticos en Cataluña: límites del decreto-ley, unidad de mercado y autonomía local. Blog de Francisco Velasco.
- <https://franciscovelascocaballeroblog.wordpress.com/2025/04/07/reciente-stc-65-2025-sobre-los-pisos-turisticos-en-cataluna-limites-del-decreto-ley-unidad-de-mercado-y-autonomia-local/>
- WACHSMUTH, D. y WEISLER, A. (2018). Airbnb and the rent gap: Gentrification through the sharing economy. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 50(6), 1147-1170. <https://doi.org/10.1177/0308518X18778038>

EL IMPACTO Y EFICACIA DE LAS INFRACCIONES Y SANCIONES EN LA REGULACIÓN DEL DERECHO A LA VIVIENDA

Aina Salom Parets

Profesora Titular de Derecho Administrativo
Universitat de les Illes Balears

SUMARIO: 1. Derecho a la vivienda y función social de la propiedad: el papel del régimen sancionador 2. El principio de proporcionalidad como garantía en la aplicación del régimen sancionador en materia de vivienda. Una propuesta de «lege ferenda» 3. Régimen de sanciones, obligaciones e indemnizaciones aplicables a adquirentes y terceros perjudicados en casos de infracciones en materia de vivienda 3.1 sanciones, obligaciones de reparación e indemnizaciones en el marco de las viviendas protegidas. Una propuesta de «lege ferenda» 3.2. Sanciones, obligaciones de devolver el sobreprecio e indemnizaciones por la percepción de cantidades indebidas 3.3. Sanciones, obligaciones de reparación e indemnizaciones en el marco de los defectos ocasionados durante la ejecución de las viviendas de protección oficial 4. Las sanciones complementarias como garantía de eficacia en el régimen sancionador en materia de vivienda. Bibliografía.

1. DERECHO A LA VIVIENDA Y FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD: EL PAPEL DEL RÉGIMEN SANCIONADOR

El presente trabajo tiene por finalidad realizar una serie de consideraciones sobre la necesidad de que las futuras leyes, o posibles modificaciones de las normas existentes, cuenten con un régimen sancionador eficaz y capaz de contribuir a la consecución de toda una serie de objetivos necesarios para garantizar que se cumple con el mandato constitucional del artículo 47 de la Constitución Española: *«Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las nor-*

mas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación».

Todas las Administraciones Públicas deben velar, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, por la protección y satisfacción de este derecho, sin que pueda producirse discriminación de ningún tipo por cualquier causa o circunstancia.

En nuestro ordenamiento jurídico, la Ley 12/2023, de 24 de mayo, en su artículo 3, define la vivienda como: «edificio o parte de un edificio de carácter privativo y con destino a residencia y habitación de las personas, que reúne las condiciones mínimas de habitabilidad exigidas legalmente, pudiendo disponer de acceso a espacios y servicios comunes del edificio en el que se ubica, todo ello de conformidad con la legislación aplicable y con la ordenación urbanística y territorial.»

A partir de este concepto, y con el objetivo de configurar adecuadamente el régimen de infracciones y sanciones, resulta imprescindible distinguir las conductas infractoras que se cometen en relación con la vivienda libre de aquellas que afectan a las viviendas protegidas. Por ello, se considera esencial que las leyes autonómicas incorporen, de forma previa, un precepto específico dedicado a definir las distintas categorías de vivienda existentes en su ámbito de aplicación. Solo a partir de esta delimitación conceptual será posible articular un régimen sancionador que tipifique, de manera diferenciada, las infracciones aplicables a la vivienda libre y, posteriormente, las que correspondan a cada una de las modalidades de vivienda protegida².

Igualmente, una regulación efectiva del régimen sancionador en materia de vivienda debe perseguir, al menos, dos finalidades fundamentales:

1. En primer lugar, y de conformidad con lo establecido en el artículo 47 de la Constitución Española, uno de los objetivos esenciales del régimen sancionador en materia de vivienda debe ser la prevención y disuasión de comportamientos especulativos y abusivos en el mercado inmobiliario. En este sentido, revisten especial importancia, entre otras conductas, la tipificación como infracción del cobro de sobreprecios en la compraventa o arrendamiento de viviendas protegidas. También merecen especial atención las infracciones derivadas de la actuación culposa o negligente de promotores, constructores o técnicos durante la ejecución de las obras

2. En relación con lo que atañe a este trabajo, entiendo prioritario que las leyes adopten una noción amplia del concepto de vivienda protegida y que haya diferentes categorías de vivienda protegida. Las dos notas características que concurren en este tipo de viviendas son, por un lado, la reglamentación especial que es la que determina sus características de edificación, condiciones de tenencia, requisitos de los beneficiarios, etc. Y, de otro lado, la satisfacción del interés público, en el sentido de que estas viviendas están destinadas a satisfacer la necesidad de vivienda de quienes por circunstancias personales o socioeconómicas no pueden acceder a una vivienda libre.

La ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho de la vivienda, determina en el artículo 16 una serie de principios por los que se deberá regir el marco legal autonómico o municipal regulador de las viviendas protegidas. Igualmente, el artículo 17 establece, con carácter orientativo, una serie de reglas, sin perjuicio de lo que determine cada legislación autonómica sobre vivienda, para los supuestos de viviendas asequibles incentivadas.

de viviendas protegidas, cuando tales actuaciones den lugar a vicios o defectos graves que afecten a la edificación o habitabilidad de las viviendas, en los términos previstos en la normativa sobre ordenación de la edificación. Nos encontramos ante infracciones cuyos efectos recaen sobre personas en situación de especial vulnerabilidad, circunstancia que debe ser considerada como un elemento determinante a la hora de valorar la proporcionalidad y la intensidad de la respuesta sancionadora³.

2. Ahora bien, junto a la finalidad anteriormente expuesta, un sistema sancionador correctamente articulado debe también servir a la protección de los titulares de viviendas libres, especialmente frente a fenómenos como la ocupación ilegal o el uso inadecuado de las mismas. Se trata, en definitiva, de establecer un marco normativo que permita prevenir y corregir aquellas situaciones irregulares vinculadas a la utilización de la vivienda o a sus condiciones de habitabilidad, en la medida en que tales circunstancias afectan negativamente al efectivo disfrute del derecho a una vivienda digna y adecuada reconocido constitucionalmente. En concreto, podríamos citar, especialmente, los casos de infraviviendas⁴, de viviendas sobreocupadas⁵, viviendas ocupadas sin título habilitante⁶ o los supuestos de viviendas vacías⁷.

En lo que se refiere a la ocupación ilegal se ha incrementado significativamente tanto en los entornos urbanos como rurales. Esta evolución ha provocado una creciente demanda social de medidas que refuercen la seguridad jurídica de los propietarios y garanticen la protección efectiva de su derecho de propiedad.

3. En este sentido, el preámbulo de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda señala lo siguiente: «Las Agendas Urbanas internacionales prestan especial atención, también, a la vivienda y, en concreto, la Agenda Urbana Española, alineada con estas y con los objetivos de desarrollo sostenible que proclama la Agenda 2030, reclama la promoción de medidas y la adopción de políticas en materia de vivienda que respalden la realización progresiva del derecho de todas las personas a una vivienda digna y adecuada, a precios asequibles; que luchen contra todas las formas de discriminación y violencia, especialmente en materia de género; que impidan los desalojos forzados arbitrarios y que se centren en las necesidades de las personas sin hogar erradicando el fenómeno del sinhogarismo, de quienes padecen situaciones de vulnerabilidad, de los grupos sociales con bajos ingresos y especiales dificultades y de las personas con discapacidad; (...)».

4. Se entiende por infravivienda toda construcción, parte de ella, instalación o estructura —ya sea fija o desmontable— que se destine al uso residencial sin reunir las condiciones mínimas de habitabilidad exigidas por la normativa aplicable.

5. Se viene considerando, como vivienda sobreocupada, aquella en la que reside un número de personas superior al permitido por la cédula de habitabilidad, la licencia de ocupación o documento equivalente. A falta de estos, se considerará sobreocupada cuando el número de ocupantes exceda el adecuado según la superficie, el programa y la dimensión de las estancias habitables.

6. En este supuesto es cuando se activa la acción de desahucio sustitutoria.

7. En relación con la definición de lo que se entiende por vivienda vacía, un concepto que se podría tomar en consideración es que se trata de aquella vivienda que permanece desocupada de forma continuada y sin causa justificada durante un periodo igual o superior a dos años, careciendo de un uso habitacional efectivo. El plazo también podría ser a partir de un año, a decisión del legislador autonómico en cada caso.

No obstante, debe tenerse presente que, en el ámbito del derecho administrativo sancionador prima el equilibrio entre el derecho de propiedad, reconocido en el artículo 33 de la Constitución Española (CE), y la protección de la dignidad humana, consagrada como derecho fundamental en el artículo 10 de la misma norma.

Asimismo, el artículo 1 de la Constitución proclama la igualdad de todos los españoles como valor superior del ordenamiento jurídico. En esta misma línea, el artículo 2.2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como la Carta Social Europea, establecen el compromiso de los Estados Parte de garantizar el ejercicio de los derechos enunciados en dichos instrumentos «sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social».

Sobre lo establecido en la normativa anterior, urge que el derecho administrativo sancionador reaccione y tipifique junto con las infracciones muy graves, un conjunto de medidas no sancionadoras dirigidas a garantizar la función social del derecho de propiedad. Un ejemplo sería el poder determinar medidas no sancionadoras junto con el correspondiente desahucio administrativo por parte de los beneficiarios, arrendatarios u ocupantes de las viviendas protegidas, en los casos en que ellos no pagan las rentas fijadas en el contrato de arrendamiento de la vivienda, (o los importes que sean exigibles por servicios o gastos comunes o cualquier otra aportación dineraria que establezca la legislación vigente, artículo 105 de la Ley 18/2007, del derecho de vivienda de Cataluña).

Un sistema sancionador coherente con los valores del Estado social y democrático de Derecho no puede confundirse con una herramienta de exclusión ni diluir la distinción entre situaciones de necesidad real y las conductas abusivas. Resulta imprescindible que las legislaciones autonómicas, en el desarrollo normativo del derecho a la vivienda, establezcan una clara diferenciación entre quienes, por una situación objetiva de vulnerabilidad, requieren una respuesta institucional basada en la garantía de derechos fundamentales, y aquellos otros que ocupan ilegalmente una vivienda sin concurrir dicha situación. Solo mediante esta distinción se puede articular una respuesta jurídica adecuada, que combine la protección social con la preservación del principio de legalidad y la tutela del derecho de propiedad⁸.

Consecuentemente, el principio de proporcionalidad actúa como eje estructural que permite ponderar adecuadamente los derechos fundamentales en tensión. Solo un marco normativo técnicamente fundado, orientado por criterios de justicia material y sustentado en la existencia de alternativas habitacionales efectivas, puede garantizar la armonización de los dos mandatos constitucionales: el

8. Todo ello, sobre la base de la primacía del principio del «ne bis in idem», puesto que en el Código Penal se tipifican como delito una serie de conductas típicas en el ámbito de la vivienda. Así, el artículo 245 tipifica el delito de usurpación pacífica con pena de multa de tres a seis meses, y eleva la pena a prisión de uno a dos años si la ocupación se realiza con violencia o intimidación. Asimismo, el artículo 202 del Código Penal contempla el delito de allanamiento de morada, sancionado con pena de prisión de seis meses a dos años en caso de violencia sin intimidación, y de uno a cuatro años, junto con multa de seis a doce meses, cuando concurren violencia o intimidación.

derecho a disfrutar de una vivienda digna (art. 47 CE) y la protección del derecho de propiedad (art. 33 CE).

La proporcionalidad, lejos de constituir una forma de laxitud en la respuesta pública, permite calibrar con precisión la intensidad de la intervención administrativa o judicial, evitando tanto la criminalización de la pobreza como la tolerancia de vías ilegales de acceso a bienes jurídicos protegidos.

Esta exigencia de equilibrio ha sido subrayada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos que, en asuntos como *Winterstein y otros c. Francia* (2013)⁹ o *Yordanova y otros c. Bulgaria* (2012)¹⁰, ha reiterado que el desalojo de personas en situación de vulnerabilidad requiere un análisis caso por caso que tenga en cuenta la proporcionalidad de la medida, especialmente cuando afecta al derecho al respeto del domicilio (artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos¹¹).

En línea con esta doctrina, el Pleno del Tribunal Constitucional español ha reafirmado que el derecho a la vivienda no puede instrumentalizarse para justificar prácticas contrarias al ordenamiento jurídico. En concreto el máximo intérprete de la Constitución afirma que:

«(...) como ya ha declarado este Tribunal en relación con el derecho a la libertad de residencia que reconoce el artículo 19 de la CE -doctrina que es trasladable al supuesto que nos ocupa, en cuanto a la protección de la inviolabilidad del domicilio garantizada por el artículo 18.2 de la CE « el derecho a la elección de residencia no es un derecho absoluto que habilite a ocupar cualquier vivienda o espacio, sino que, como el resto de los derechos, ha de ejercerse dentro del respeto a la ley y a los derechos de los demás que, como expresa el artículo 10.1 de la CE, son fundamento del orden político y de la paz social(STC 160/1991, FJ 11). De este modo, para habitar lícitamente en una vivienda es necesario disfrutar de algún derecho, cualquiera que sea su naturaleza, que habilite al sujeto para la realización de tal uso del bien en el que pretende establecerse. Por ello, que la libre elección de domicilio forme parte del contenido de la libertad de residencia proclamada en el artículo 19 de la CE, en modo alguno justifica conductas tales como «invadir propiedades ajenas o desconocer sin más legítimos derechos de uso de bienes inmuebles. (STC 28/1999, de 8 de marzo, fundamento jurídico 7º y Auto del Tribunal Constitucional 227/1983, de 25 de mayo, fundamento jurídico 2º).»¹²

9. Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Sección 5ª, sentencia de 17 octubre, de 2013, Rec. 27013/2007, Caso WINTERSTEIN y otros c. Francia, JUR\2013\321282.

10. Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Sección 5ª, sentencia de 16 noviembre de 2006, Rec. 53820/2000, TEDH\2006\69.

11. Artículo 8. Derecho al respeto a la vida privada y familiar.

«1. Toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia.

2. No podrá haber injerencia de la autoridad pública en el ejercicio de este derecho, sino en tanto en cuanto esta injerencia esté prevista por la ley y constituya una medida que, en una sociedad democrática, sea necesaria para la seguridad nacional, la seguridad pública, el bienestar económico del país, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y las libertades de los demás.»

12. Fundamento jurídico quinto de la sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional, núm. 32/2019, de 28 febrero de 2019, Rec. 4703/2018, RTC\2019\32.

Por tanto, de acuerdo con la jurisprudencia, los desalojos y sanciones en contextos de vulnerabilidad deben estar acompañados de una protección social efectiva.

2. EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD COMO GARANTÍA EN LA APLICACIÓN DEL RÉGIMEN SANCIONADOR EN MATERIA DE VIVIENDA. UNA PROPUESTA DE «LEGE FERENDA»

En cuanto a la conceptualización del referido principio de proporcionalidad, la doctrina destaca que: «el principio de proporcionalidad también es conocido en la doctrina y en la jurisprudencia, europea y comparada, como «proporcionalidad de los medios», «proporcionalidad del sacrificio», «proporcionalidad de la injerencia», «prohibición de exceso», etc., entre otras denominaciones, expresivas todas ellas de la idea de moderación a la hora de limitar la esfera de libertad.»¹³

En el ámbito de las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de la regulación a nivel estatal del principio de proporcionalidad en el artículo 29 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público (en adelante, LRJSP), urge la necesidad de incorporar en las legislaciones en materia de vivienda un precepto que proclame la aplicación del principio de proporcionalidad en la regulación de las infracciones y sanciones en materia de vivienda. Y, en especial, el principio de proporcionalidad cobra especial relevancia en el marco de la tipificación y regulación de las circunstancias que gradúan las sanciones.

Seguidamente, se establece una propuesta de «lege ferenda» que se podría incorporar por parte de los legisladores autonómicos en materia de vivienda:

Artículo. Principio de proporcionalidad y graduación de las sanciones.

1. En el ejercicio de la potestad sancionadora, las administraciones públicas deberán respetar en todo caso el principio de proporcionalidad, como criterio rector de la interpretación y aplicación del régimen sancionador previsto en esta ley.
2. En particular, deberá garantizarse que la sanción impuesta sea idónea para alcanzar la finalidad legítima perseguida, necesaria para evitar la reiteración de conductas infractoras y proporcionada a la gravedad de la

13. En relación con el principio de proporcionalidad, resulta relevante la consulta, entre otros, de los siguientes estudios: NIETO, A., (2012), *Derecho Administrativo sancionador*, Ed.Tecnos, pág. 515; BARNÉS, J.: «El principio de proporcionalidad», en *Cuadernos de Derecho Público*, Instituto Nacional de Administración Pública, núm. 5, 1998, pág. 19. LASAGABASTER HERRARTE, I. (2018): «Constitución, derecho penal y límites a la potestad sancionadora de la administración», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 193, págs. 23 a 56; CARLON RUIZ, M. (2010): «Principio de Proporcionalidad», en LOZANO CUTANDA, B., *Diccionario de sanciones administrativas*, Iustel, págs. 203 a 230; CANO CAMPS, T. (2016): «El autismo del legislador: la nueva regulación de la potestad sancionadora de la Administración», en la *Revista de Administración Pública*, núm. 201, págs. 25 a 68. En concreto, véase la pág. 50.

- infracción cometida, atendiendo a las circunstancias concurrentes y a las consecuencias derivadas del hecho infractor.
3. Con el fin de asegurar dicha adecuación, la graduación de las sanciones se realizará atendiendo especialmente a los siguientes criterios:
 - a) El grado de culpabilidad del sujeto responsable y la existencia de intencionalidad.
 - b) La continuidad o persistencia en la conducta infractora.
 - c) La naturaleza y entidad de los perjuicios causados, en especial cuando afecten a derechos fundamentales, al interés general o a personas en situación de especial vulnerabilidad.
 - d) La reincidencia, entendida como la comisión, en el plazo de un año, de más de una infracción de la misma naturaleza, cuando así haya sido declarado mediante resolución firme en vía administrativa.
 4. Cuando en el procedimiento sancionador concorra alguna de las circunstancias atenuantes o agravantes previstas en la presente ley, la multa se impondrá en la mitad inferior o superior de la escala correspondiente, respectivamente. La determinación de la cuantía se efectuará atendiendo a la incidencia concreta de dichas circunstancias en la valoración global de la infracción. En caso de concurrencia de una o varias circunstancias de carácter mixto, se aplicarán las mismas reglas.
 5. En ausencia de circunstancias atenuantes o agravantes, la sanción pecuniaria se impondrá necesariamente en el grado medio de la escala correspondiente».

Los apartados 4 y 5 de la presente propuesta se fundamentan en la sistemática prevista en el artículo 183 de la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de Urbanismo de las Illes Balears, que constituye un referente normativo muy acertado en materia de graduación de sanciones. Dicho precepto, bajo la rúbrica «Graduación de las sanciones», dispone que «en ausencia de circunstancias agravantes o atenuantes, la multa se impondrá necesariamente en el grado medio de la escala correspondiente», ofreciendo así un criterio objetivo y garantista para la determinación del quantum sancionador.

Esta previsión normativa se alinea con la doctrina consolidada del Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears, que ha declarado improcedente la imposición de sanciones en los extremos mínimo o máximo de la escala cuando no concurren circunstancias atenuantes ni agravantes. La incorporación expresa de este criterio jurisprudencial por parte del legislador balear no solo refuerza los principios de tipicidad y seguridad jurídica, sino que también dota de mayor coherencia, objetividad y previsibilidad a la potestad sancionadora de la Administración¹⁴.

14. Véase el fundamento jurídico tercero de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de les Illes Balears, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sentencia 296/2016 de 25 mayo, de 2016, Rec.

3. RÉGIMEN DE SANCIONES, OBLIGACIONES E INDEMNIZACIONES APLICABLES A ADQUIRIENTES Y TERCEROS PERJUDICADOS EN CASOS DE INFRACCIONES EN MATERIA DE VIVIENDA.

El adecuado cumplimiento de los principios y procedimiento establecidos en la Ley 39/40, de 1 de octubre de procedimiento administrativo común (en adelante, LPAC) y la Ley 40/2015, de 1 de octubre de régimen jurídico del sector público (en adelante, LRJSP), hace necesario que las distintas legislaciones autonómicas en materia de vivienda, en el marco del título de las infracciones y sanciones, regulen de manera adecuada las infracciones y todas las consecuencias que se pueden derivar de la comisión de estas¹⁵.

En la actualidad, tal y como señala REBOLLO PUIG, se ha superado la confusión respecto a lo que constituye el montante de la multa, en el sentido de que no forman parte de éste las cuantías que responden a otras indemnizaciones por daños o gastos de reposición de la realidad alterada¹⁶.

Consecuentemente, en el marco de las distintas legislaciones autonómicas, se pueden establecer unos regímenes jurídicos más precisos y conformes con la doctrina administrativista y con la jurisprudencia. En este sentido, SUAY RINCÓN ya avanza que: «El legislador, en cambio lo que sí puede con toda normalidad es completar las exigencias constitucionales y establecer un régimen jurídico más pormenorizado y preciso para las sanciones administrativas. A nuestro juicio, en efecto, nada impide al legislador español seguir la misma senda de otros países y contribuir a delimitar el alcance del régimen jurídico de la potestad sanciona-

108/2016, JUR\2016\286323, ponente: Ilustrísimo D. Fernando Sociás Fuster. En concreto, se señala que: «(...) en consecuencia, si no hay ni agravantes ni atenuantes, debe imponerse en su grado medio ya que de lo contrario si se impone en su grado mínimo la sanción por infracción sin circunstancias modificativas, se equiparan incorrectamente a los casos en que concurren atenuantes». Con anterioridad, también, véase el fundamento jurídico quinto de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de les Illes Balears, Sala de lo Contencioso-administrativo, núm. 696/201, de 30 de septiembre, de 2011, Rec. 189/2011, JUR\2011\363884, ponente: Ilustrísima D^a Alicia Esther Ortuño Rodríguez.

15. En su momento, NIETO ya reivindicó que: «El Derecho Administrativo Sancionador está ahora peor que antes, puesto que se obliga al intérprete no ya a suplir los silencios de la Ley, sino a intentar mantener un sistema coherente que la Jurisprudencia ya había ido elaborando trabajosamente y que la nueva LPAC del 92 parece destruir con absoluta frivolidad. Por eso conviene repetir que la defensa y análisis del principio de la legalidad administrativa sancionadora es << un acto de fe>>». NIETO, Alejandro (2012): *Derecho Administrativo Sancionador*, Ed. Tecnos, pág. 176.

16. REBOLLO PUIG se refiere a MODERNE, pues criticó con acierto en su momento «la amalgama que surge de la tendencia a confundir la finalidad punitiva y la reparadora y a incluir en lo sancionador, y hasta en la misma sanción, conceptos tan diferentes pues el régimen particularmente protector de los derechos individuales al que la sanción está asociada no se justifica nada más que en esta medida y no debe ser ni tiene por objeto ser un obstáculo a las medidas de reparación civil a las que corresponde otro razonamiento». REBOLLO PUIG, M. (2001): «El contenido de las sanciones», en *Justicia Administrativa. Revista de Derecho Administrativo*, núm. especial de 2021, pág. 174. En relación con lo expuesto, MODERNE, F. (1993): *Sanctions administratives et justice constitutionnelle. Contribution à l'étude du jus puniendi de l'Etat dans les démocraties contemporaines*, ed. Economica, París, Pág. 89.

dora de la Administración. Nada impide en definitiva impulsar leyes generales, como las de Alemania, Italia y Portugal. También en nuestro país alguna Comunidad Autónoma, singularmente, se ha lanzado al ruedo (País Vasco); y otras han avanzado por vía de la legislación sectorial (...).»¹⁷

De acuerdo con lo establecido por el Tribunal Constitucional, la sanción se configura como una decisión administrativa de carácter represivo que limita derechos, basada en una valoración negativa previa de la conducta de un sujeto conforme al ordenamiento jurídico vigente¹⁸. En este sentido, la función distintiva de las sanciones, en comparación con otros actos que también restringen derechos individuales, pero persiguen finalidades distintas —como la coerción, el restablecimiento de la legalidad o el resarcimiento de daños—, es precisamente su finalidad represiva, retributiva o de castigo¹⁹.

Ahora bien, tal y como precisa el Tribunal Constitucional, la sanción no se impone como castigo «a ciegas», sino como consecuencia de un comportamiento pasado constitutivo de infracción. Su finalidad última no es la mera punición, sino la prevención de futuras infracciones a través del efecto disuasorio del castigo.

Por esta razón, conforme a la jurisprudencia constitucional, no tienen carácter sancionador ciertas medidas administrativas que, aunque puedan tener efectos negativos para el administrado, responden a finalidades distintas. Así ocurre, por ejemplo, con: la obligación de reparar el daño causado por una infracción; las medidas de restablecimiento de la legalidad; los intereses de demora; las multas coercitivas; la pérdida de la condición de funcionario como consecuencia de una pena de inhabilitación; el reintegro de subvenciones por incumplimiento de condiciones; o la revocación de autorizaciones por desaparición sobrevenida de los requisitos exigidos para su concesión, entre otras.

En esta línea, entiendo que las legislaciones autonómicas no deben establecer artículos que puedan inducir a error sobre la auténtica naturaleza de la medida de gravamen que se impone al responsable de la infracción²⁰. El actual artículo

17. SUAY RINCÓN, J., «Concepto de sanción administrativa», en *Diccionario de Sanciones Administrativas*, Dir. Lozano Cutanda, B., ed. Iustel, 2010, Págs. 175 y 176.

18. Sentencia del Tribunal Constitucional, Sala Primera, núm. 132/2001 de 8 junio de 2001, Recurso 1608/2000, RTC\2001\132.

19. Sentencia del Tribunal Constitucional, Sala Primera, núm. 132/2001 de 8 junio de 2001, Recurso 1608/2000, RTC\2001\132. Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional, núm. 276/2000 de 16 noviembre de 2000, Recurso 662/1997, RTC\2000\276.

20. La doctrina especializada en la materia ya ha tomado en consideración la relevante sentencia del TSJ de Madrid, núm. 556/2021, de 30 de abril, en la cual «se explica que carece carácter punitivo la obligación del vendedor de reintegrar las cantidades indebidamente percibidas en concepto de sobreprecio en la venta de una vivienda protegida, en cuantía de 65.318.01 euros, impuesta por la Viceconsejería de Transportes, Viviendas e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid en virtud del artículo 11.1 c) de la Ley 9/2003, de 26 de marzo, del régimen sancionador en materia de viviendas protegidas de la Comunidad de Madrid, con relación al 8 a) de la misma Ley, que tipifica como infracción la percepción de un sobreprecio superior al legalmente establecido. Para ello, la sentencia pone de manifiesto que la obligación de devolución de las cantidades indebidamente percibidas no tiene carácter sancionador sino reparatorio, siendo ello así incluso cuando dicha obligación es impuesta en el seno de un procedimiento sancionador. De hecho, es la propia ley la que

28.2 de la LRJPAC, al regular las responsabilidades administrativas, distingue claramente la sanción de las obligaciones derivadas de la comisión de la infracción. Así, se afirma lo que sigue:

«Las responsabilidades administrativas que se deriven de la comisión de una infracción serán compatibles con la exigencia al infractor de la reposición de la situación alterada por el mismo a su estado originario, así como con la indemnización por los daños y perjuicios causados, que será determinada y exigida por el órgano al que corresponda el ejercicio de la potestad sancionadora. De no satisfacerse la indemnización en el plazo que al efecto se determine en función de su cuantía, se procederá en la forma prevista en el artículo 101 de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas».

Como veremos, si la vulneración de la norma administrativa prohibitiva se determina en un procedimiento sancionador, de acuerdo con la normativa vigente en materia de vivienda y el actual artículo 28.2 de la LRJSP, entendemos que el órgano competente sancionador debe imponer la sanción que proceda, exigir la reparación de los defectos ocasionados y ejercer la potestad de reparación, determinando y exigiendo la indemnización de los daños y perjuicios ocasionados tanto a la Administración como a los particulares afectados.

Y, de acuerdo con lo anterior, en nuestra opinión, y siguiendo a HUERGO LORA, CANO CAMPS, GARCÍA DE ENTERRÍA Y RAMÓN FERNÁNDEZ, TORNOS MAS consideramos que se debe reconocer la potestad del órgano competente sancionador para determinar los daños y perjuicios, así como exigir el cumplimiento por parte del infractor de su deber de indemnizar, con base al artículo 28.2 de la LRJSP junto con los preceptos de las distintas legislaciones sectoriales que lo establezcan de manera expresa. «El otorgamiento de estos poderes habrá de producirse siempre que la protección de los intereses privados que se vayan a tutelar tenga una especial trascendencia desde el punto de vista de protección de los intereses públicos. Esa trascendencia pública de los intereses protegidos (aunque sean privados) es la que justifica la intervención administrativa en los conflictos interprivados, y la que permite mantener la conformidad de la actuación administrativa con su función constitucional. Fuera de ella, la Administración estaría empleando sus recursos para cumplir una función que no le compete a ella, sino a la jurisdicción.»²¹

califica la obligación como una consecuencia derivada de la infracción y no como una sanción ni como una sanción accesoria. En definitiva, la obligación de devolución no sería más que una medida de responsabilidad civil derivada de la infracción administrativa, que, por razón de los fines sociales de la legislación de viviendas y de mera economía procesal, el legislador ha previsto que se acuerde y determine por la Administración en el propio procedimiento sancionador». ACOSTA PENCO, T., ALARCÓN SOTOMAYOR, L., BUENO ARMIGO, A., IZQUIERDO CARRASCO, M., LEÓN ACOSTA, M., MARTÍN FERNÁNDEZ, C., REBOLLO PUIG, M., (2021), «Derecho Administrativo Sancionador, en *REDA*, núm. 215. De hecho, se puede consultar on line en la base de datos *Westlaw*, BIB 2021/5687, Pág. 2 de 35.

21. RUBIO TORRANO, E.: «El sobreprecio en la compraventa de Viviendas de Protección Oficial», en *westlaw.es*, BIB1993/116, págs. 12 de 14. HUERGO LORA, A. (2016): «Sanciones administra-

3.1. Sanciones, obligaciones de reparación e indemnizaciones en el marco de las viviendas protegidas. Una propuesta de «lege ferenda»

De acuerdo con lo señalado y lo establecido en el artículo 28.2 de la LRJSP, cabe tomar en consideración la posible propuesta de «lege ferenda» que se establece en este apartado.

Igualmente, en el marco de las legislaciones autonómicas, cabe traer a colación el redactado del artículo 110 de la Ley 8/2012, de 29 de junio, de vivienda de Galicia, titulado «reposición, indemnización, reintegro y reparación» y que, de manera acertada, determina lo que sigue:

«1. Las responsabilidades administrativas que se deriven del régimen sancionador regulado en la presente ley serán compatibles con la exigencia a la persona infractora de la reposición a su estado originario de la situación alterada, con el cumplimiento de la normativa jurídica que le sea de aplicación, así como con la indemnización por los daños y perjuicios causados.

2. En las resoluciones de los procedimientos sancionadores se les podrá imponer a las personas infractoras, en su caso, la obligación de reintegrar las cantidades indebidamente percibidas, así como la realización de las obras de reparación y conservación que sean procedentes y las necesarias para acomodar la edificación al proyecto aprobado o a la normativa vigente, sin perjuicio de las obligaciones de indemnización de daños y perjuicios que pudiesen tener lugar».

El legislador autonómico separa las distintas consecuencias que se derivan de la comisión de una infracción en materia de vivienda. En el apartado 2 se destaca que en la resolución del procedimiento sancionador no sólo cabe la imposición de la multa, sino también la exigencia de la obligación de restablecer la legalidad alterada y sin perjuicio de las obligaciones de indemnización de daños y perjuicios.

En mi opinión propongo una propuesta de «lege ferenda», en el marco de las consecuencias derivadas de la comisión de infracciones en materia de vivienda. En concreto, se trata de separar correctamente las consecuencias que se derivan

tivas y responsabilidad civil: ¿puede declarar la administración la responsabilidad civil del infractor frente al perjudicado por la infracción?, en *Liber Amicorum, Homenaje al Profesor Luis Martínez Roldán*, Ed. Universidad de Oviedo, págs. 399 a 411. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y RAMÓN FERNÁNDEZ, T. (2024): *Curso de Derecho Administrativo*, volumen II, Edición: 21ª, Civitas, Pág.79.

TORNOS MAS pone de manifiesto lo siguiente: «El derecho a la tutela judicial efectiva (artículo 24 CE) y la sumisión de la actuación administrativa de los tribunales (art. 160 CE) impiden crear zonas exentas a la revisión jurisdiccional, pero no se oponen a ofrecer vías complementarias a la solución de los conflictos. El administrado puede encontrar en ellas satisfacción a su pretensión (se le hará justicia, aunque no se haga jurisprudencia), y el interés general conseguirá que se reduzca el volumen de asuntos ante los Tribunales, con lo que podrá mejorarse su eficacia y la calidad de sus resoluciones». TORNOS MAS, Joaquín (1995): «Medios complementarios a la resolución jurisdiccional de los conflictos administrativos», en *RAP*, núm. 136, Pág. 159.

de la infracción y sobre las cuales la administración se debe pronunciar y debe exigir su cumplimiento.

En concreto, la propuesta de «lege ferenda» sería la siguiente:

Consecuencias legales derivadas de las infracciones en materia de vivienda.

1. Toda infracción en materia de vivienda dará lugar a los siguientes procedimientos:
 - a) El procedimiento sancionador.
 - b) El procedimiento de restablecimiento de la legalidad alterada.
 - c) El procedimiento complementario al procedimiento sancionador para determinar la indemnización por los daños y perjuicios causados por las personas responsables de las infracciones en materia de vivienda, tanto a terceros como a la propia administración, y que serán determinadas y exigidas por el órgano al que corresponda el ejercicio de la potestad sancionadora. De no satisfacerse la indemnización en el plazo que al efecto se determine en función de la cuantía, se procederá en la forma prevista en el artículo 101 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
 - d) El procedimiento complementario para determinar el comiso de los beneficios o ganancias de la infracción administrativa, previsto en la presente Ley²².
2. La comisión de la infracción o infracciones, la imposición de las sanciones a quienes resultaren responsables, así como la adopción de medidas complementarias y la exigencia de la indemnización por los daños y perjuicios ocasionados, una vez que sean firmes en vía administrativa, serán objeto de anotación al margen de la finca afectada en el registro de la propiedad, así como de su publicación en los boletines oficiales correspondientes y en el diario o diarios de mayor difusión de la Comunidad Autónoma, corriendo los gastos a cuenta de quien hubiere resultado sancionado. La aplicación de lo dispuesto en este apartado se ajustará a lo establecido en la normativa de protección de datos.

22. Tal y como he estudiado en anteriores trabajos, resulta necesario declarar y separar del procedimiento sancionador la determinación del beneficio ilícito obtenido por el infractor como consecuencia de la infracción cometida. Tal y como señalan GÓMEZ TOMILLO y SANZ RUBIALES, «una de las necesidades a las que se enfrenta el Derecho administrativo sancionador contemporáneo es la de articular algún mecanismo que permita en todo caso neutralizar el beneficio obtenido por el infractor como consecuencia de la infracción cometida, diferenciando tal mecanismo de la sanción misma. Se trata de una cuestión de la que se ha dicho, con razón, que su régimen jurídico se encuentra particularmente descuidado. Véase, GÓMEZ TOMILLO, M. y SANZ RUBIALES, I. (2023): «Capítulo 40. Comiso del beneficio ilícito y sanción en el Derecho administrativo», en *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General*, ed. Aranzadi, pág. 1005.

3. Consecuencia de lo establecido en los apartados anteriores, además de las sanciones correspondientes, se impondrán a los infractores responsables, si procede, las siguientes obligaciones:

- a) Reponer la situación alterada por la infracción cometida al estado anterior en los términos concretos y los plazos que indique la resolución sancionadora.

Esta resolución puede autorizar el mantenimiento de la vigencia del contrato de arrendamiento para una renta en ningún caso superior al precio máximo establecido para las viviendas protegidas equivalentes, cuando la persona arrendataria o algún miembro de la unidad de convivencia se encuentre en alguna de las situaciones de especial vulnerabilidad en materia de vivienda. Esta resolución en ningún caso supone una autorización para posteriores arrendamientos o cesiones de uso.

- b) Realizar las obras de reparación y conservación que fije la resolución sancionadora.
- c) Reintegrar a los adjudicatarios, adquirientes o arrendatarios, las cantidades indebidamente percibidas, junto con los intereses legales pertinentes, siempre que cumplan los requisitos legalmente previstos para poder ingresar este importe. En el supuesto que no se proceda al pago voluntario, se debe aplicar el procedimiento de recaudación en materia tributaria.
- d) Reintegrar todas las ayudas económicas, incrementadas con los intereses legales, percibidas por la compra, el arrendamiento, la promoción o la rehabilitación de vivienda.
- e) Indemnizar por los daños y perjuicios causados, en el marco de un procedimiento complementario al sancionador.
- f) Devolver el beneficio ilícitamente obtenido mediante el pago del importe correspondiente en concepto de comiso. El comiso del beneficio ilícito tendrá carácter obligatorio.
- g) Llevar a cabo el desahucio administrativo de la vivienda protegida y de los anexos vinculados, así como de los garajes y trasteros en los términos establecidos en la normativa vigente.
- h) Ejecutar la expropiación forzosa de la vivienda y los anexos vinculados, así como de los garajes y trasteros, en los términos de esta Ley y en caso de que la persona titular de la vivienda fuera reincidente en la comisión de una infracción firme de carácter muy grave.

A la luz de lo expuesto, procede abordar una serie de consideraciones en torno al régimen sancionador, así como respecto de la obligación de restitución del sobreprecio percibido e indemnización por la percepción de cantidades indebidas en el ámbito de las viviendas protegidas.

3.2. Sanciones, obligación de devolver el sobreprecio e indemnizaciones por la percepción de cantidades indebidas

En este ámbito, el artículo 153 c). 1 del ya citado Decreto 2114/1968, de 24 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley sobre Viviendas de protección oficial, (texto refundido aprobado por Decretos 2131/1963, de 24 de julio, y 3964/1964, de 3 de diciembre) al regular las infracciones de las normas que regulan el régimen de viviendas de protección oficial, prevé que constituye infracción muy grave:

«La percepción de cualquier sobreprecio, prima o cantidad prohibida en el artículo 112 de este Reglamento».

Igualmente, el artículo 57 del RD 3148/1978, de 10 de noviembre, por el que se desarrolla el Real Decreto Ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre Política de Vivienda, prevé lo siguiente:

«Cuando la infracción cometida consista en la percepción de precio superior al legalmente autorizado, podrá reducirse la cuantía de la sanción a imponer, sin que en ningún caso sea inferior al quíntuplo de la diferencia entre el precio percibido y el precio legal, cuando se trate de arrendamiento, o al duplo de dicha diferencia en caso de compraventa. En todo caso la graduación de la cuantía de la sanción a imponer tendrá especialmente en cuenta el daño producido y el enriquecimiento injusto obtenido, pudiendo imponerse además a los autores de infracciones graves o muy graves las sanciones complementarias a que hace referencia el artículo ciento cincuenta y cinco del vigente Reglamento de Viviendas de Protección Oficial, aprobado por Decreto 2114/1968, de 24 de julio». (Sobre esta norma, cabe tomar en consideración que en el momento en el que se dicta no estaba tan asentado el estudio sobre los principios generales del derecho administrativo sancionador. Hay que decir también que, si bien aparece recogida la sanción, no se prevé la conducta infractora en el artículo 56 que es el que define las correspondientes infracciones en leves, graves y muy graves).

En cuanto a la sanción por sobreprecio, lo relevante respecto a nuestro trabajo, es que dicha sanción podrá venir acompañada de la obligación correspondiente de reintegrar a los adquirientes o arrendatarios las cantidades indebidamente percibidas. (Artículo 36 d) del RD 2960/1976, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la legislación de Vivienda de Protección Oficial y el artículo 155 in fine del Decreto 2114/1968, de 24 de julio. En esta disposición todavía se sigue confundiendo el concepto de sanción con la obligación de repa-

ración que, tal y como hemos expuesto con anterioridad, constituyen dos instituciones de distinta naturaleza)²³.

En el ámbito de las legislaciones autonómicas se ha tipificado la citada infracción y su consecuente sanción y, al igual que la normativa estatal, se prevé que dicha sanción podrá ir acompañada del reintegro a los adquirientes o arrendatarios de las cantidades indebidamente percibidas. En esta línea, cabe determinar que la obligación de devolver al comprador las cantidades indebidamente percibidas, a causa de haber exigido un sobreprecio en la venta de la vivienda, no tiene carácter de sanción²⁴.

23. El artículo 36 d) del RD 2960/1976 determina que:

«Con independencia de las sanciones establecidas en el artículo anterior, las infracciones graves y muy graves podrán ser sancionadas, además, con las siguientes, siempre que sus efectos recaigan sobre el responsable de estas:

a) Pérdida o suspensión temporal de la condición de promotor, cuando se trate de Cooperativa o Entidad benéfica.

b) Pérdida de las condiciones especiales del préstamo complementario y conversión de la Subvención, primas y anticipos en préstamos ordinarios.

c) Inhabilitación temporal, de dos a diez años, para intervenir en la formación de proyectos o en la construcción de viviendas de protección oficial en calidad de técnicos, promotores, constructores y encargados de obras.

d) Reintegro de las cantidades indebidamente percibidas de adquirentes, arrendatarios o beneficiarios de viviendas de protección oficial.

e) Descalificación de la vivienda.

Los usuarios legítimos conservarán los derechos que les otorga esta Ley durante un plazo de cinco años, a contar de la fecha en que la sanción sea firme.

f) Realización de las obras de conservación y reparación necesaria, sin que exima de esta obligación la existencia de la garantía prevista en el artículo veintisiete, párrafo quinto. Los responsables lo serán solidariamente».

24. La doctrina especializada en la materia ya ha tomado en consideración la relevante sentencia del TSJ de Madrid, núm. 556/2021, de 30 de abril, en la cual «se explica que carece carácter punitivo la obligación del vendedor de reintegrar las cantidades indebidamente percibidas en concepto de sobreprecio en la venta de una vivienda protegida, en cuantía de 65.318,01 euros, impuesta por la Viceconsejería de Transportes, Viviendas e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid en virtud del artículo 11.1 c) de la Ley 9/2003, de 26 de marzo, del régimen sancionador en materia de viviendas protegidas de la Comunidad de Madrid, con relación al 8 a) de la misma Ley, que tipifica como infracción la percepción de un sobreprecio superior al legalmente establecido. Para ello, la sentencia pone de manifiesto que la obligación de devolución de las cantidades indebidamente percibidas no tiene carácter sancionador sino reparatorio, siendo ello así incluso cuando dicha obligación es impuesta en el seno de un procedimiento sancionador. De hecho, es la propia ley la que califica la obligación como una consecuencia derivada de la infracción y no como una sanción ni como una sanción accesoria. En definitiva, la obligación de devolución no sería más que una medida de responsabilidad civil derivada de la infracción administrativa, que, por razón de los fines sociales de la legislación de viviendas y de mera economía procesal, el legislador ha previsto que se acuerde y determine por la Administración en el propio procedimiento sancionador». ACOSTA PENCO, T., ALARCÓN SOTOMAYOR, L., BUENO ARMÍJO, A., IZQUIERDO CARRASCO, M., LEÓN ACOSTA, M., MARTÍN FERNÁNDEZ, C., REBOLLO PUIG, M., (2021), «Derecho Administrativo Sancionador, en *REDA*, núm. 215. De hecho, se puede consultar on line en la base de datos *Westlaw*, BIB 2021/5687, Pág. 2 de 35.

En esta línea, encontramos la Ley 9/2003, de 26 de marzo, del régimen sancionador de viviendas protegidas de Madrid²⁵, que regula, en el Título II, las infracciones, las sanciones y otras consecuencias derivadas de la infracción. En particular, entre las infracciones, se tipifican como infracciones muy graves, entre otras:

- «Percibir, por cualquier concepto, en la construcción, compraventa, adjudicación o arrendamiento de las viviendas protegidas, cualquier cantidad no permitida por la normativa aplicable, incluidas las cantidades que pudieran derivarse de ampliación de equipamiento o de sustitución o mejora de calidades». (Artículo 8 a))
- «La venta y compra de suelo destinado a la construcción de cualquier tipo de vivienda o edificación protegida, por un precio superior al coeficiente máximo de repercusión de los terrenos en el precio de las viviendas o edificaciones protegidas». (Artículo 8 b)).

De igual manera, constituye infracción grave: «Exigir, por cualquier concepto, en la construcción, compraventa, adjudicación o arrendamiento de las viviendas protegidas, cualquier cantidad no permitida por la normativa aplicable, incluidas las cantidades que pudieran derivarse de ampliación de equipamiento o de sustitución o mejora de calidades». (Artículo 7 g). Esta última previsión constituye una novedad, respecto a la normativa vigente en ese momento, pues se tipifica la «exigencia», no sólo la efectiva percepción del dinero que aparece como infracción muy grave.

Pues bien, la referida Ley autonómica de Madrid prevé, junto con la potestad sancionadora, el ejercicio de la potestad de reparación derivada de la infracción en el artículo 11, titulado «otras consecuencias derivadas de la infracción». Me parece muy acertada esta regulación, sin perjuicio que falte un apartado relativo a la determinación de los posibles daños y perjuicios ocasionados. De otro modo, de manera correcta, en el apartado c) se dispone que, además de las sanciones precedentes, se impondrán a los infractores cuando procedan, las siguientes obligaciones: «(...) c) *reintegrar a los adjudicatarios, adquirentes o arrendatarios, las cantidades indebidamente percibidas, cuando la infracción cometida sea la tipificada en el apartado a) del artículo 8, o la venta tipificada en el apartado b) del mismo artículo*».

En relación con esta normativa, se ha pronunciado la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sección 8ª, en senten-

25. En la Exposición de Motivos se determina lo que sigue:

«Entre las infracciones merece especial mención, por la gran incidencia del suelo en el precio final de la vivienda, el propósito de esta Ley de establecer los mecanismos necesarios que permitan mantener su precio dentro de los límites establecidos en la legislación de viviendas protegidas, a cuyo efecto se introduce como infracción muy grave la venta y adquisición de suelo por un precio superior al coeficiente máximo de repercusión de los terrenos en el precio de las viviendas protegidas, imponiéndose, además de las sanciones correspondientes, la obligación del vendedor de reintegrar al comprador las cantidades indebidamente percibidas».

cia núm. 732/2020, de 20 de noviembre, RJ 2021/56922. El Tribunal estima conforme a derecho la resolución de la Dirección de Vivienda y Rehabilitación, por la que se impone, a una Sociedad Mercantil como persona responsable de la comisión de la infracción muy grave prevista en el artículo 8 a) de la citada Ley 9/2003, la sanción correspondiente junto con la obligación de reintegrar a la afectada las cantidades indebidamente percibidas por la venta de las viviendas y anejos objeto del expediente sancionador que excedían del precio máximo legal y que ascendían a 55.000 euros. El Tribunal estima íntegramente la sentencia del juzgado de lo contencioso administrativo núm. 30 de Madrid, objeto de recurso.

En esta sentencia, se refleja, a mi manera de ver, la relevancia del ejercicio de la potestad de reparación por parte del órgano sancionador competente en materia de vivienda. En este caso junto con la multa de 6.000 euros cabe sumar, además, la obligación de pagar los 55.000 euros cobrados de manera indebida.

Vemos como la Administración competente para ejercer la potestad sancionadora, al ser un ámbito de especial protección y establecerlo la normativa vigente, al exigir el cumplimiento de la obligación de restitución a favor del particular afectado, está llevando a cabo una actuación con la que pretende satisfacer el interés general²⁶.

En esta línea, igualmente, la Sala de lo contencioso administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, en la sentencia 189/2007, de 10 de abril, reitera que la medida de exigir el reintegro del cobro de un sobre precio *«adquiere el tono y el carácter de una medida de restablecimiento de la legalidad conculcada, asumiendo la Administración pública sectorial plenas facultades para restituir las situaciones entre los particulares a su estado de plena conformidad al ordenamiento jurídico, y haciendo valer de este modo, en régimen de autotutela declarativa y ejecutiva, el sistema de precios máximos de venta por ella legítimamente establecido, sin que la actividad o inactividad en el fuero civil desde la perspectiva de la validez del negocio jurídico suscrito inter partes menoscabe o restrinja, —más allá, obviamente, de eventuales duplicidades de retornos de sobreprecios, a la facultad de los órganos de la Administración competente para hacer valer tales previsiones restablecedoras. (...) debe repararse en que la obligación de restitución no tiene carácter preceptivo ni reglado, sino que cuando el instructor señala la infracción supuestamente cometida y la sanción que conlleva, junto con la imposición a la parte vendedora del reintegro a la parte compradora del sobreprecio probado, se contempla como obligación complementaria de la sanción»*.

Del mismo modo, entiendo que de conformidad con el artículo 28.2 de la LRJSP, dicha resolución ha de determinar el pago de una indemnización a favor del particular que ha sufrido algún daño o perjuicio a consecuencia de la infracción relativa al sobreprecio. (gastos financieros por tener que realizar un crédito

26. En esta línea, véanse las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 2ª y Sección 10ª, de 13 de noviembre, núm. 1428/2013; y la de 11 de septiembre de 2012, núm. 310/2012.

para poder asumir el sobrecoste, daños morales por el impacto emocional ante la incertidumbre de no poder adquirir la vivienda por sobre coste, etc.).

De acuerdo con lo expuesto, debemos traer a colación la relevante sentencia de la Sala de lo contencioso administrativo del Tribunal Supremo, sección 3^a, de 22 de febrero de 2000, RJ 2000/798. En esta resolución se reiteran los fundamentos que amparan la exigencia, por parte de la Administración, de la obligación de reparar los daños ocasionados a los afectados, como consecuencia de un sobre coste que no tenían que soportar. En resumen, el Alto Tribunal afirma que:

- «La finalidad perseguida con el régimen de viviendas de protección oficial, directamente conectada a la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada que, el artículo 47 de la Constitución proclama para todos los españoles, exige, rotundamente incluso, que sus precios no rebasen determinados límites».
- «Los principios generales de las obligaciones y contratos y su plasmación en los artículos del Código Civil no autorizan a dejar de observar los mandatos contenidos en normas imperativas o prohibitivas, pues, en síntesis, el principio de la autonomía de la voluntad tiene como límites, entre otros, la no posibilidad de establecer pactos, cláusulas y condiciones que sean contrarios a las leyes.
- «Tampoco la hipotética salvaguarda de los principios que vedan el abuso del derecho o el enriquecimiento injusto es obstáculo para aplicar los efectos o consecuencias jurídicas derivadas de la nulidad de pleno derecho de la cláusula de sobreprecio, pues con independencia de otras posibles consideraciones derivadas de la situación del mercado inmobiliario, es lo cierto que aquella aplicación deviene necesaria para preservar el interés público, prevalente en todo caso, al que sirve instrumentalmente la norma prohibitiva de dicho sobreprecio». (Véase el fundamento jurídico sexto).

En determinados ámbitos sancionadores, como es el de la normativa de viviendas protegidas, atender el interés público exige la tutela de intereses particulares²⁷. A este respecto, la jurisprudencia del Tribunal Supremo²⁸ estima que la

27. «La Administración a la hora de fijar el pago de la indemnización a favor del particular está llevando a cabo una actuación con la que pretende satisfacer el interés general, atender el interés público en ocasiones exige la tutela de intereses particulares. La intervención administrativa en una serie de ámbitos ejerciendo la potestad sancionadora, implica per se que esos ámbitos han de ser objeto de una especial protección, y las medidas reparadoras y la responsabilidad coadyuvan en buena medida a dicha protección con independencia de la titularidad de los bienes e intereses afectados. Por ello, podemos defender que la resolución administrativa tendría toda ella contenido claramente administrativo, de diferente naturaleza, pero al fin de cuentas administrativo, por ello podría ser ejecutada de forma forzosa a favor de un particular». CUETO PÉREZ, M. (2008): «Los principios de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas. Tipicidad y Responsabilidad», en *Documentación Administrativa*, núm. 280-281, pág. 113.

28. Sentencia del Tribunal Supremo citada de 22 de febrero de 2000. Y, la misma se deriva de las sentencias reiteradas de la década de los años 1980. En particular, la sentencia de la Sala de lo

Administración está obligada a imponer esta restitución, con independencia de las consecuencias civiles que procedan y de que el comprador fuera conocedor de la infracción. Así pues, se establece que «no se trata de una simple facultad, ni siquiera dentro del ámbito de la discrecionalidad fiscalizable, sino que lo que se hace es deferir a la esfera administrativa la imposición, cuando proceda, de la obligación de las rentas excedidas de las legalmente autorizadas para las viviendas de protección oficial». (Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo de 10 de marzo de 1982, RJ 1982/1693).

3.3. Sanciones, obligaciones de reparación e indemnizaciones en el marco de los defectos ocasionados durante la ejecución de las viviendas de protección oficial

Como veremos, si la vulneración de la norma administrativa prohibitiva se determina en un procedimiento sancionador, de acuerdo con la normativa vigente en materia de VPO y el actual artículo 28.2 de la LRJSP, entendemos que el órgano competente sancionador debe imponer la sanción que proceda, exigir la reparación de los defectos ocasionados y ejercer la potestad de reparación, determinando y exigiendo la indemnización de los daños y perjuicios ocasionados tanto a la Administración como a los particulares afectados²⁹.

En este sentido, en el marco de las infracciones cometidas respecto a las viviendas protegidas, cabe tomar en consideración el marco normativo que las regula.

Así, el artículo 153 c) punto 6 del Decreto 2114/1968, de 24 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Viviendas de Protección Oficial (en adelante, RVPO, de aplicación supletoria en aquellas CCAA que no dispongan de normativa propia) determina que constituye infracción muy grave: *«la negligencia de promotores, constructores o facultativos durante la ejecución de las obras que diese lugar a vicios o defectos que afecten a la edificación, que se manifiesten dentro de los cinco años siguientes a la calificación definitiva de las viviendas de protección oficial»*. En lo que respecta al plazo de 5 años desde la calificación definitiva, cabe señalar que, según la doctrina del Tribunal Supremo, el plazo de 5 años desde la calificación definitiva, que se invoca, no es ningún plazo de prescripción que extinga las obligaciones derivadas de la construcción y venta de las viviendas; sino que es simplemente el plazo dentro del cual se han de manifestar

Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, de 17 de abril de 1979, RJ 1979/1583; de 20 de diciembre de 1982, RJ 1982/80467; de 2 de diciembre de 1985, RJ 1985/6510).

29. En esta línea véase el estudio de HUERGO LORA, A. (2016): «Sanciones administrativas y responsabilidad civil: ¿puede declarar la administración la responsabilidad civil del infractor frente al perjudicado por la infracción?», en *Liber Amicorum, Homenaje al Profesor Luis Martínez Roldán*, Ed. Universidad de Oviedo, págs. 399 a 411. Recientemente, PAVEL, Eduard-Valentin (2024): «La responsabilidad civil derivada de la infracción administrativa», en *Estudios de derecho administrativo sancionador. En reconocimiento a Juan M^a. Pemán Gavín*. EZQUERRA HUERVA, A. (Coord.), ed. Colex, págs.127 a 171.

los vicios o defectos de construcción para que pueda imponerse al promotor la obligación de repararlos³⁰.

Pues bien, cabe la posibilidad de que proceda la imposición de una sanción por concurrir el elemento subjetivo claramente reflejado en la dicción del artículo 153, el cual exige a este respecto negligencia. Pero, en cada caso, se deberá atender a cuál ha sido la intervención, en la construcción de las viviendas, por parte del promotor y/o constructor y el facultativo de la obra³¹. Lo que el legislador quiere sancionar es la falta de diligencia del profesional que interviene en el proceso de construcción, por su falta de atención y cuidado en las tareas que le son propias.

En los ordenamientos jurídicos autonómicos, respecto a la infracción señalada, cabe estar a la siguiente clasificación:

- En un primer grupo, encontramos las disposiciones que regulan la infracción como muy grave, pues se trata de aquellas acciones que dan lugar a defectos graves que afectan a la edificación o habitabilidad. En este sentido, el artículo 102 de la Ley 9/2010, de 30 de agosto, del Derecho a la Vivienda en Castilla y León establece que constituye infracción muy grave³²: *«j) Las acciones u omisiones, por culpa o negligencia, de promotores, constructores o facultativos durante la ejecución de las obras de viviendas de protección pública, que diesen lugar a vicios o defectos graves que afecten a la edificación o habitabilidad de las viviendas en los términos previstos en materia de ordenación de la edificación»*. También, en el mismo sentido, el artículo 75.7 de la Ley 2/2007, de 1 de marzo, de Vivienda de la Rioja³³; el artículo 106 de la Ley 2/2003, de 30 de enero de Vivienda de Canarias; el artículo 6 apartado f) de la Ley 3/1995, de 15 de marzo, de Sanciones en materia de Vivienda de Asturias³⁴; el artículo 106 de la Ley 2/2003, de Vivienda de Canarias y el artículo 8 punto h) de la

30. Entre otras, véase la sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 3ª, de 15 de octubre de 2008, RJ 2008/5732. Esta sentencia recoge la jurisprudencia anterior, entre otras, la sentencia de 15 de febrero de 1999.

31. Como sabemos, en las viviendas protegidas, pueden ser promotores las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, con o sin ánimo de lucro.

32. Las infracciones muy graves pueden derivar en una sanción cuya cuantía puede ascender a los 90.000 euros. (Artículo 105.1 c))

33. Constituye infracción muy grave:

«La negligencia de promotores, constructores y facultativos durante la ejecución de las obras de edificación de protección oficial que dé lugar a vicios o defectos graves que afecten a la edificación o habitabilidad de las viviendas y se manifiesten según los plazos fijados al respecto en la Ley de Ordenación de la Edificación».

34. Constituye infracción muy grave:

«La negligencia de promotores, constructores y facultativos durante la ejecución de las obras de edificación de viviendas de protección oficial, que diesen lugar a vicios o defectos que afecten a la edificación de viviendas de protección oficial y se manifiesten durante los cinco años siguientes a la fecha de expedición de la cédula de calificación definitiva» (artículo 6).

Ley 9/2003, de 26 de marzo, de régimen sancionador de viviendas protegidas de Madrid.

- Un segundo grupo de normas que, de manera acertada, tipifican la infracción como grave o muy grave, en función de la gravedad de las deficiencias. Así, en la Ley 9/2003, de 26 de marzo, de régimen sancionador de viviendas protegidas de Madrid, en relación con las deficiencias constructivas y para deslindar claramente la distinta gravedad de las posibles deficiencias, se regulan dos tipos de infracción, una grave que se refiere a defectos de remate, terminación o deficiencias de escasa entidad que se manifiesten dentro del plazo de un año (artículo 7), y otra muy grave que se refiere a vicios o defectos en los términos previstos en el artículo 17.1 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación y en los plazos previstos en la misma (artículo 8). Igualmente, los artículos 43 punto t) y 44 punto m) de la Ley 24/2003, de 26 de diciembre, de Medidas Urgentes de política de vivienda de Aragón, tipifican como infracción grave y muy grave, respectivamente, las acciones u omisiones que dan lugar a vicios o defectos, dependiendo de si afectan a la seguridad de los edificios³⁵. En la misma línea, los artículos 105.punto j) y 106, punto f) de la Ley 8/2012, de 29 de junio, de Vivienda de Galicia, regulan como infracción grave o muy grave las conductas infractoras señaladas en este punto.

En la Comunidad Valenciana, sin embargo, nos encontramos que en la regulación general de la Ley 8/2004, de 20 de diciembre, de Vivienda, se suprimió el anterior apartado 12 del artículo 69, el cual disponía lo que sigue en materia de viviendas de protección oficial:

«Las acciones u omisiones, por culpa o negligencia, de promotores, constructores o facultativos durante la ejecución de las obras de viviendas de protección pública, que diesen lugar a vicios o defectos graves que afecten a la edificación o habitabilidad de las viviendas». (Este apartado fue suprimido por el artículo 95 de la Ley 9/2011, de 26 de diciembre, de medidas fiscales de gestión administrativa, financiera y de organización de la Generalitat).

- Por otro lado, también encontramos las normas que proceden a la tipificación de la infracción, pero sin determinar de manera explícita los responsables de la infracción, entendiéndose, por tanto, como responsable la persona física o jurídica que realice la acción u omisión prevista en la norma. No se especifica que se debe tratar del promotor, constructor o

35. «Cualesquiera acciones u omisiones que diesen lugar a vicios o defectos que afecten a la edificación, salvo que concurra causa de fuerza mayor o constituyan infracción muy grave» (artículo 43 punto t); y como infracción muy grave: «Cualesquiera acciones u omisiones por parte de promotores o constructores que diesen lugar a que la obra no se ejecute conforme a las condiciones de calidad previstas en el proyecto como consecuencia de no utilizar los elementos de fabricación o construcción idóneos cuando afecten a la cimentación, los soportes, las vigas, los forjados, los muros de carga u otros elementos estructurales» (artículo 44 punto m).

facultativo correspondiente. En concreto, el artículo 65.5 de la Ley Foral 10/2020, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra determina que constituye infracción muy grave, sin especificar el tipo subjetivo: «Vulnerar las normas técnicas sobre construcción y edificación, instalaciones, materiales, productos, aislamientos, protección contra incendios y habitabilidad, cuando de la vulneración se deriven situaciones de grave peligro o insalubridad». Igualmente, en el artículo 64.18 se prevé que constituye infracción grave:

«Incumplir, por acción u omisión, las obligaciones establecidas en requerimientos debidos a deficiencias o vicios ocultos de construcción de viviendas protegidas no incluidas en expedientes mixtos acogidos al punto 9 del artículo 7, debidamente probados, que sean denunciados en los tres años siguientes a la fecha de la calificación definitiva y no se encuentren cubiertos por los seguros a que se refiere la legislación básica de ordenación de la edificación».

En este sentido, la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda de Cataluña, prevé, por un lado, en el artículo 123.1 que constituye infracción muy grave, en materia de calidad del parque inmobiliario: «*vulnerar las normas de habitabilidad de la Generalitat o la normativa técnica de cumplimiento obligado, si la vulneración afecta a la seguridad de los edificios o de las viviendas*». Y, en el marco del artículo 124.1, se determina que es infracción grave vulnerar dichas normas si no afecta a la seguridad de los edificios o de las viviendas. También, el artículo 80 de la Ley 5/2018, de 19 de junio, de Vivienda de las Illes Balears. En relación con esta norma, consideramos que el legislador no ha sido muy correcto al limitarse a tipificar que constituye infracción muy grave: «incumplir la normativa vigente en materia medioambiental que perjudique o pueda perjudicar la habitabilidad de las viviendas» (artículo 88 punto p)). Pues hay otras normas que también pueden perjudicar la habitabilidad.

Hasta aquí, se ha expuesto el tratamiento que la legislación autonómica otorga a las infracciones calificadas como graves o muy graves derivadas de la ejecución de actuaciones, por parte de los agentes intervinientes en el proceso edificatorio, que den lugar a vicios o defectos graves en las viviendas protegidas durante su fase de construcción.

No obstante, de conformidad con lo que se defiende en este trabajo, cabe poner de relieve que las responsabilidades administrativas en las que incurren los infractores de las conductas señaladas son compatibles con la exigencia al infractor de las obligaciones de restablecer la legalidad alterada, así como la exigencia de la reparación de los daños causados no sólo a la Administración sino también a los terceros afectados.

En relación a esta cuestión y, con anterioridad al ya citado artículo 110 de la Ley Gallega, el artículo 8 de la vigente Ley 3/1995, de Sanciones en Materia de Vivienda de Asturias, ya regula, bajo el título de reintegro de cantidades, lo siguiente:

«1. Las responsabilidades administrativas que se deriven del procedimiento sancionador regulado en la presente Ley serán compatibles con la exigencia al infractor de la reposición a su estado originario de la situación alterada por el mismo, así como con la indemnización por daños y perjuicios causados.

2. Sin perjuicio de aplicar las sanciones procedentes, en las resoluciones de los procedimientos sancionadores podrá imponerse, en su caso, a los infractores la obligación de reintegrar a los adquirientes, arrendatarios o cesionarios de las viviendas las cantidades indebidamente percibidas, así como la realización de las obras de reparación y conservación que sean aplicables y las necesarias para acomodar la edificación al proyecto aprobado».

Llegados a este punto, cabe traer a colación la relevante sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 10 de diciembre de 2013, en la que se afirma lo que sigue:

«Por tanto, la obligación de reparar los vicios o defectos se contempla en el Reglamento de Viviendas de Protección Oficial no sólo como un efecto jurídico de la infracción, que quepa añadir o adicionar a la sanción propiamente dicha, imponiéndola por tanto al infractor, sea éste el promotor, constructor o facultativos intervinientes, sino también autónomamente, desligada de toda respuesta sancionadora, como efecto derivado del incumplimiento de los deberes que asumen quienes son parte (Administración-Promotor) en la relación jurídica-administrativa nacida ante el objeto y con el fin de promover una edificación sujeta a aquel régimen tuitivo³⁶».

En esta sentencia se impone, al Servicio Territorial de Burgos de la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León, la obligación de subsanar las numerosas e importantes deficiencias existentes en unas obras de promoción de viviendas de protección oficial, además del reintegro de las cantidades anticipadas en concepto de obras acometidas con carácter urgente por la propia Comunidad de Propietarios.

A la luz de lo expuesto, y con el objetivo de mejorar el contenido de las resoluciones sancionadoras, resulta conveniente que, cuando la infracción administrativa comporte la generación de vicios o defectos en una vivienda protegida, se determinen igualmente las indemnizaciones procedentes por los perjuicios ocasionados. A modo de ejemplo, dichas indemnizaciones podrían concretarse en función de los siguientes conceptos:

- Gastos derivados de la necesidad de alquilar un local para guardar los muebles, los gastos de mudanza junto con, en determinados casos, los gastos de contratación de electricidad y agua.
- Posibles gastos financieros derivados de tener que realizar un crédito-puente para poder hacer frente a un alquiler de una nueva vivienda. En

36. Véase el fundamento jurídico tercero de la sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJ de Castilla y León, Burgos, Sección 2ª, núm. 459/2013, de 10 de diciembre, RJCA 2014/500.

igual forma, en los supuestos en el que los compradores no necesitan arrendar, se puede determinar el «valor de uso», el cual responde a la renta media mensual de un alquiler en la misma zona de una finca similar a la de aquella que integra la vivienda protegida adquirida, multiplicado por los meses de retraso soportados.

- Los daños morales acreditados por existir una relación de causalidad, tales como situaciones de ansiedad, impacto emocional como consecuencia de la incertidumbre concurrente, sufrimiento psíquico, etc. Dichos daños estarían provocados sobre todo por el retraso en la entrega de la vivienda.
- Etc.

4. LAS SANCIONES COMPLEMENTARIAS COMO GARANTÍA DE EFICACIA EN EL RÉGIMEN SANCIONADOR EN MATERIA DE VIVIENDA

Para concluir este estudio, conviene recordar que la eficacia de un régimen sancionador en materia de vivienda debe contemplarse en el contexto actual de España, donde el acceso a una vivienda digna y asequible presenta serias dificultades, especialmente para los colectivos más vulnerables (en especial los jóvenes, personas mayores y víctimas de violencia de género). Por todo ello, resulta necesario que los daños ocasionados, especialmente, en el marco de las viviendas protegidas, sean exigidos y establecidos por el propio órgano competente sancionador. Se trata de ir en la línea de dar un cumplimiento pleno al mandato constitucional del artículo 47 de la CE.

Por ello, desde un primer momento, y de acuerdo con el redactado del artículo 28.2 de la LRJSP, considero que puede extraerse una conclusión de especial relevancia en el ámbito de la vivienda y de las viviendas protegidas: la comisión de una infracción administrativa no solo comporta la imposición de una sanción, sino que además legitima a la Administración para exigir a la persona infractora la reposición de la legalidad física alterada, el cumplimiento íntegro de la normativa que resulte aplicable, así como la indemnización por los daños y perjuicios causados.

A mayor abundamiento, sin perjuicio de las sanciones de carácter económico que procedan, y del cumplimiento de las consecuencias accesorias que se deriven de la infracción, se podrán imponer a las personas responsables toda una serie de sanciones complementarias, atendiendo a la naturaleza y gravedad de la conducta infractora. A modo de propuesta de «lege ferenda», entre otras sanciones podrían imponerse, por ejemplo:

Sanciones complementarias.

- a) La inhabilitación para participar en promociones de vivienda protegida o en actuaciones de rehabilitación financiadas con fondos públicos, en los supuestos de infracción muy grave, por un período comprendido entre

dos y cuatro años. El cómputo del plazo de inhabilitación se iniciará a partir de la firmeza en vía administrativa de la resolución sancionadora.

Cuando la sanción se imponga a una persona jurídica, quedarán igualmente inhabilitadas aquellas personas físicas que integren sus órganos de dirección y que hubieran autorizado o consentido la comisión de la infracción. En caso de extinción de la persona jurídica antes de la finalización del período de inhabilitación, esta se extenderá a las entidades en las que dichas personas físicas ejerzan funciones directivas o participen en el capital social, ya sea de forma directa o por persona interpuesta.

En los supuestos de infracción calificada como grave, la inhabilitación podrá imponerse por un plazo máximo de dos años, computado igualmente desde la firmeza de la resolución sancionadora.

La inhabilitación podrá ser revocada si los infractores reparan voluntariamente las consecuencias de la infracción, resarciendo íntegramente el daño causado al interés público y evitando con ello la tramitación de recursos administrativos o jurisdiccionales.

- b) Pérdida, por un período de entre tres y cinco años, del derecho a obtener subvenciones de la Comunidad Autónoma, como consecuencia de la comisión de determinadas infracciones graves o muy graves.
- c) Descalificación de la vivienda protegida, con la consiguiente pérdida de tal condición y la obligación accesoria de reintegrar los beneficios obtenidos, incrementados con los intereses legales correspondientes.

Durante el plazo de cinco años a contar desde la fecha de la descalificación, y en todo caso hasta que hayan transcurrido quince años desde la calificación definitiva, los usuarios legítimos conservarán los derechos derivados del régimen de protección oficial. En dicho período, los propietarios no podrán formalizar transmisiones ni arrendamientos por precios superiores a los fijados por la normativa aplicable a las viviendas protegidas, debiendo asimismo mantener las condiciones de prestación de los servicios sin que estas se vean modificadas en perjuicio de los usuarios.

Una vez transcurrido dicho plazo, la vivienda quedará sometida al régimen general previsto en la legislación civil y, en lo que resulte aplicable, en la legislación sobre arrendamientos urbanos.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA PENCO, T, ALARCÓN SOTOMAYOR, L., BUENO ARMIJO, A., IZQUIERDO CARRASCO, M, LEÓN ACOSTA, M., MARTÍN FERNÁNDEZ, C., REBOLLO PUIG, M., (2021), «Derecho Administrativo Sancionador», en *REDA*, núm. 215. De hecho, se puede consultar on line en la base de datos *Westlaw*, BIB 2021/5687, Pág. 2 de 35.

- BARNÉS, J.: «El principio de proporcionalidad», en *Cuadernos de Derecho Público*, Instituto Nacional de Administración Pública, núm. 5, 1998, pág. 15 a 50.
- CANO CAMPS, Tomás (2016): «El autismo del legislador: la nueva regulación de la potestad sancionadora de la Administración», en la *Revista de Administración Pública*, núm. 201, págs. 25 a 68.
- CARLON RUIZ, Matilde (2010): «Principio de Proporcionalidad», en LOZANO CUTANDA, Blanca, *Diccionario de sanciones administrativas*, Iustel, Pág. 203 a 230.
- CUETO PÉREZ, M. (2008): «Los principios de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas. Tipicidad y Responsabilidad», en *Documentación Administrativa*, núm. 280-281.
- GARCÍA E ENTERRÍA, E. y RAMÓN FERNÁNDEZ, T. (2024): *Curso de Derecho Administrativo*, Volumen I, Edición: 21ª, Civitas.
- GÓMEZ TOMILLO, M. y SANZ RUBIALES, I. (2023): «Capítulo 40. Comiso del beneficio ilícito y sanción en el Derecho administrativo», en *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General*, ed. Aranzadi, págs. 1005 a 1019.
- HUERGO LORA, A. (2016): «Sanciones administrativas y responsabilidad civil: ¿puede declarar la administración la responsabilidad civil del infractor frente al perjudicado por la infracción?», en *Liber Amicorum, Homenaje al Profesor Luis Martínez Roldán*, Ed. Universidad de Oviedo, págs. 399 a 411.
- LASAGABASTER HERRARTE, I. (2018): «Constitución, derecho penal y límites a la potestad sancionadora de la administración», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 193, págs. 23 a 56.
- MODERNE, F. (1993): *Sanctions administratives et justice constitutionnelle. Contribution à l'étude du jus puniendi de l'Etat dans les démocraties contemporaines*, ed. Economica, París, Pág. 89.
- NIETO, A., (2012), *Derecho Administrativo sancionador*, ed. Tecnos.
- PAVEL, Eduard-Valentin (2024): «La responsabilidad civil derivada de la infracción administrativa», en *Estudios de derecho administrativo sancionador. En reconocimiento a Juan Mª. Pemán Gavín*. EZQUERRA HUERVA, A. (Coord.), ed. Colex, págs.127 a 171.
- REBOLLO PUIG, M. (2001): «El contenido de las sanciones», en *Justicia Administrativa. Revista de Derecho Administrativo*, núm. especial de 2021, págs. 151 a 206.
- RUBIO TORRANO, E.: «El sobreprecio en la compraventa de Viviendas de Protección Oficial», en *westlaw.es*, BIB1993/116, págs. 12 de 14.
- SUAY RINCÓN, J. (2010): «Concepto de sanción administrativa», en *Diccionario de Sanciones Administrativas*, Dir. Blanca Lozano Cutanda, Editorial Iustel, Págs 165 a 177.
- TORNOS MAS, Joaquín (1995): «Medios complementarios a la resolución jurisdiccional de los conflictos administrativos», en *RAP*, núm. 136, Págs. 149 a 178.

HERRAMIENTAS NORMATIVAS PARA UNA CIUDADANÍA CORRESPONSABLE CON LA RESILIENCIA URBANA Y EL DERECHO A LA VIVIENDA

Albert Lladó Martínez

Profesor lector Serra Hünter, Universitat de Girona

SUMARIO: 1. Introducción 2. La resiliencia urbana: fundamentos conceptuales y aproximación jurídico-normativa 2.1 El concepto de resiliencia urbana 2.2 Aproximación jurídico-normativa a la resiliencia urbana 3. Corresponsabilidad ciudadana: concepto e integración normativa 3.1 El concepto de corresponsabilidad ciudadana en la gobernanza urbana 3.2 El ciudadano resiliente como sujeto normativo 4. Vivienda sostenible y vivienda asequible 4.1 Hacia una vivienda realmente sostenible 4.2 Vivienda asequible en España 5. La corresponsabilidad ciudadana en la vivienda asequible y sostenible 5.1 El concepto de corresponsabilidad ciudadana en el marco de la resiliencia urbana y la vivienda sostenible 5.2 Instrumentos jurídicos para implementar la corresponsabilidad ciudadana 5.3 La configuración normativa de la corresponsabilidad en Cataluña 6. Experiencias y estudios en el ámbito español 7. Dificultades, retos y desafíos en la implementación de la corresponsabilidad ciudadana en la sostenibilidad urbana 8. Propuestas de agenda normativa 8.1 Reformas legislativas para integrar la resiliencia y la corresponsabilidad cívica 8.2 Desarrollo reglamentario y normativo municipal 8.3 Reconfiguración institucional y fortalecimiento de capacidades 9. Conclusiones. Bibliografía

1. INTRODUCCIÓN

Los entornos urbanos contemporáneos se caracterizan por una creciente complejidad que se materializa en fenómenos y crisis de naturaleza multidimensional que abarcan aspectos climáticos, sociales y económicos. En este escenario, el paradigma de la «resiliencia urbana» ha emergido con fuerza en el discurso académico, técnico y político, para proponer un marco que permita la adaptación, la ca-

pacidad de absorción de impactos y la transformación positiva de las ciudades ante perturbaciones como amenazas climáticas, tensiones sociales o transformaciones demográficas³⁷. Con estos objetivos, la resiliencia no ha de limitarse a la capacidad de un sistema para retornar a un estado previo tras una crisis, sino que debe pretender evolucionar mediante la habilidad de aprender y transformarse, fortaleciéndose en el proceso. Paralelamente, el concepto de «corresponsabilidad ciudadana» se ha consolidado como un elemento fundamental para potenciar una gobernanza democrática y aumentar la eficacia de las políticas públicas, especialmente a escala local (Llor Salazar et al., 2022). La participación activa, informada y comprometida de la ciudadanía debe jugar un papel preponderante tanto en el diseño como en la implementación de soluciones que se ajusten a las necesidades reales de la población y fomenten la asunción colectiva de los procesos de desarrollo urbano y de sus consecuencias (Carrión et al., 2017).

Una de las interconexiones destacadas entre la corresponsabilidad ciudadana y la resiliencia urbana se ubica en el ámbito de la sostenibilidad de la vivienda tanto desde el punto de vista económico como del ambiental y social; las actuaciones en este nexo son importantes para conseguir un desarrollo urbano más equitativo y perdurable. La vivienda, reconocida como un derecho fundamental y un pilar del bienestar social (Méndez Juez, 2023), se sitúa en el centro de estos desafíos. Asegurar el acceso a una vivienda que no solo sea económicamente accesible para todos los sectores de la población, sino también sostenible desde una perspectiva ambiental, social y económica a largo plazo, constituye una base indispensable para la adecuada resiliencia de las comunidades urbanas. Partimos de la premisa de que la corresponsabilidad ciudadana trasciende el papel de un mero complemento en estos procesos, y debe configurarse como un factor intrínseco y dinamizador para alcanzar una resiliencia urbana que se traduzca efectivamente en soluciones habitacionales que cumplan con los criterios de asequibilidad y sostenibilidad. La implicación ciudadana puede mejorar significativamente el diseño, la aceptación social, la gestión eficiente y el mantenimiento a largo plazo de dichas soluciones habitacionales, adaptándolas a las particularidades y aspiraciones de cada comunidad (Adler et al., 2018).

La convergencia de estos dos conceptos —corresponsabilidad y resiliencia—, con los de vivienda asequible y vivienda sostenible no es casual, sino que representa una potencial transformación de fondo en la forma de concebir y gestionar la planificación urbana. Se transita desde enfoques tradicionalmente dominados por la técnica y la economía hacia modelos más holísticos, integradores y que potencian la centralidad del ciudadano y de sus necesidades vitales. Mientras que en el pasado la resiliencia podía enfocarse primordialmente en la robustez de las infraestructuras, la vivienda asequible en mecanismos de mercado o subsidios estatales directos, y la sostenibilidad en aspectos predominantemente ecológicos,

37. Documento «Construcción de resiliencia para el bienestar - Directrices para la cooperación española» elaborado por el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y de Cooperación (2018), <https://www.cooperacionespanola.es/wp-content/uploads/documentos/directrices-resiliencia-cooperacion-espanola.pdf> (acceso 26/06/2025).

la corresponsabilidad introduce un vector de gobernanza participativa que busca tejer estas dimensiones de manera coherente. Documentos estratégicos como la Agenda Urbana Española ya apuntan hacia esta visión integral, abogando por «políticas urbanas de carácter social, económico y medioambiental» (Ministerio de Fomento, 2019). La imperiosa necesidad de «reconstruir mejor» tras desastres o crisis profundas (Carrión et al., 2017) subraya que la tarea va más allá de la mera reparación física; implica fortalecer el tejido social, la equidad y la capacidad de adaptación comunitaria, ámbitos donde la vivienda juega un papel insustituible.

Por otro lado, el término «corresponsabilidad» quiere buscar una superación de las limitaciones o connotaciones no siempre positivas asociadas a la participación ciudadana tradicional. Mientras la literatura sobre participación ciudadana a menudo discute sus desafíos, como el riesgo de instrumentalización, la escasa incidencia real en las decisiones finales o la reproducción de desigualdades (Mainero Miguel, 2010), la «corresponsabilidad» (Llor Salazar et al., 2022) sugiere una distribución más equilibrada de roles y responsabilidades, así como una implicación proactiva en la identificación y solución de problemas, lejos de limitarse a una mera consulta. Por ello, puede interpretarse como un esfuerzo por evolucionar hacia modelos de gobernanza colaborativa donde los ciudadanos no son únicamente receptores pasivos o consultados esporádicamente, sino cocreadores, cogestores y coevaluadores de las políticas que afectan su hábitat. Este enfoque adquiere una especial pertinencia en el contexto español, dadas sus singularidades históricas en materia de políticas de vivienda (Olea et al., 2019), su específico marco de gobernanza multinivel y los recientes impulsos estratégicos hacia la sostenibilidad y la resiliencia, como la Agenda Urbana Española.

Considerando este acercamiento como pertinente y potencialmente provechoso, surgen diversas cuestiones a plantearse desde el Derecho público. Así, ¿qué papel debe atribuirse al ciudadano en la configuración de la resiliencia urbana? y ¿cómo puede dicha responsabilidad plasmarse jurídicamente? Vamos a proponer aquí una formulación del enfoque interdisciplinar y normativo de la resiliencia para considerar al ciudadano no solo como destinatario de políticas públicas, sino como agente normativamente implicado en la configuración de entornos urbanos sostenibles, adaptativos y equitativos. Lejos de limitarse a una aproximación retórica o moralizante sobre el «ciudadano responsable», planteamos explorar cómo puede estructurarse esta corresponsabilidad ciudadana en los marcos normativos de planificación, gestión y gobernanza urbana, tanto en el nivel estatal como autonómico, prestando especial atención al caso catalán.

Desde una perspectiva jurídica, este replanteamiento exige articular el discurso de la resiliencia con principios constitucionales y administrativos: el principio de participación ciudadana (art. 9.2 y 23 CE), el derecho a un medio ambiente adecuado (art. 45 CE), la función social de la propiedad (art. 33 CE), así como con los desarrollos normativos sectoriales en materia de urbanismo, sostenibilidad, protección civil y planificación territorial. El objetivo no es simplemente identificar normas vigentes, sino analizar su potencial para generar estructuras

de corresponsabilidad cívica, y proponer mecanismos jurídicos normativos y procedimentales para institucionalizar dicha implicación en la resiliencia.

Por otro lado, el tránsito hacia una ciudad resiliente no puede depender únicamente de decisiones técnicas ni de acciones aisladas por parte de las administraciones públicas. La resiliencia urbana necesita de relaciones sistémicas entre actores públicos y privados, y demanda una nueva gramática normativa que reconozca deberes cívicos específicos, más allá de la clásica participación voluntaria o consultiva. En esta línea, planteamos la posibilidad de que el ciudadano sea considerado jurídicamente como un sujeto activo en cuanto a la resiliencia, titular de derechos, pero también portador de obligaciones normativas adaptadas al contexto urbano y territorial.

Partimos, pues, de un enfoque sistémico y multidisciplinar de la resiliencia urbana, pero planteado a través de una óptica jurídica, con el propósito de construir un marco analítico y normativo que permita formalizar la responsabilidad del ciudadano en la arquitectura jurídica de la ciudad resiliente. Ello incluye también una agenda de investigación jurídica que supere la fragmentación actual entre política urbana, sostenibilidad y participación, y que abra el camino hacia una concepción más robusta, democrática y operativa de la ciudadanía en tiempos de crisis urbana.

Para alcanzar estos objetivos, el presente trabajo se estructura partiendo en primer lugar del estudio de los marcos conceptuales y de la evolución de la terminología utilizada. Seguidamente, se analizará la contribución específica de la corresponsabilidad ciudadana a la vivienda asequible y sostenible en el marco de la resiliencia urbana y se identificarán estudios relevantes en el ámbito español. Posteriormente, se examinarán los puntos de vista contrapuestos y desafíos inherentes a esta temática, así como las principales lagunas detectadas en la literatura hasta el momento.

2. LA RESILIENCIA URBANA: FUNDAMENTOS CONCEPTUALES Y APROXIMACIÓN JURÍDICO-NORMATIVA

2.1. El concepto de resiliencia urbana

El concepto de resiliencia ha recorrido un largo trayecto desde sus orígenes en la física (capacidad de un material para recuperar su forma tras una deformación) y la psicología (capacidad de un individuo para superar la adversidad), hasta su adopción y adaptación en las ciencias sociales, la ecología y, más recientemente, los estudios urbanos tal como se recoge en el documento marco publicado por el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y de Cooperación sobre «Construcción de Resiliencia para el Bienestar» (CRB)³⁸. En el ámbito urba-

38. Documento «Construcción de resiliencia para el bienestar - Directrices para la cooperación española» elaborado por el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y de Cooperación

no, esta noción ha experimentado una evolución significativa. Inicialmente, predominó una visión de «resiliencia de ingeniería», centrada en la capacidad de los sistemas, especialmente infraestructuras, para resistir perturbaciones y retornar rápidamente a su estado funcional original. Con el tiempo, se impuso una concepción más amplia de «resiliencia ecológica o socio-ecológica», que enfatiza no solo la absorción de impactos, sino también la adaptación y, sobre todo, la transformación del sistema urbano ante cambios y crisis, aprendiendo de la experiencia. Más recientemente, el enfoque de «resiliencia evolutiva» ha ganado tracción, reconociendo la complejidad inherente de los sistemas urbanos, su dinámica de no-equilibrio y su constante proceso de cambio y adaptación (Sun et al., 2025). Este enfoque resulta especialmente pertinente para abordar ciudades expuestas a incertidumbres y desafíos múltiples y cambiantes. Bajo este prisma, algunos trabajos han analizado en profundidad la institucionalización del concepto en el contexto español, en los que se destaca cómo ha ganado prominencia en el discurso y en documentos marco, especialmente tras la pandemia de COVID-19, que reveló las vulnerabilidades estructurales de los entornos urbanos (Díez Bermejo et al., 2022).

La resiliencia urbana debe entenderse como un concepto multidimensional. Tradicionalmente, se distinguen dimensiones físicas (infraestructuras, entorno construido), económicas (diversificación, capacidad de recuperación), institucionales (planificación, gobernanza), sociales (cohesión, redes de apoyo) y culturales (identidad, memoria colectiva) (Arner-Reyes, 2013). La Cooperación Española, mediante el mencionado marco CRB, añade una perspectiva integral basada en fundamentos socio-ecológicos —esto es, la interdependencia entre bienestar humano y salud ecosistémica— y éticos, vinculados a la Agenda 2030 y al principio de «no dejar a nadie atrás». En este marco, la resiliencia no es solo resistencia, sino también transformación orientada al bienestar, en particular de los colectivos más vulnerables. Aspectos como la diversidad funcional y la diversidad de respuesta, así como la modularidad (la organización de los componentes del sistema que permite mayor autonomía y autoorganización), se consideran elementos clave para reforzar la resiliencia urbana (Suárez et al., 2016).

En España, la Agenda Urbana Española reconoce la resiliencia como uno de sus diez objetivos estratégicos fundamentales (OE.3: «Prevenir y reducir los impactos del cambio climático y mejorar la resiliencia»), concibiéndola como la capacidad de «sobreponerse a las adversidades para seguir proyectando el futuro». No obstante, pese a su creciente integración en documentos estratégicos y planes de acción, su implementación efectiva como directriz estructural de las políticas públicas urbanas enfrenta aún importantes desafíos (Díez Bermejo et al., 2022). La evolución conceptual hacia enfoques socio-ecológicos y evolutivos tiene profundas implicaciones en el campo de la vivienda. La resiliencia no se limita a la robustez estructural de los edificios, sino que exige sistemas habitacionales adaptables, comunidades cohesionadas, estructuras de gobernanza participativas y

(2018), <https://www.cooperacionespanola.es/wp-content/uploads/documentos/directrices-resiliencia-cooperacion-espanola.pdf> (acceso 26/06/2025).

mecanismos flexibles capaces de responder ágilmente a crisis e incertidumbres. Así considerada, la vivienda deja de ser un objeto pasivo y aislado para convertirse en parte de un entramado dinámico donde convergen procesos de organización comunitaria, acceso a recursos, justicia espacial y decisiones colectivas sobre el hábitat.

Sin embargo, la institucionalización del término conlleva el riesgo de su posible banalización técnica o de convertirse en una mera «palabra de moda» (buzzword) si no se traduce en cambios sustantivos en la planificación urbana. Como han advertido Díez Bermejo et al., (2022) la proliferación del término no ha implicado necesariamente una mayor capacidad de respuesta de las ciudades ante problemas reales. Este desfase entre discurso e implementación puede acentuarse si no se garantiza una participación ciudadana sólida y plural, capaz de determinar democráticamente qué tipo de resiliencia se desea construir y, sobre todo, para quién se construye. La resiliencia no es un fin neutro, sino un campo disputado cuyas estrategias pueden beneficiar intereses infraestructurales o económicos en detrimento de otros, como la equidad o el acceso a la vivienda digna.

2.2. Aproximación jurídico-normativa a la resiliencia urbana

Desde el punto de vista jurídico, la resiliencia urbana todavía no se ha consolidado como una categoría autónoma dentro del ordenamiento jurídico español. Si bien su presencia en documentos estratégicos, planes urbanos y políticas de adaptación ha ido en aumento, se encuentra en una fase incipiente y con una configuración normativa aún dispersa. No obstante, es posible construir una base normativa para su desarrollo a partir de una interpretación sistemática de diversos principios constitucionales y legales que actúan como habilitantes.

Principios constitucionales habilitantes

El artículo 9.2 de la Constitución Española establece el deber de los poderes públicos de facilitar la participación ciudadana en la vida política, económica, cultural y social. Esta cláusula permite sustentar jurídicamente la implicación activa de la ciudadanía en la planificación territorial y la gestión del medio urbano, en especial en contextos que demandan resiliencia. El Tribunal Constitucional ha interpretado este precepto como principio normativo legitimador de mecanismos de corresponsabilidad cívica (SSTC 119/1995, de 17 de julio; 45/1989, de 20 de febrero; 136/2011, de 13 de septiembre). Por su parte, el artículo 23 reconoce el derecho fundamental a participar en los asuntos públicos, que, aunque tradicionalmente vinculado al sufragio, puede interpretarse como base de un derecho de implicación ciudadana en decisiones estratégicas sobre el entorno urbano, especialmente en situaciones de emergencia o transformación estructural.

El artículo 45 establece el derecho a un medio ambiente adecuado y el correlativo deber de conservarlo, fundamento esencial para justificar normativamente la participación ciudadana en la adaptación climática, la mejora de la habitabili-

dad y la protección del entorno urbano. Asimismo, el artículo 33 delimita el derecho de propiedad por su función social, lo que permite imponer deberes urbanísticos, ambientales y comunitarios a los titulares de derechos sobre el suelo y las edificaciones, en aras de fortalecer la resiliencia colectiva. En conjunto, estos preceptos constitucionales configuran un bloque normativo básico habilitante desde el cual articular políticas públicas orientadas a la resiliencia urbana. En este marco, la ciudadanía no debe entenderse como mera beneficiaria, sino como sujeto corresponsable de su construcción.

Normativa estatal con implicaciones sobre la resiliencia

Aunque la legislación estatal no define de forma expresa la resiliencia urbana, sí contiene elementos que permiten su desarrollo. La Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local, establece la participación ciudadana como principio rector de la actuación municipal, permitiendo a los entes locales integrar mecanismos participativos en ordenanzas y planes estratégicos orientados a la resiliencia. El Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (Real Decreto Legislativo 7/2015) incorpora el principio de desarrollo urbano sostenible e integrado, reconociendo el derecho a un entorno urbano adecuado y estableciendo deberes concretos para propietarios y usuarios del suelo, lo cual permite articular obligaciones para la resiliencia desde una perspectiva normativa.

Por otra parte, la Ley 21/2013, de Evaluación Ambiental, así como otra legislación sectorial de planificación territorial, gestión de emergencias y cambio climático, prevé procedimientos de participación pública que, diseñados adecuadamente, pueden ser plataformas eficaces para promover la corresponsabilidad ciudadana en la identificación de vulnerabilidades y en la adopción de medidas de adaptación. La Ley 17/2015, del Sistema Nacional de Protección Civil, introduce como principios fundamentales la prevención y la autoprotección, abriendo la puerta a la capacitación y movilización ciudadana frente a riesgos. Sin embargo, su enfoque continúa siendo predominantemente reactivo, más orientado a la respuesta ante emergencias que al desarrollo estructural de la resiliencia.

Subsidiariedad y gobernanza multinivel

En un Estado autonómico y descentralizado como el español, la resiliencia urbana debe integrarse en un marco de gobernanza multinivel, en el cual el principio de subsidiariedad permite atribuir competencias normativas y ejecutivas a los entes más próximos a la ciudadanía, comunidades autónomas y municipios. Este principio, consagrado en el Derecho europeo y presente en el ordenamiento español, justifica que muchas de las responsabilidades cívicas en materia de resiliencia se canalicen mediante instrumentos normativos locales y autonómicos, tales como planes urbanísticos, ordenanzas municipales, programas de participación o consorcios intermunicipales. Por otro lado, la resiliencia puede articularse con el principio de buena administración, entendido como un derecho subjetivo del ciudadano a una actuación pública eficaz, transparente y participativa en el

diseño y ejecución de políticas urbanas. Este principio, cada vez más consolidado en la jurisprudencia constitucional y europea, refuerza la exigencia de que los marcos jurídicos sobre resiliencia incluyan garantías procedimentales y mecanismos de fiscalización democrática.

El concepto de resiliencia urbana, al evolucionar desde la resistencia física hacia la transformación socio-ecológica, ofrece un marco óptimo para repensar la planificación, la gobernanza y el derecho urbanístico. No obstante, su potencial transformador depende de su traducción efectiva en instrumentos jurídicos operativos, capaces de garantizar una participación ciudadana sustantiva, responsable y vinculante. El derecho español, aunque excesivamente fragmentado, contiene elementos suficientes para comenzar a construir esta arquitectura normativa. La clave reside en activar estos principios y disposiciones dispersas, integrándolos en una estrategia jurídica coherente que supere la mera retórica y permita concretar una resiliencia urbana efectiva, inclusiva y justa.

3. CORRESPONSABILIDAD CIUDADANA: CONCEPTO E INTEGRACIÓN NORMATIVA

3.1. El concepto de corresponsabilidad ciudadana en la gobernanza urbana

La corresponsabilidad ciudadana se ha ido consolidando como un eje importante en las transformaciones contemporáneas de la gobernanza, especialmente en contextos urbanos marcados por la incertidumbre, la desigualdad y la necesidad de adaptación frente a crisis sistémicas. No obstante, su conceptualización y aplicación distan de ser homogéneas, y adoptan significados diversos según el ámbito de referencia. Así, en el campo de la gestión del riesgo de desastres, la corresponsabilidad ha sido definida como una práctica que trasciende las funciones tradicionales del gobierno, extendiendo la acción política hacia la ciudadanía como agente clave en la reducción de vulnerabilidades. Se entiende, vista así, como una respuesta conjunta ante amenazas compartidas, donde la implicación ciudadana resulta indispensable para construir comunidades más seguras y adaptativas (Eizagirre & Urteaga, 2012).

Desde la perspectiva de la formulación de políticas públicas locales se destaca su carácter proactivo (Castro-Pinargote & Mantuano-Zambrano, 2023), concebido como un instrumento a través del cual la ciudadanía informada y organizada no solo participa, sino que co-crea soluciones junto con las administraciones públicas. Este enfoque implica una transformación notable de la relación entre gobernantes y gobernados, incluyendo la superación de los modelos consultivos tradicionales para avanzar hacia un verdadero diálogo deliberativo y estructurado. A una escala más amplia, la corresponsabilidad se vincula también con nociones de deber cívico, solidaridad y participación comunitaria orientadas al bienestar colectivo. Este componente ético-social se ha visto reforzado en las últimas décadas por marcos jurídicos y políticos que promueven un desarrollo

urbano equitativo y sostenible. En España, la AUE propone explícitamente la corresponsabilidad como un «método de trabajo y un proceso para todos los actores, públicos y privados, que intervienen en las ciudades y que buscan un desarrollo equitativo, justo y sostenible». Una formulación que apunta a una institucionalización progresiva del concepto, de cara a su inserción como principio orientador de la gobernanza urbana.

Un antecedente legal significativo en esta evolución normativa es la Ley 27/2006, de 18 de julio, que regula los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Esta norma ha sentado las bases para una mayor implicación ciudadana en decisiones con impacto territorial, tal como se afirma en su artículo 16.1 *«para promover una participación real y efectiva del público en la elaboración, modificación y revisión de los planes, programas y disposiciones de carácter general relacionados con el medio ambiente»*, lo que abría el camino hacia una concepción más sustantiva de la participación.

El análisis de esta evolución muestra una transición desde una comprensión inicial mayoritariamente centrada en la ética y la solidaridad hacia una visión más político-instrumental. En este sentido, la corresponsabilidad se puede considerar hoy una herramienta estratégica para mejorar la eficacia de las políticas públicas, especialmente en ámbitos como el urbanismo, la vivienda o el medio ambiente. Sin embargo, esta instrumentalización plantea interrogantes importantes; una primera preocupación radica en la posible distancia entre el discurso normativo y su aplicación práctica, en particular cuando no se garantiza una redistribución efectiva del poder y los recursos. Este problema es especialmente importante en relación con el derecho a la vivienda asequible. Si los procesos de corresponsabilidad no abordan las desigualdades estructurales que históricamente han favorecido a ciertos grupos, corren el riesgo de reproducir las mismas dinámicas de exclusión bajo una apariencia participativa. En este contexto, la noción de «procesos de corresponsabilidad ciudadana e institucional» exige una cierta simetría en la capacidad de incidir en las decisiones, o al menos un equilibrio razonable, difícil de alcanzar sin mecanismos jurídicos que garanticen dicha equidad.

3.2. El ciudadano resiliente como sujeto normativo

La resiliencia urbana, entendida como la capacidad de las ciudades para anticiparse, absorber impactos y adaptarse a perturbaciones ambientales, sociales, económicas o tecnológicas, no puede depender exclusivamente de soluciones técnicas ni de decisiones adoptadas por élites gubernamentales. Por el contrario, requiere un entramado institucional robusto en el cual la ciudadanía desempeñe un papel activo y estructural, reconocido jurídicamente (Foster & Iaione, 2022). Este planteamiento exige una reconceptualización profunda del estatuto del ciudadano en la gobernanza urbana, que lo desplace del modelo pasivo-receptor hacia la figura de un verdadero sujeto normativo, corresponsable de la sostenibilidad de su entorno.

Esta transición implica ir más allá del derecho a participar, para reconocer un deber jurídico de implicación ciudadana en las políticas públicas estructurales, especialmente aquellas vinculadas al cambio climático, la gestión del agua, el uso del suelo o la planificación de riesgos (Horelli & Wallin, 2024). El ordenamiento jurídico español y catalán, si bien tradicionalmente ha enmarcado la participación como un derecho facultativo, debería avanzar hacia un modelo que incorpore obligaciones de conducta concretas en instrumentos normativos sectoriales: planes urbanísticos, ordenanzas municipales o reglamentos de servicios. Desde una perspectiva constitucional, esta evolución encuentra respaldo en el artículo 45.2 de la Constitución Española, que insta a los poderes públicos a velar por el uso racional de los recursos naturales en base a la solidaridad colectiva.

Existen analogías en la normativa vigente que refuerzan esta interpretación. En el derecho ambiental, por ejemplo, el artículo 45 CE ha sido el fundamento de leyes que apuntan a la necesidad de participar y ser solidarios en la conservación activa, como la Ley 42/2007 de Patrimonio Natural y Biodiversidad o la Ley catalana 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático³⁹. En el ámbito de la protección civil, Ley 4/1997, de 20 de mayo, de Protección Civil de Cataluña establece deberes específicos de cooperación y autoprotección ciudadana que, aunque en este caso se basa en el artículo 30.4 de la Constitución, que establece que mediante ley podrán regularse los deberes de los ciudadanos en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, constituyen precedentes para una corresponsabilidad jurídica en el mantenimiento de la sostenibilidad y la resiliencia. En la línea de asignar responsabilidades a la ciudadanía en general, la Carta del Medio Ambiente francesa⁴⁰, parte integrante del bloque de constitucionalidad de este país, es clara imponiendo el deber de participar (no solo el derecho) en la preservación y mejora del medio ambiente e incluso de contribuir a la reparación de los daños que pueda causar.

Instrumentos jurídicos de la corresponsabilidad resiliente

La evolución desde la actual participación retórica hacia una normatividad efectiva exigirá en primer lugar cautela, aspecto al que nos referiremos en el apartado sobre problemas y desafíos, pero también el diseño de instrumentos jurídicos específicos. Entre las modalidades posibles se encuentra, en primer lugar, la incorporación de cláusulas de corresponsabilidad en el planeamiento ur-

39. La Ley catalana de Cambio Climático estipula (art. 2.3): «La responsabilidad en el logro de las finalidades de la presente ley es compartida por el Gobierno, los entes locales, los sectores productivos, los agentes políticos, sociales y económicos, y los ciudadanos en general».

40. Carta del Medio Ambiente (Francia) <https://www.conseil-constitutionnel.fr/es/carta-del-medio-ambiente>

«Artículo 2: Toda persona tiene el deber de participar en la preservación y la mejora del medio ambiente.

Artículo 3: Toda persona debe, en las condiciones definidas por la ley, prevenir las alteraciones que es susceptible de provocar en el medio ambiente o, en su defecto, limitar sus consecuencias.

Artículo 4. Toda persona debe contribuir a la reparación de los daños que cause al medio ambiente, en las condiciones definidas por la ley».

banístico, con carácter normativo y vinculante, condicionando el uso del suelo y la gestión comunitaria de espacios públicos.

En segundo lugar, las ordenanzas municipales de sostenibilidad participativa pueden regular deberes de colaboración dirigidos a comunidades vecinales o actores individuales, siempre con respeto a lo legalmente previsto y a la necesaria proporcionalidad. En tercer lugar, se podrían establecer incentivos (*nudges*) que premien la implicación ciudadana —por ejemplo, en huertos urbanos, reducción de residuos o ahorro hídrico— mediante beneficios fiscales o reconocimiento institucional, y sanciones leves o blandas, sanciones ya previstas en el art. 45.3 CE para violaciones de lo previsto en el 45.2 «utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente» y que pueden consistir también en «la obligación de reparar el daño causado».

Finalmente, es necesario plantearse la necesidad de integrar la educación cívica resiliente en los marcos normativos educativos y de planificación territorial, como una obligación institucional orientada a consolidar una ciudadanía capacitada y comprometida. En todo caso, el diseño de estos instrumentos debe realizarse con prudencia, evitando una transferencia indebida de la carga de la resiliencia desde el Estado a la ciudadanía sin proporcionar los medios y garantías necesarias. La corresponsabilidad debe ser contextual, equitativa y adaptada a las capacidades reales de los diferentes sectores sociales.

La consolidación de la figura jurídica del ciudadano resiliente pasa por la articulación de un marco normativo coherente, integrado en las regulaciones locales, autonómicas y estatales. Este marco debe comprender: el derecho a una ciudad adaptativa, sostenible y segura, como concreción del derecho al medio ambiente; el deber de colaboración activa en políticas públicas estructurales; el derecho de acceso a la información y formación en resiliencia; y la participación en órganos deliberativos con capacidad vinculante. Asimismo, debe establecer el deber de contribuir al uso responsable de los recursos urbanos conforme a los principios de equidad intergeneracional y justicia ambiental. Esta formalización jurídica no ha de implicar una exoneración del deber estatal, sino un reequilibrio dinámico entre actores públicos y ciudadanos en la construcción de una ciudad más democrática, adaptativa y solidaria.

4. VIVIENDA SOSTENIBLE Y VIVIENDA ASEQUIBLE

4.1. Hacia una vivienda realmente sostenible

El concepto de vivienda sostenible trasciende la mera aplicación de tecnologías «verdes» para abarcar una visión integral que busca el equilibrio entre el respeto al medio ambiente, la viabilidad económica y la equidad social. En su dimensión ambiental, la vivienda sostenible se caracteriza por la minimización de su impacto ecológico a lo largo de todo su ciclo de vida, desde el diseño y la construcción hasta el uso y eventual deconstrucción. Esto incluye la eficiencia

energética (reducción de la demanda de calefacción, refrigeración e iluminación), el uso de materiales de construcción de bajo impacto ambiental (locales, reciclados, reciclables, no tóxicos), la gestión eficiente del agua (reducción del consumo, aprovechamiento de aguas pluviales), la integración de energías renovables, y un diseño bioclimático que aproveche las condiciones naturales del entorno (soleamiento, ventilación) (Olaya-García et al., 2022).

Sin embargo, una concepción integral de la sostenibilidad en la vivienda también incorpora dimensiones sociales y de gobernanza. Esto implica considerar la habitabilidad (condiciones de confort, salud y seguridad para los ocupantes), el bienestar de los residentes, la promoción de la cohesión social dentro de los edificios y barrios, la accesibilidad universal, y la participación de los futuros usuarios en el diseño y gestión de sus viviendas (Ivarado Orbe et al., 2022). La sostenibilidad también se relaciona con la gestión, el mantenimiento adecuado y el uso responsable de la vivienda por parte de sus habitantes, así como con unos hábitos de vida sostenibles que contribuyan a la reducción del consumo de recursos y a la creación de comunidades más conscientes y resilientes.

El desarrollo de la edificación sostenible en España ha estado impulsado en gran medida por las directivas europeas en materia de eficiencia energética de los edificios y por la creciente conciencia sobre la necesidad de mitigar el cambio climático y transitar hacia una economía baja en carbono (Green Building Council España, 2021). Un instrumento normativo fundamental en este ámbito es el Código Técnico de la Edificación (CTE), que establece las exigencias básicas de calidad de los edificios, incluyendo requisitos cada vez más estrictos en materia de ahorro de energía y aislamiento térmico. Paralelamente, han proliferado diversos sistemas de certificación de la sostenibilidad de los edificios, como el sello español VERDE (promovido por Green Building Council España - GBCe) o el estándar internacional *Passivhaus* (enfocado en edificios de consumo energético casi nulo) que, si bien tienen una implantación aún limitada en el conjunto del parque edificado, marcan una tendencia hacia estándares más exigentes. Los Programas de fomento de la mejora de la eficiencia energética y la sostenibilidad en viviendas, muchos de ellos canalizados a través de los fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), están proporcionando un impulso financiero significativo para la rehabilitación energética del parque de viviendas existente y la promoción de nuevas construcciones con altos estándares de sostenibilidad⁴¹. En el ámbito catalán, la Ley 18/2007 del derecho a la vivienda ya incorporaba principios de sostenibilidad económica, ambiental y social; normativas posteriores, así como las directrices de planificación urbana, continúan promoviendo la mejora ambiental y la eficiencia energética en el sector residencial.

41. Programa de ayuda a la construcción de viviendas en alquiler social en edificios energéticamente eficientes: <https://www.transportes.gob.es/ministerio/proyectos-singulares/prtr/agenda-urbana-y-vivienda/programa-de-ayuda-la-construccion-de-viviendas-en-alquiler-social-en-edificios-energeticamente-eficientes> (acceso 7/07/2025).

La trayectoria de la vivienda sostenible en España parece estar evolucionando desde un enfoque inicial predominantemente técnico-ambiental, muy centrado en la eficiencia energética y la selección de materiales hacia una concepción más holística. Esta visión ampliada reconoce que la sostenibilidad real de la vivienda no puede dissociarse de sus dimensiones sociales (equidad, salud, comunidad) y de gobernanza (participación, transparencia, responsabilidad). Es en este punto donde la corresponsabilidad ciudadana puede jugar un papel transformador. La participación activa de los usuarios y comunidades en la definición de qué se considera «sostenible» en su contexto específico, en el establecimiento de prioridades más allá de los indicadores puramente técnicos, y en la adopción y mantenimiento de prácticas sostenibles, es fundamental para que estas iniciativas tengan un arraigo real y un impacto duradero (Olaya-García et al., 2022).

No obstante, esta evolución no está exenta de desafíos. Uno de los riesgos más significativos es que la vivienda sostenible, si se percibe como un producto de mayor coste o se implementa sin una adecuada planificación social, pueda convertirse en un factor de elitización o pueda generar procesos de «gentrificación verde» (Cruz & Ortín, 2025). Este fenómeno ocurre cuando las mejoras ambientales y de sostenibilidad en determinados barrios (creación de parques, peatonalizaciones, rehabilitación energética de edificios) conllevan un aumento del valor inmobiliario y de los alquileres, provocando el desplazamiento de los residentes con menores ingresos, que no pueden asumir los nuevos costes (Bayón-Jiménez et al., 2024). Para que la vivienda sostenible contribuya genuinamente a la resiliencia urbana de una manera equitativa y justa, es imprescindible que se vincule estrechamente con políticas activas de asequibilidad y que se desarrollen mecanismos de participación y corresponsabilidad ciudadana que aseguren que los beneficios de la sostenibilidad lleguen a todos los sectores de la población, especialmente a los más vulnerables. La implicación de las comunidades locales en la planificación y gestión de estas transformaciones debe ser uno de los mecanismos importantes para mediar en estos procesos y garantizar que la sostenibilidad no se convierta en un nuevo factor de exclusión social.

4.2. Vivienda Asequible en España

La vivienda asequible se define comúnmente como aquella cuyo coste (alquiler o hipoteca más gastos asociados) no supera un porcentaje razonable de los ingresos del hogar, situándose este umbral habitualmente en torno al 30% (ONU-Habitat, 2019). En el ordenamiento jurídico español, el artículo 47 CE reconoce el derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, encomendando a los poderes públicos la promoción de las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho. La legislación más reciente, como la Ley 12/2023 por el Derecho a la Vivienda, busca avanzar en la concreción de este mandato, definiendo términos clave como «vivienda digna y adecuada» y «sinhogarismo» (Méndez Juez, 2023). En esta línea, la Estrategia Nacio-

nal para la lucha contra el Sinhogarismo en España 2023-2030 establece un marco de actuación con objetivos y definiciones encaminadas a abordar la exclusión residencial severa⁴².

La evolución de las políticas de vivienda asequible en España ha estado marcada por diferentes etapas y enfoques. Sus orígenes se remontan a la década de 1910 con las primeras iniciativas, como la Ley de 12 de junio de 1911 sobre casas baratas (Bastús Ruiz, 2023), y posteriormente las Vivienda de Protección Oficial (VPO), que cobraron un papel central en el urbanismo del régimen franquista, orientado a la construcción de viviendas económicas para las clases trabajadoras en un contexto de industrialización y crecimiento urbano. Este modelo, con un fuerte énfasis en la promoción de la vivienda en propiedad, se perpetuó en gran medida durante la democracia, beneficiándose del abaratamiento del crédito con la entrada en la Unión Económica y Monetaria. La crisis financiera e inmobiliaria de 2008 supuso un punto de inflexión, evidenciando las profundas vulnerabilidades del modelo: un aumento drástico del sinhogarismo, enormes dificultades de acceso a la vivienda para amplios sectores de la población, y una crítica generalizada a un sistema que había priorizado el mercado y la especulación sobre el derecho social a la vivienda (Méndez Juez, 2023). Una de las características estructurales del sistema de vivienda español es el bajo porcentaje de vivienda social y asequible en régimen de alquiler en comparación con la media de los países europeos, así como la fuerte prevalencia de la tenencia en propiedad⁴³.

En la actualidad se intenta reorientar esta situación; desde el marco legal estatal, la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la Vivienda, introduce un conjunto de medidas destinadas a incrementar la oferta de vivienda asequible, entre las que destacan la regulación de los precios del alquiler en zonas de mercado residencial tensionado, incentivos fiscales para propietarios que alquilen a precios asequibles, la prohibición de la venta del parque público de vivienda social (calificándolo como patrimonio público permanentemente protegido), y el establecimiento de reservas obligatorias de suelo para vivienda protegida en las nuevas actuaciones urbanísticas (Méndez Juez, 2023). Complementariamente, los Planes Estatales de Vivienda, en la actualidad el correspondiente al período 2022-2025, juegan un papel relevante en la financiación y promoción de actuaciones en materia de vivienda, incluyendo ayudas para el alquiler, la rehabilitación y la promoción de vivienda social. En el ámbito autonómico, Cataluña cuenta con una trayectoria legislativa propia, iniciada con la mencionada Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, y complementada por decretos y normativas posteriores que buscan ampliar el parque de vivienda asequible, regular los alquileres de temporada para evitar elusiones de la normativa de vivienda habitual, y definir con mayor precisión la figura del «gran tenedor» de vivienda.

42. Estrategia Nacional para la lucha contra el Sinhogarismo en España 2023-2030: <https://www.agenda2030.gob.es/derechos-sociales/servicios-sociales/Personas-sin-hogar/docs/Estrategia.2.PSH20232030.pdf> (acceso 26/06/2025).

43. Boletín Especial de Vivienda Social 2024 (Observatorio de Vivienda y Suelo; Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana): <https://publicaciones.transportes.gob.es/downloadcustom/sample/3749> (acceso 3/07/2025).

Resulta evidente que la política de vivienda asequible en España ha estado históricamente dominada por lo que se ha denominado un paradigma de la propiedad. Esta orientación ha generado vulnerabilidades sistémicas, como la formación de burbujas inmobiliarias y un elevado nivel de endeudamiento de los hogares, al tiempo que ha limitado el desarrollo de un parque de alquiler social y asequible sólido y estable. La nueva Ley estatal por el Derecho a la Vivienda representa un intento significativo de cambio de rumbo, pero su implementación y efectividad se enfrentan a importantes resistencias políticas y desafíos estructurales profundamente arraigados en el modelo socioeconómico y territorial español.

Además, es importante considerar que la asequibilidad de la vivienda no se reduce únicamente a una cuestión de precio o de porcentaje de ingresos destinado a su pago. Implica también dimensiones cualitativas fundamentales como la seguridad de la tenencia (protección frente a desalojos arbitrarios, contratos estables), la calidad constructiva y habitabilidad de la vivienda (espacio suficiente, condiciones de salubridad, eficiencia energética), y el acceso a servicios básicos, equipamientos y oportunidades en el entorno urbano. Estos elementos son constitutivos de una vivienda digna y adecuada, tal como la conciben los organismos internacionales y busca definir la propia legislación española (Ministerio de Asuntos Sociales y Agenda 2030, 2023). En este contexto, la corresponsabilidad ciudadana puede desempeñar un papel determinante, no solo en la demanda de políticas que aseguren estos aspectos, sino también en la supervisión de su cumplimiento y en la coreación de entornos habitacionales que respondan integralmente a las necesidades de la comunidad, para garantizar que los aspectos cualitativos de la asequibilidad no se sacrifiquen en aras de soluciones puramente cuantitativas o centradas exclusivamente en el coste económico.

5. LA CORRESPONSABILIDAD CIUDADANA EN LA VIVIENDA ASEQUIBLE Y SOSTENIBLE

5.1. El concepto de corresponsabilidad ciudadana en el marco de la resiliencia urbana y la vivienda sostenible

La interrelación entre la corresponsabilidad ciudadana, la resiliencia urbana, la vivienda asequible y la vivienda sostenible no es meramente conceptual, sino que se manifiesta en la capacidad de generar sinergias prácticas que pueden transformar la manera en que se planifican, construyen y habitan las ciudades. La implicación activa y corresponsable de la ciudadanía puede actuar como catalizador para el desarrollo de soluciones en la vivienda que aborden simultáneamente estos cuatro pilares. Una visión conjunta ayudará a superar los enfoques fragmentados que a menudo caracterizan las políticas urbanas.

La participación comunitaria se considera imprescindible para garantizar la inclusividad en los procesos de construcción y mejoramiento del hábitat (Adler

et al., 2018). Cuando esta participación evoluciona hacia una corresponsabilidad efectiva, los ciudadanos pueden no limitarse a expresar sus necesidades, sino que se les permite involucrarse en la gestión y validación de las agendas públicas de desarrollo urbano y de vivienda. Un compromiso activo que permite que el conocimiento local a nivel de detalle se incorpore en la toma de decisiones. La ciudadanía puede aportar información valiosa sobre las dinámicas de barrio, identificar necesidades específicas que podrían pasar desapercibidas para los planificadores externos, y participar activamente en el codiseño de viviendas, edificios y espacios públicos. Este proceso de cocreación tiende a generar soluciones más funcionales y mejor adaptadas y, a su vez, fomenta la aceptación social y la apropiación por parte de la comunidad, elementos que serán imprescindibles para la sostenibilidad a largo plazo y la resiliencia del entorno construido.

En el ámbito de la sostenibilidad, la corresponsabilidad ciudadana puede traducirse en una gestión más eficiente de los recursos a nivel de vivienda y de barrio. La implicación de los residentes en la toma de decisiones sobre el uso de la energía, la gestión del agua, la reducción y el reciclaje de residuos, o el mantenimiento de espacios verdes comunes, puede contribuir directamente a la disminución de la huella ecológica del hábitat y, al mismo tiempo, a la reducción de los costes operativos de las viviendas, haciéndolas así más asequibles (Olaya-García et al., 2022).

Si bien los ejemplos específicos que integren explícitamente esta triple interrelación (corresponsabilidad ciudadana para vivienda asequible y sostenible en un marco de resiliencia urbana) son aún incipientes o están poco documentados en la literatura española, ciertos modelos y experiencias ofrecen pistas valiosas. Las cooperativas de vivienda en cesión de uso, conocidas como cohousing, que han ganado tracción en España en los últimos años, constituyen un ejemplo destacado (Bastús Ruiz, 2024). En estos modelos, los futuros residentes podrían participar activamente en el diseño, la financiación y la gestión de sus comunidades. Frecuentemente, incorporan ya altos estándares de sostenibilidad ambiental y social por convicción propia, y su estructura comunitaria fomenta intrínsecamente la resiliencia social a través del apoyo mutuo y la autogestión.

Asimismo, los proyectos de regeneración urbana que incorporan una participación ciudadana significativa pueden ser vehículos para integrar criterios de resiliencia y sostenibilidad en la mejora de la vivienda y el entorno de barrios (Escalante-Leiva & Díaz-García, 2024). La participación informada y activa de las poblaciones locales es reconocida como un factor clave para fortalecer los procesos de recuperación y reconstrucción tras crisis o en contextos de degradación urbana, lo cual es un componente esencial de la resiliencia. En esta línea, el urbanismo táctico, que implica intervenciones temporales y de bajo coste en el espacio público con una fuerte implicación vecinal, puede servir como herramienta para testar e idear conjuntamente soluciones urbanas que, aunque no se centren exclusivamente en la vivienda, mejoran significativamente su entorno inmediato (Blancafort Sansó & Reus Martínez, 2023). Se ha subrayado también que la participación ciudadana es un componente inseparable del derecho a la ciudad y un punto de partida fundamental para construir la igualdad de oportu-

nidades en el acceso a este derecho, lo que incluye intrínsecamente el acceso a una vivienda digna (Brown & Kristiansen, 2009).

Desde una perspectiva más amplia, la corresponsabilidad ciudadana puede ser el aglutinante que una las agendas, a menudo fragmentadas, de la vivienda asequible, la sostenibilidad ambiental y la resiliencia urbana. Sin una implicación ciudadana genuina, estas dimensiones corren el riesgo de ser perseguidas como objetivos técnicos aislados, perdiendo sinergias potenciales y legitimidad social. La vivienda, como soporte material de relaciones sociales, culturales y de la vida cotidiana, se beneficia enormemente cuando sus atributos de sostenibilidad y resiliencia no son definidos únicamente desde una perspectiva externa, sino que son construidos en colaboración con la ciudadanía que ha de vivir en ella.

5.2. Instrumentos jurídicos para implementar la corresponsabilidad ciudadana

La institucionalización de la resiliencia urbana requiere algo más que declaraciones de principios. Para que esta se materialice con implicación ciudadana, es necesario contar con instrumentos jurídicos que traduzcan principios abstractos en mecanismos operativos. En este sentido, el Derecho ofrece herramientas normativas, procedimentales y organizativas que pueden articular la corresponsabilidad de forma estructurada.

El planeamiento urbanístico constituye la herramienta central para la ordenación del territorio en la ciudad y puede desempeñar un papel decisivo en la integración de la corresponsabilidad ciudadana. Tanto la legislación estatal como la catalana con el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña (TRLUC), aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010, ya otorgan a los municipios la posibilidad de incorporar participación en todas las fases del planeamiento. Durante la fase de diagnóstico, pueden organizarse talleres vecinales o auditorías ciudadanas. En la tramitación, los municipios pueden ampliar los procedimientos participativos más allá de los mínimos legales, y en la ejecución, puede preverse un seguimiento comunitario con indicadores compartidos. Una propuesta relevante sería la creación de Planes Urbanos de Resiliencia, como instrumentos específicos o integrados en el planeamiento general, especialmente en áreas vulnerables.

Por otro lado, los municipios pueden aprobar ordenanzas que regulen comportamientos ciudadanos clave para la sostenibilidad y resiliencia urbana. Estas pueden establecer obligaciones de colaboración vecinal en la gestión de residuos, mantenimiento de zonas verdes o participación en simulacros. También pueden vincular incentivos urbanísticos a compromisos comunitarios o incluir fórmulas de coproducción normativa. Un ejemplo ilustrativo es la Declaración de Emergencia Climática de Barcelona (2020), que contempla mecanismos de implicación ciudadana en la ejecución de los planes climáticos. Aunque no impone deberes ciudadanos sólidos, constituye un precedente interesante.

La incorporación de indicadores evaluativos vinculantes puede reforzar la rendición de cuentas en materia de corresponsabilidad ciudadana. Entre los indi-

cadores posibles se encuentran el índice de participación efectiva en planificación, los niveles de cumplimiento de compromisos ciudadanos, o el porcentaje de proyectos cocreados. Estos indicadores podrían insertarse en instrumentos existentes como los Planes de Acción Local o las Cartas de Servicios de las Administraciones locales.

Además del enfoque obligatorio, es deseable reconocer e incentivar positivamente la implicación ciudadana. Para ello, pueden diseñarse registros públicos de iniciativas resilientes, establecerse bonificaciones fiscales o crear sistemas de certificación participativa para colectivos o individuos comprometidos, como los «agentes de resiliencia». Estos sistemas deberían en todo caso ser accesibles y equitativos para evitar efectos regresivos.

Todos los instrumentos descritos deben entenderse a la luz del principio de buena administración, recogido en el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE. Este principio, aunque recogido de forma fragmentaria en la normativa española, impone obligaciones a las administraciones públicas de garantizar participación en condiciones equitativas y transparentes, especialmente en políticas con impacto en la calidad de vida colectiva. En general, el ordenamiento jurídico español y catalán dispone ya de herramientas que permiten avanzar hacia un modelo jurídico de corresponsabilidad institucionalizada. Se trata de reinterpretar el marco existente desde una lógica de derechos y deberes recíprocos, que reconozca a la ciudadanía como agente activo en la construcción de ciudades resilientes.

5.3. La configuración normativa de la corresponsabilidad en Cataluña

Cataluña constituye un contexto especialmente revelador para analizar la configuración jurídica de la resiliencia urbana. Aunque el término resiliencia no se encuentra plenamente positivizado, sus principios operativos se están integrando en diversos ámbitos del Derecho autonómico: urbanismo, planificación territorial, protección civil y acción climática.

En primer lugar, el TRLUC constituye la ley básica del urbanismo catalán (Trayer Jiménez, 2023). Aunque no menciona expresamente la resiliencia, el artículo 9 introduce objetivos como la mejora de la calidad de vida, la sostenibilidad territorial y la prevención de riesgos naturales y tecnológicos. A través de instrumentos como los planes directores y los planes de mejora urbana, se incorporan medidas de adaptación al cambio climático, eficiencia energética o movilidad sostenible. Asimismo, la Ley 16/2017 del cambio climático refuerza la obligación de integrar criterios de resiliencia en urbanismo, ordenación del territorio y protección civil. El artículo 54 establece la obligación de informar y promover la participación de la ciudadanía en todas las políticas climáticas, planes y programas.

Por otro lado, la Ley 4/1997 de protección civil, modificada por la Ley 9/2010, establece un sistema integral de prevención y actuación ante emergencias, reconociendo el derecho y el deber de la ciudadanía a colaborar (art. 6). Estas corres-

ponsabilidades se traducen en la formación ciudadana, la autoprotección y la participación en planes como el PROCICAT (Plan territorial de protección civil de Cataluña o el INFOCAT (Plan especial de emergencias por incendios forestales de Cataluña). Aunque se trata de una participación reactiva, constituye una base jurídica sólida sobre la que avanzar hacia modelos preventivos y estructurales.

Es de remarcar asimismo que Cataluña ha sido pionera a nivel autonómico en normativas de participación, como la Ley 19/2014 de transparencia y la Ley 10/2014 de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana. A nivel municipal, proliferan ordenanzas que institucionalizan presupuestos participativos, consejos deliberativos y pactos ciudadanos. Ejemplo paradigmático es el *Compromís Ciutadà per la Sostenibilitat* 2012-2022, actualmente el *Compromís Ciutadà per una Barcelona + Sostenible* 2024-2034, un instrumento de *soft law* de la ciudad de Barcelona que define a la ciudadanía como corresponsable de la transformación urbana, y que promueve pactos entre actores públicos y privados en clave de sostenibilidad.

A día de hoy persisten, no obstante, limitaciones estructurales. La participación ciudadana sigue siendo en gran medida consultiva y no vinculante; y la incorporación de la resiliencia en la legislación urbanística es todavía fragmentaria y sectorial. Sin embargo, el marco competencial autonómico y la autonomía municipal ofrecen márgenes para innovar jurídicamente: desde cláusulas de corresponsabilidad en los planes urbanísticos hasta ordenanzas de sostenibilidad participativa y mecanismos deliberativos con efectos jurídicos. Estas innovaciones podrían apuntalar un modelo catalán de resiliencia urbana sólido, inclusivo y democráticamente legítimo, en el que la ciudadanía no sea solo destinataria, sino codiseñadora y corresponsable del entorno urbano.

6. EXPERIENCIAS Y ESTUDIOS EN EL ÁMBITO ESPAÑOL

La investigación en España sobre los nexos entre la implicación ciudadana, la capacidad de las ciudades para hacer frente a los desafíos y la provisión de un hábitat adecuado ha ganado relevancia, especialmente en la última década. Diversos estudios y proyectos han abordado, desde distintas perspectivas, los componentes de la corresponsabilidad ciudadana, la resiliencia urbana, la vivienda asequible y la vivienda sostenible.

Desde el punto de vista de la integración del concepto de resiliencia en el discurso y las políticas urbanas en España, Díez Bermejo et al., (2022) analizan documentos marco internacionales, europeos y nacionales, ofreciendo una visión crítica de cómo este término está siendo adoptado paulatinamente en la planificación urbana.

Se han aportado asimismo perspectivas crítica y con enfoque de género sobre la participación ciudadana como parte del derecho a la ciudad, la necesidad de que los proyectos urbanos atiendan a las necesidades reales de la vida cotidiana —superando visiones abstractas o economicistas— y sus críticas a modelos de participación que no consideran las complejidades y desigualdades en la capaci-

dad de participar (Muxí Martínez & Montaner Martorell, 2023). Se han publicado artículos sobre la relación entre ciudad, género y cuidados (Álvarez Lombardero, 2023) y ha analizado la influencia de las jerarquías patriarcales en la configuración del espacio construido y la vivienda.

En el estudio de la innovación social y las políticas urbanas en España, es destacable la obra dirigida por Subirats Humet & García Bernardos (2015), donde se explora cómo las grandes ciudades españolas han respondido a la crisis económica y social mediante procesos de innovación social, muchos de ellos impulsados desde la ciudadanía. Este libro incluye capítulos específicos sobre resiliencia urbana (Magrinyà & de Balanzó, 2015) y sobre el derecho a la vivienda y los movimientos sociales como la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH).

Aunque su estudio de caso no sea español, el trabajo de Castro-Pinargote & Mantuano-Zambrano (2023) sobre la participación ciudadana como instrumento de corresponsabilidad en la formulación de políticas públicas locales, ofrece un marco conceptual elaborado sobre la corresponsabilidad ciudadana, definiéndola como un instrumento que permite a la ciudadanía contribuir a la definición de la agenda pública y participar en la formulación de políticas, lo cual es directamente aplicable al debate en el entorno español.

En el ámbito específico de la vivienda asequible y la exclusión residencial, se ha investigado el fenómeno del *sinhogarismo* y las deficiencias en la garantía del derecho a la vivienda (Méndez Juez, 2023). También sobre los problemas del derecho a la vivienda, la obra de Quintiá Pastrana (2022). Por su parte, la Fundación FOESSA, a través de sus informes sobre exclusión y desarrollo social, también proporciona datos y análisis críticos sobre la situación de la vivienda en España (Olea et al., 2019). Estudios como el de Calo et al. (2021) sobre la crisis de vivienda en España o el de D'Adda (2021) sobre las movilizaciones por el derecho a la vivienda en Barcelona aportan perspectivas valiosas sobre las tensiones y respuestas sociales.

En cuanto a la vivienda sostenible y colaborativa, existen investigaciones sobre indicadores de sostenibilidad aplicados a la vivienda asequible (Ivarado Orbe et al., 2022), análisis de la sostenibilidad en la vivienda social en Cataluña, y un creciente cuerpo de literatura sobre modelos de *cobousing* y cooperativas de vivienda en cesión de uso.

Los principales hallazgos de estos estudios convergen en varios puntos: la institucionalización de la resiliencia es una realidad en el discurso político y técnico español, pero su traducción en una mayor capacidad de respuesta efectiva de las ciudades sigue siendo un desafío importante (Díez Bermejo et al., 2022). La participación ciudadana se reconoce como esencial, pero su implementación es compleja y requiere superar inercias, evitar la instrumentalización y considerar las limitaciones reales de los ciudadanos para participar de manera significativa. La innovación social, a menudo surgida desde la base ciudadana, se presenta como una respuesta creativa y adaptativa a las crisis y a las deficiencias de las políticas públicas, con un fuerte anclaje territorial (Subirats Humet & García Bernardos, 2015). La política de vivienda en España, históricamente centrada en el fomento de la propiedad, ha generado problemas estructurales de acceso y

asequibilidad que las nuevas normativas intentan, con dificultades, reorientar. Finalmente, los modelos de vivienda colaborativa como el *cobhousing* ofrecen alternativas viables y promotoras de resiliencia social, pero enfrentan retos significativos en términos de financiación, reconocimiento legal y escalabilidad.

La investigación española en estos campos parece encontrarse en un momento de transición. Se observa un movimiento desde análisis más sectoriales (enfocados únicamente en vivienda, en participación, o en sostenibilidad) hacia intentos de integración conceptual y metodológica. Este cambio parece estar impulsado tanto por la acumulación de crisis (la financiera de 2008, la pandémica más recientemente) como por la emergencia de nuevos marcos estratégicos (como la Agenda Urbana Española, que substancialmente proponen un enfoque más holístico. Existe una confluencia de autores y líneas de investigación que, aunque no siempre utilicen explícitamente un término compuesto como «corresponsabilidad ciudadana para la vivienda resiliente, asequible y sostenible», están abordando sus componentes fundamentales de manera crítica y propositiva.

7. DIFICULTADES, RETOS Y DESAFÍOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA CORRESPONSABILIDAD CIUDADANA EN LA SOSTENIBILIDAD URBANA

La integración de la corresponsabilidad ciudadana en las políticas urbanas contemporáneas, y en particular en la planificación y provisión de vivienda asequible y sostenible, representa un giro significativo en la gobernanza urbana. Como toda transformación, no está exenta de tensiones y riesgos, tanto conceptuales como normativos y prácticos. Lejos de constituir un proceso armónico, la interrelación entre participación ciudadana, resiliencia urbana y sostenibilidad habitacional implica afrontar un buen número de dilemas institucionales, limitaciones estructurales y exigencias jurídicas que deben ser cuidadosamente atendidas para evitar efectos regresivos o excluyentes.

- a) Uno de los peligros más relevantes que plantea la configuración jurídica del ciudadano como agente corresponsable de la resiliencia urbana es el posible desplazamiento encubierto de responsabilidades públicas hacia los particulares. Este fenómeno, ya identificado en otros ámbitos de políticas públicas marcadas por lógicas de gobernanza neoliberal como la educación, la sanidad o los servicios sociales, puede materializarse en diversas formas problemáticas. Entre ellas destaca la desresponsabilización institucional, es decir, la delegación de funciones públicas a la ciudadanía sin acompañamiento de medios adecuados o de marcos normativos sólidos.

Este tipo de desplazamiento no solo mina el principio de legalidad y el deber de actuación de las Administraciones, sino que puede derivar en una transferencia injustificada de cargas hacia colectivos en situación de vulnerabilidad, e incluso generar crisis de legitimidad institucional. En

estos casos, la ciudadanía percibe que se le exige implicación sin una redistribución justa de medios, capacidades y beneficios. Desde el punto de vista jurídico-administrativo, es imprescindible preservar con claridad el principio de titularidad pública de las responsabilidades fundamentales, en particular el compromiso del poder público con el derecho a un medio ambiente adecuado y a una vivienda digna, tal como se reconoce en la Constitución.

- b) La corresponsabilidad ciudadana no debe asumirse como un principio universalmente accesible o homogéneo. Las profundas desigualdades sociales, educativas, tecnológicas y organizativas que atraviesan a la ciudadanía condicionan severamente su capacidad efectiva de participar en procesos de planificación, gestión o evaluación de políticas urbanas. Esto puede producir una participación selectiva, sesgada o incluso capturada por élites locales, dejando fuera a sectores con menos recursos, como se alerta en diversos estudios (Red de Entidades locales por la Transparencia y Participación ciudadana, 2023).

Esta realidad se ha hecho evidente en los procesos participativos en el urbanismo español, donde persiste una tendencia a la participación simbólica o instrumentalizada, con dificultades para transitar hacia modelos genuinos de cocreación. Además, las barreras culturales y estructurales (Martín Gómez, 2020), como el protagonismo de grandes proyectos urbanísticos o la fragmentación del planeamiento, dificultan la inserción significativa de propuestas ciudadanas, especialmente a nivel supramunicipal. Para que la participación sea efectiva y equitativa, los instrumentos jurídicos deben ir acompañados de garantías materiales: asistencia técnica gratuita, traducción intercultural de los procesos, y una planificación temporal sensible a las condiciones laborales y de cuidados de la población, especialmente de las mujeres. La inclusión real y el empoderamiento efectivo de los sectores más vulnerables no deben ser una aspiración retórica, sino un imperativo normativo.

- c) La juridificación de deberes ciudadanos en el marco de la resiliencia urbana plantea importantes desafíos en términos de seguridad jurídica y tipificación normativa. Debe determinarse con precisión qué conductas pueden ser legítimamente exigidas sin vulnerar derechos fundamentales como la autonomía personal, la intimidad o la propiedad. Esta exigencia remite directamente al principio de legalidad, lo cual obliga a definir con claridad la naturaleza jurídica de estos deberes: ¿se trata de obligaciones administrativas exigibles, de deberes cívicos voluntarios, o de condiciones para acceder a determinados servicios?

Una normatividad ambigua o coercitiva podría derivar en arbitrariedades o en vulneraciones de derechos fundamentales. Por ello, toda obligación vinculada a la resiliencia urbana debe estar debidamente motivada, claramente formulada, en su caso legislada y conectada con un interés general legítimo, respetando siempre el principio de proporcionalidad.

- d) La digitalización de las herramientas de participación y gestión urbana conlleva desafíos sustantivos en términos de derechos fundamentales. La utilización de plataformas digitales, sensores ciudadanos o sistemas de inteligencia artificial para priorizar actuaciones o evaluar comportamientos implica el tratamiento de datos sensibles. Esta actividad debe ajustarse estrictamente al Reglamento General de Protección de Datos (RGPD) y a la Ley Orgánica 3/2018, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales, de forma que se garantice la transparencia, auditabilidad y control democrático de los algoritmos. De lo contrario, el riesgo es que la resiliencia digital se imponga a la resiliencia institucional, reemplazando la deliberación pública por lógicas tecnocráticas y opacas. Se requiere, por tanto, una arquitectura tecnológica sometida a controles normativos efectivos, con garantías robustas de equidad y no discriminación.
- e) La resiliencia urbana requiere capacidad de adaptación y flexibilidad institucional. Sin embargo, esta característica puede entrar en tensión con las exigencias del Derecho positivo. Normas excesivamente abiertas o programáticas pueden carecer de fuerza vinculante y resultar inaplicables, mientras que una regulación rígida puede obstaculizar la innovación y la adaptabilidad. El desafío está en lograr un equilibrio adecuado entre exigibilidad jurídica y flexibilidad estratégica. Aquí puede jugar un papel clave el uso de *nudges* (Lladó Martínez, 2025) y de instrumentos de *soft law*, con cláusulas normativas abiertas pero controlables, respaldadas por procedimientos participativos, mecanismos de rendición de cuentas y seguimiento institucional que garanticen su operatividad.
- f) España enfrenta graves dificultades para ampliar su parque de vivienda asequible, en parte por la falta de financiación sostenida, las limitaciones competenciales y una débil concepción de la sostenibilidad social en esta materia. El escaso porcentaje de vivienda social en alquiler y el sobreendeudamiento de muchos hogares son síntomas de un modelo desequilibrado y excluyente. Además, el fenómeno de la llamada «gentrificación verde» (Cruz & Ortín, 2025) pone en evidencia que los esfuerzos de sostenibilidad ambiental pueden tener efectos contraproducentes sobre la equidad social. Mejoras como zonas verdes, rehabilitación energética o peatonalizaciones pueden incrementar los precios del suelo, expulsando a los residentes más vulnerables y creando ciudades sostenibles solo para algunos.

En este contexto, los modelos de vivienda colaborativa como el *cobousing* ofrecen alternativas con potencial de asequibilidad y resiliencia comunitaria, pero también enfrentan barreras importantes, especialmente en cuanto a financiación inicial y sostenibilidad económica a largo plazo (Ramón Fernández, 2024). A pesar de los avances normativos en algunas comunidades autónomas, como la Valenciana, Madrid o Galicia, estos modelos requieren aún un respaldo institucional más sólido para consolidarse como opciones viables y generalizables.

- g) El marco jurídico español y catalán ha ensayado con disposiciones relevantes en materia de vivienda y participación. La Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la Vivienda, introduce por primera vez una regulación integral del acceso a la vivienda a nivel estatal. En Cataluña, la Ley 18/2007 y normativa complementaria han constituido intentos de abordar la emergencia habitacional y fomentar la vivienda de protección oficial. Además, instrumentos estratégicos como la Agenda Urbana Española o la Estrategia Nacional contra el Sinhogarismo pretenden promover la sostenibilidad y la participación social desde una perspectiva de derechos.

Sin embargo, estos avances conviven con importantes obstáculos. La complejidad competencial entre Estado y Comunidades Autónomas puede dificultar la aplicación coherente de las políticas. Algunas medidas de la nueva ley estatal han sido impugnadas por motivos de constitucionalidad o por dudas sobre su eficacia. Y la implementación de la Agenda Urbana, al ser de carácter voluntario, depende en exceso de la voluntad política local. Persiste así una tensión entre el reconocimiento formal de derechos y principios (vivienda, participación, sostenibilidad) y la capacidad real del sistema jurídico y político para garantizar su realización efectiva, especialmente para los grupos más vulnerables.

- h) En este marco de dificultades estructurales y desafíos normativos, la corresponsabilidad ciudadana emerge como un posible instrumento para cerrar la brecha entre la retórica normativa y la realidad práctica. No obstante, para que esto ocurra, es necesario que dicha corresponsabilidad esté dotada de recursos, capacidad de incidencia y respaldo jurídico real. Si se concibe únicamente como una etiqueta o como un recurso discursivo, su potencial emancipador quedará anulado.

Cuando se vincula con prácticas de diseño compartido, participación informada y empoderamiento colectivo, la corresponsabilidad puede contribuir a una planificación urbana más justa, eficaz y equitativa (Manero Miguel, 2010) (Castro-Pinargote & Mantuano-Zambrano, 2023). Pero ello requiere superar los históricos déficits de la participación ciudadana y convertir la implicación ciudadana en una herramienta de transformación institucional, no en un pretexto para la inacción pública.

Las políticas de sostenibilidad y resiliencia no pueden desvincularse de una perspectiva de justicia social. De lo contrario, corren el riesgo de reproducir o incluso agravar las desigualdades existentes, como ilustra el caso de la gentrificación verde. La participación activa de los sectores más afectados —especialmente aquellos en situación de vulnerabilidad habitacional— no debe ser simplemente garantizada, sino situada en el centro del diseño y seguimiento de las políticas públicas. Desde esta óptica, la corresponsabilidad ciudadana adquiere sentido no como transferencia de cargas, sino como derecho colectivo a participar en la construcción de una ciudad resiliente y habitable para todos. Para ello, se requiere una arquitectura institucional que combine exigibilidad jurídica, equidad

social, control democrático de la tecnología y garantías materiales de inclusión. Solo así podrá convertirse en una herramienta legítima y eficaz para la sostenibilidad urbana.

8. PROPUESTAS DE AGENDA NORMATIVA

A partir del análisis realizado en los apartados anteriores, puede afirmarse que el ordenamiento jurídico español y, con particular énfasis el catalán, ofrece márgenes normativos suficientes para avanzar hacia la configuración del ciudadano como sujeto corresponsable en materia de resiliencia urbana. Sin embargo, esta potencialidad se ve actualmente limitada por una falta de sistematicidad legislativa, una débil capacidad vinculante de los mecanismos existentes y una escasa integración transversal del principio de resiliencia en la legislación vigente. En este contexto, resulta necesaria la articulación de una agenda normativa propositiva que permita consolidar de forma estructural, efectiva y garantista la institucionalización de una ciudadanía resiliente. Por ello, planteamos aquí actuaciones en este sentido, a nivel legislativo, reglamentario y organizativo-institucional.

8.1. Reformas legislativas para integrar la resiliencia y la corresponsabilidad cívica

- a) En el ámbito de la legislación urbanística, sería necesaria la modificación del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLR-U), aprobada por RDL 7/2015, así como de los textos urbanísticos autonómicos, como el TRLUC catalán. Estas reformas deberían incluir la resiliencia como principio rector del desarrollo urbano, junto a la sostenibilidad, la cohesión social y la eficiencia territorial. Asimismo, se propone la incorporación de deberes urbanísticos ciudadanos expresamente orientados a la resiliencia, tales como la participación obligatoria en determinados procesos colectivos, el uso responsable del suelo y la contribución activa a la mejora del entorno construido. Igualmente, se recomienda la creación de la figura de los Planes Urbanos de Resiliencia Local, como instrumento urbanístico con valor normativo, de carácter obligatorio para municipios con más de 50.000 habitantes o para aquellos situados en áreas especialmente vulnerables al cambio climático o a riesgos ambientales.
- b) En el plano de la legislación sobre participación ciudadana, se sugiere la reforma de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) o, en su caso, la aprobación de una nueva ley estatal sobre participación pública en el urbanismo y la sostenibilidad. Esta norma debería reconocer de forma expresa derechos y deberes participativos vinculantes en relación con las políticas estructurales del territorio. A nivel autonómi-

co, podría promoverse la aprobación de una Ley catalana de corresponsabilidad cívica y resiliencia territorial, que regule de forma específica la participación ciudadana en la planificación urbana, la adaptación climática y la gestión del riesgo.

- c) Por último, se plantea la incorporación transversal del principio de resiliencia en las leyes climáticas y ambientales tanto estatales como autonómicas. Esta transversalidad implicaría establecer vínculos normativos entre la acción climática y la corresponsabilidad ciudadana, mediante la inclusión de obligaciones positivas, derechos procedimentales y mecanismos efectivos de implicación comunitaria. Asimismo, se propone la incorporación de una cláusula de resiliencia social y territorial como principio general en toda legislación sectorial con impacto ambiental, sanitario, de transporte o energético.

8.2. Desarrollo reglamentario y normativo municipal

El segundo nivel de intervención corresponde al ámbito local, donde los ayuntamientos pueden desplegar su autonomía normativa para adoptar medidas reglamentarias en favor de la resiliencia participativa.

- a) Se recomienda la elaboración de ordenanzas municipales específicas sobre resiliencia y sostenibilidad urbana, concebidas como instrumentos normativos de referencia. Estas ordenanzas deberían ser elaboradas con participación ciudadana desde su redacción inicial, y regular de manera detallada los mecanismos de corresponsabilidad compartida entre la ciudadanía y la administración local. Además, podrían establecer requisitos para el acceso a determinados recursos públicos, como subvenciones, uso de equipamientos o del espacio público, y diseñar sistemas de incentivos destinados a promover comportamientos cívicos resilientes. También se sugiere incluir, como anexos normativos, cartas de derechos y deberes ciudadanos en materia de sostenibilidad urbana vinculadas a los planes urbanísticos o de movilidad.
- b) En el ámbito procedimental, se propone institucionalizar espacios deliberativos estables, como foros permanentes de resiliencia urbana, integrados por representantes ciudadanos, académicos y expertos técnicos. Estos foros podrían disponer de capacidad consultiva o incluso dictaminar preceptivamente sobre determinadas políticas urbanas críticas. De igual modo, se plantea la implantación de presupuestos participativos orientados específicamente a proyectos de adaptación climática, transformación de barrios o sectores, mitigación de riesgos y regeneración ecosocial, vinculando la financiación pública a procesos de deliberación ciudadana.

8.3. Reconfiguración institucional y fortalecimiento de capacidades

La tercera línea de actuación apunta a la transformación institucional y a la creación de capacidades que permitan sustentar esta agenda normativa en el largo plazo.

- a) En el ámbito educativo y cultural, se propone la incorporación de contenidos sobre resiliencia urbana, sostenibilidad y participación estructural en los currículos escolares y universitarios. Esta medida debería implementarse mediante reformas curriculares coordinadas con los departamentos de educación y universidades. Paralelamente, podrían desarrollarse programas municipales y autonómicos de alfabetización resiliente dirigidos a personas adultas y a colectivos vulnerables, con módulos específicos sobre derechos y deberes ciudadanos.
- b) En términos administrativos, resulta imprescindible profesionalizar y democratizar la participación pública. Esto requiere la formación del personal técnico y jurídico de las administraciones en materias como el diseño participativo, la justicia ambiental y la gestión del riesgo con enfoque basado en derechos. Igualmente, deben implementarse mecanismos que garanticen la accesibilidad universal a los procesos participativos, tanto presenciales como digitales, incluyendo el uso de lenguaje claro, traducción cultural y tecnologías inclusivas.
- c) Finalmente, se propone la incorporación de indicadores de resiliencia participativa en los sistemas de evaluación normativa y de impacto legislativo. Estos indicadores podrían incluir, por ejemplo, el porcentaje de planes urbanos que incorporan participación ciudadana efectiva, los niveles de cumplimiento de compromisos ciudadanos asumidos en planes y convenios, o la inclusión sistemática de cláusulas de resiliencia en convenios urbanísticos y subvenciones públicas. Además, sería pertinente crear mecanismos de control y rendición de cuentas ciudadana sobre la implementación de las políticas públicas de resiliencia, dotados de plazos vinculantes y consecuencias jurídicas en caso de incumplimiento. Por supuesto, serían también imprescindibles mecanismos de evaluación de tales implementaciones, controlando su eficacia y eficiencia y considerando las modificaciones necesarias para su mejora.

9. CONCLUSIONES

En este trabajo se ha explorado la interrelación entre corresponsabilidad ciudadana, resiliencia urbana, vivienda asequible y vivienda sostenible, desde una perspectiva jurídico-normativa centrada en el contexto español y catalán. Se ha propuesto una relectura crítica de la resiliencia urbana, no solo como un concepto técnico o retórico, sino como una categoría jurídica operativa capaz de articu-

lar derechos, deberes y mecanismos institucionales orientados a una gobernanza urbana más democrática y eficaz.

La corresponsabilidad ciudadana ha sido identificada como un catalizador fundamental para transformar los marcos tradicionales de participación hacia formas más estructuradas, vinculantes y eficaces de implicación cívica. Lejos de concebirse como una mera participación voluntaria o consultiva, se aboga por su integración como principio transversal en el derecho urbanístico, ambiental y de participación, con base en los principios constitucionales de participación, solidaridad, sostenibilidad y buena administración. Esta transformación requiere no solo de voluntad política, sino también de instrumentos normativos claros que reconozcan y garanticen un papel activo de la ciudadanía en los procesos de adaptación y sostenibilidad urbana.

Asimismo, se ha evidenciado que el derecho a la vivienda en España enfrenta desafíos estructurales, marcados por un legado de políticas centradas en la propiedad y una oferta insuficiente de vivienda social y asequible. La reciente Ley 12/2023 por el Derecho a la Vivienda y la Agenda Urbana Española representan avances relevantes, pero aún con una implementación desigual. En este marco, la vivienda sostenible se entiende en sentido holístico, integrando no solo eficiencia energética, sino también equidad social y gobernanza participativa.

Se plantea, en consecuencia, la necesidad de desarrollar una agenda normativa ambiciosa que incluya el reconocimiento expreso de la resiliencia como principio jurídico, la incorporación de deberes cívicos tipificados en la legislación urbanística y la creación de indicadores jurídicos que garanticen la equidad, la efectividad y la rendición de cuentas. Todo ello debe realizarse con garantías de justicia, evitando trasladar cargas desproporcionadas a la ciudadanía sin provisión adecuada de medios, y respetando los derechos fundamentales, especialmente de los colectivos más vulnerables.

En definitiva, una ciudad resiliente no es solo un sistema adaptativo, sino también un espacio político y jurídico en el que se activa una ciudadanía empoderada y normativamente reconocida. La resiliencia urbana del siglo XXI exige, por tanto, una renovación del derecho público que integre de manera sustantiva la corresponsabilidad ciudadana, no como una opción voluntaria, sino como una condición necesaria para alcanzar ciudades más sostenibles, justas y democráticas.

BIBLIOGRAFÍA

- ADLER, V., VERA, F., WAINER, L. S., ROQUERO, P., POSKUS, M. A., VALENZUELA, L., LETELIER, M., OLIVARES, P., TREIMUN, J., GAMBOA, A., CANALES, K., GUAJARDO, J., DUREN, N. L. DE, DAVIS, D. E., DONOVAN, M. G., TORCHE, P. C., & SILVA, M. P. (2018). *Vivienda ¿Qué viene?: De pensar la unidad a construir la ciudad*. Inter-American Development Bank.
- ÁLVAREZ LOMBARDEO, N. (2023). Los cuidados como herramienta de integración política: Los clubs y sociedades de mujeres de Londres como inicio del movimiento sufragista de la primera ola feminista. *Astrágalo. Cultura de la*

- Arquitectura y la Ciudad, 1(33-34), Article 33-34. <https://doi.org/10.12795/astragalo.2023.i33-34.05>
- ARNER-REYES, E. (2013). Resiliencia urbana: La adaptación a corto plazo para la recuperación a largo plazo después de las inundaciones en Canadá. *Ciencia en su PC*, 1, 52-65.
- BASTÚS RUIZ, B. (2023). Mecanismos para la ampliación del parque público de vivienda. *Atelier Libros Jurídicos*.
- BASTÚS RUIZ, B. (2024). La importancia de las actuaciones municipales en la garantía del derecho a la vivienda. Entre el urbanismo y la colaboración público-privada. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, 21, 160-184.
- BAYÓN-JIMÉNEZ, M., DURÁN-SAAVEDRA, G., & BONILLA-MENA, A. (2024). Hacia una aproximación inductiva a la gentrificación desde las periferias: Entre vivienda social, renovación urbana y enclaves extractivos de Ecuador. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 56(219), Article 219. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2024.219.11>
- BLANCAFORT SANSÓ, J., & REUS MARTÍNEZ, P. (2023). Urbanismo táctico para recuperar el espacio cívico. En *Desafíos sociales y urbanos en el horizonte 2030*. Tirant Humanidades.
- BROWN, A., & KRISTIANSEN, A. (2009). Urban policies and the right to the city: Rights, responsibilities and citizenship. En A. Brown (Ed.), *Contesting the city: The politics of urban space and the future of global cities* (pp. 103–120). UN-Habitat / Urban International Press.
- CALO, E., OTERO-ENRÍQUEZ, R., & RODRÍGUEZ-BARCÓN, A. (2021). Discourses on Spain's housing crisis: A typological proposal. *Journal of Urban and Regional Analysis*, 13(1). <https://doi.org/10.37043/JURA.2021.13.1.5>
- CARRIÓN, A., GIUNTA, I., MANCERO, A., & JIMÉNEZ, G. (2017). Posterremoto, gestión de riesgos y cooperación internacional: Ecuador - Editorial. IAEN.
- CASTRO-PINARGOTE, L., & MANTUANO-ZAMBRANO, Y. (2023). Participación ciudadana como instrumento de corresponsabilidad en la formulación de políticas públicas locales. *593 Digital Publisher CEIT*, 8(6), Article 6. <https://doi.org/10.33386/593dp.2023.6.2132>
- CRUZ, J. A. de la, & ORTÍN, D. S. (2025). Madrid Río: Un cauce de gentrificación verde. *Revista Internacional de Sociología*, 83(1), Article 1. <https://doi.org/10.3989/ris.2025.83.1.1234>
- D'ADDA, G. (2021). Urban mobilizations and municipal policies to un-make housing precarity: The Barcelona experiments. *City. Analysis of Urban Change, Theory, Action*, 25(5-6), 740-763. <https://doi.org/10.1080/13604813.2021.1981696>
- DÍEZ BERMEJO, A., HERNÁNDEZ AJA, A., & SANZ FERNÁNDEZ, A. (2022). Resiliencia urbana: Discurso e institucionalización de un concepto. *Ciudades*, 25, Article 25. <https://doi.org/10.24197/ciudades.25.2022.1-18>
- EIZAGIRRE, A., & URTEAGA, E. (2012). El impacto social de los sistemas de I+D+I. *Projectics / Proyética / Projectique*, 1112(2), 73-83. <https://doi.org/10.3917/proj.011.0073>

- ESCALANTE-LEIVA, M. I., & DÍAZ-GARCÍA, R. (2024). Propuesta de regeneración urbana participativa para la comunidad «El Gigante», ciudad de Santa Clara. *Arquitectura y Urbanismo*, XLV(1), 102-110.
- FOSTER, S. R., & IAIONE, C. (2022). *Co-cities: Innovative transitions toward just and self-sustaining communities* - Brooklyn Public Library. The MIT Press.
- Green Building Council España. (2021). Informe País GBCE 2021 Sobre el estado de la edificación sostenible en España. Green Building Council España.
- HORELLI, L., & WALLIN, S. (2024). Civic Engagement in Urban Planning and Development. *Land*, 13(9), Article 9. <https://doi.org/10.3390/land13091446>
- LLADÓ MARTÍNEZ, A. (2025). Innovando en regeneración urbana sostenible: El papel de los nudges. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, LVII(223), 1-19. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2025.223.14>
- LOOR SALAZAR, V. E., PAUCAR CAMACHO, J. A., & BRAVO ROSILLO, N. G. (2022). Percepción del riesgo de la población ante amenazas de sismo, inundación y deslizamiento del cantón Portoviejo. *Revista San Gregorio*, 50, 1-18.
- IVARADO ORBE, J., QUESADA MOLINA, J. F., & ESPINOSA INÍGUEZ, E. A. (2022). Indicadores de Sostenibilidad de vivienda asequible para la ciudad de Cuenca-Ecuador. *ConcienciaDigital*, 5, 66-85. <https://doi.org/10.33262/concienciadigital.v5i1.2.2086>
- MAGRINYÀ, F., & de BALANZÓ, R. (2015). Innovación social, innovación urbana y resiliencia desde una perspectiva crítica: El caso de la autoorganización en el espacio urbano de Barcelona. En *Innovación social y políticas urbanas en España: Experiencias significativas en las grandes ciudades* (pp. 59-94).
- MANERO MIGUEL, F. (2010). La participación ciudadana en la ordenación del territorio: Posibilidades y limitaciones. *Cuadernos Geográficos*, 47, 47-71.
- MARTÍN GÓMEZ, A. (2020). Participación ciudadana deliberativa en el urbanismo: «Repensemos el 22@» en Barcelona. *Gestión y análisis de políticas públicas*, 24, 120-138.
- MÉNDEZ JUEZ, M. (2023). Sinhogarismo y derecho de acceso a la vivienda en España: Definición, problemática y respuesta parlamentaria. *Espaço Jurídico Journal of Law*, 24, 105-124. <https://doi.org/10.18593/ejil.32539>
- Ministerio de Asuntos Sociales y Agenda 2030. (2023). Estrategia Nacional para la lucha contra el Sinhogarismo en España 2023-2030. Ministerio de Asuntos Sociales y Agenda 2030.
- Ministerio de Fomento. (2019). Agenda Urbana Española.
- MUXÍ MARTÍNEZ, Z., & MONTANER MARTORELL, J. M. (2023). Repensar la ciudad desde el ecofeminismo. *Astrágalo. Cultura de la Arquitectura y la Ciudad*, 1(33-34), Article 33-34. <https://doi.org/10.12795/astragalo.2023.i33-34.01>
- OLAYA-GARCÍA, B., DELGADO RAMOS, G. C., OLIVIERI, F., LARA MARTÍNEZ, F. de, & MASERA CERUTTI, O. (2022). Vivienda ecotecnológica básica para zonas rurales: Una revisión de literatura. *Academia XXII*, 13(26), 114-153. <https://doi.org/10.22201/fa.2007252xp.2022.26.84149>
- OLEA, S., FERNANDEZ, G., CASLA, K., & ALDANAS, M. J. (2019). El sistema público de vivienda en el Estado español. Sin estrategia ni fundamentación en los derechos humanos. Informe Foessa 2019.

- ONU-Habitat. (2019). Elementos de una vivienda adecuada.
- QUINTIÁ PASTRANA, A. (2022). Derecho a la vivienda y vulnerabilidad. Las medidas públicas de protección frente a la emergencia social. Editorial Aranzadi.
- RAMÓN FERNÁNDEZ, F. (2024). La vivienda colaborativa o cohousing: Su oportunidad como nueva forma de habitar. Tirant lo Blanch.
- Red de Entidades locales por la Transparencia y Participación ciudadana. (2023). Gobernanza participativa local. Construyendo un nuevo marco de relación con la ciudadanía. Federación Española de Municipios y Provincias.
- SUÁREZ, M., GÓMEZ-BAGGETHUN, E., BENAYAS, J., & TILBURY, D. (2016). Towards an Urban Resilience Index: A Case Study in 50 Spanish Cities. *Sustainability*, 8(8), Article 8. <https://doi.org/10.3390/su8080774>
- SUBIRATS HUMET, J., & GARCÍA BERNARDOS, Á. (2015). Innovación social y políticas urbanas en España: Experiencias significativas en las grandes ciudades. Icaria.
- SUN, J., LI, W., MU, H., LI, M., ZHAI, N., & LIU, H. (2025). Mapping the Evolving Landscape of Urban Resilience: A Scientometric Analysis Using CiteSpace. *Journal of Planning Literature*. <https://doi.org/10.1177/08854122251322735>
- TRAYTER JIMÉNEZ, J. M. (2023). Derecho urbanístico de Cataluña (11.^a ed.). Atelier Libros Jurídicos.

La obra colectiva *Soluciones a los problemas de vivienda a través del urbanismo* surge del proyecto de investigación del mismo nombre, financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades. El libro aborda el acceso a la vivienda como uno de los principales desafíos sociales, jurídicos y políticos de nuestro tiempo. En un contexto de encarecimiento del suelo y exigencia de sostenibilidad urbana, el Derecho urbanístico se presenta como una herramienta clave para articular respuestas equilibradas.

Las contribuciones del volumen analizan, desde perspectivas complementarias, los instrumentos jurídicos y de gestión que pueden garantizar el derecho a la vivienda. Se estudian estrategias urbanísticas para ampliar el parque público de vivienda, fórmulas de colaboración público-privada, la necesaria coordinación entre planificación territorial y política de vivienda, la regulación de las viviendas turísticas y el papel de la potestad sancionadora.

El libro culmina con una reflexión sobre la corresponsabilidad ciudadana y la resiliencia urbana como elementos esenciales para un urbanismo sostenible. Dirigida a juristas, planificadores y responsables públicos, esta obra ofrece un análisis riguroso y actual del papel del Derecho como instrumento al servicio del bienestar social y del territorio.