

Raquel Rodríguez Alonso y Cristina Fernández Ramírez

Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, Universidad Politécnica de Madrid

Uno de los principales pilares de la política de vivienda, y probablemente uno de los menos tratados, es el planeamiento urbanístico. La construcción de cualquier tipo de vivienda solo será posible si existe suelo en el que esté previsto su desarrollo. Dicha previsión forma parte del conjunto de estrategias municipales con las que cada Ayuntamiento planifica, desarrolla, protege y gestiona su territorio, incluidas en el Plan General de Ordenación Urbana (en adelante, PGOU) —y ocasionalmente en las normas subsidiarias—. El PGOU ordena el conjunto del territorio municipal, incluyendo los núcleos habitados, los suelos que se pretenden proteger por motivos ambientales, históricos, de riesgos, o por la presencia de actividades agropecuarias, forestales o de explotación de los recursos naturales, y aquellos en los que se plantea el crecimiento de los núcleos urbanos. En función de dicha clasificación, el planeamiento general define qué usos pueden desarrollarse y el volumen máximo a construir en cada una de las parcelas que forman parte del término municipal.

Es el PGOU el que define el número de viviendas a desarrollar en el municipio, en qué zonas se construirán (desde el centro de la ciudad hasta un nuevo barrio previsto a futuro), la tipología edificatoria con la que se construirán (unifamiliares, adosadas, en bloque, en manzana cerrada como los PAUs, etc.), y quién debería construir las, si los propietarios

de suelo y el sector privado, que es la propuesta más frecuente, o la administración pública.

El PGOU también define cómo pueden mezclarse los usos dentro de la ciudad existente, si algunos usos pueden o deben ser sustituidos por otros, o las condiciones a cumplir para que la mezcla o la sustitución pueda desarrollarse. La proliferación de viviendas

El PGOU también define cómo pueden mezclarse los usos dentro de la ciudad existente, si algunos usos pueden o deben ser sustituidos por otros, o las condiciones a cumplir para que la mezcla o la sustitución pueda desarrollarse. La proliferación de viviendas de uso turístico en el centro de las ciudades no sería posible si el PGOU hubiera incluido una regulación específica prohibiendo la sustitución de un uso residencial, como la vivienda, por usos terciarios de hospedaje. A veces la dificultad de prever con concreción las dinámicas a futuro, es decir, qué usos van a experimentar crecimientos invasivos, hace que sea difícil incluirlos en las previsiones de planeamiento.

de uso turístico en el centro de las ciudades no sería posible si el PGOU hubiera incluido una regulación específica prohibiendo la sustitución de un uso residencial, como la vivienda, por usos terciarios de hospedaje. A veces la dificultad de prever con concreción las dinámicas a futuro, es decir, qué usos van a experimentar crecimientos invasivos, hace que sea difícil incluirlos en las previsiones de planeamiento. La mayoría de los municipios que sufren la transformación de viviendas y edificios centrales de la ciudad en usos más rentables han encontrado parte de la solución en la regulación urbanística municipal.

Un ejemplo destacado es el Plan Especial Urbanístico de Alojamientos Turísticos de Barcelona,¹ en vigor desde el 26 de enero de 2022. Este plan busca el equilibrio en la distribución de viviendas de uso turístico en la ciudad, resolviendo la concentración en aquellas zonas más saturadas por motivos de centralidad o atractivo turístico.

1. Plan especial urbanístico de alojamientos turísticos | Ajuntament de Barcelona.

Para ello, plantea el crecimiento cero de las VUT en el total de la ciudad, permitiendo nuevas altas o reubicación del uso ante el cese de alguna de las existentes.

El problema está adquiriendo tal entidad que gobiernos de todo signo se están enfrentando a la necesidad de establecer regulaciones. Es el caso de Andalucía, que recientemente ha aprobado el Decreto 31/2024,² que establece la posibilidad de que los ayuntamientos por razón de interés general marquen limitaciones al número máximo de viviendas de uso turístico, ya sea por edificio, sector, ámbito o período. El Ayuntamiento de Sevilla ha sido el primero en recoger el guante y aprobar una modificación puntual de su PGOU, de tal modo que las VUT habrán de tramitar el cambio de uso a terciario de hospedaje, teniendo que cumplir con las condiciones establecidas (superficie mínima por residente, ventilación, climatización, accesibilidad...). Además, están obligadas a respetar las condiciones de compatibilidad con el uso residencial que, con carácter general, limita su presencia a las plantas baja y primera.³

Este conjunto de decisiones configura, a veces de forma nada intuitiva, el modelo político, social y económico que será puesto en marcha por cada ayuntamiento en la ciudad habitada y en su territorio, y permanecerá en vigor hasta que el PGOU sea revisado o sustituido por otro. Es habitual que dicho modelo apueste por priorizar el desarrollo de la actividad económica, entendiendo que el mercado repartirá la riqueza generada y regulará adecuadamente la oferta y la demanda de los espacios urbanos. Ejemplo de ello es el proyecto de ley aprobado

2. Decreto 31/2024, de 29 de enero, por el que se modifican diversas disposiciones en materia de viviendas de uso turístico, establecimientos de apartamentos turísticos y hoteles de la Comunidad Autónoma de Andalucía. (juntadeandalucia.es).

3. Requisitos urbanísticos necesarios para implantar VUT- Gerencia de Urbanismo y Medio Ambiente - Ayuntamiento de Sevilla (urbanismosevilla.org).

recientemente en la Comunidad de Madrid que permitirá transformar oficinas en viviendas de alquiler asequible, con el objetivo expreso de estimular el mercado inmobiliario con *medidas proactivas y no mediante restricciones*. Esta medida, considerada extraordinaria y temporal, permitirá que los ayuntamientos autoricen el cambio de uso de suelo calificado

como terciario a residencial, sin la necesidad de modificación alguna de planeamiento.

También es posible proponer un modelo cuyo objetivo principal sea la defensa del derecho a la vivienda. En cualquier caso, sea cual sea el modelo, el marco normativo recoge, casi desde el origen constitucional, herramientas pensadas para intervenir en el mercado inmobiliario: la reserva de viviendas con algún tipo de protección y la cesión del aprovechamiento.

Este conjunto de decisiones configura, a veces de forma nada intuitiva, el modelo político, social y económico que será puesto en marcha por cada ayuntamiento en la ciudad habitada y en su territorio, y permanecerá en vigor hasta que el PGOU sea revisado o sustituido por otro. Es habitual que dicho modelo apueste por priorizar el desarrollo de la actividad económica, entendiendo que el mercado repartirá la riqueza generada y regulará adecuadamente la oferta y la demanda de los espacios urbanos.

1. ¿Se puede controlar el precio de la vivienda desde la planificación?: La reserva para vivienda con algún tipo de protección

La herramienta en la que primero se piensa a la hora de intervenir en el mercado inmobiliario, quizás porque ha sido la más popular durante años, es la reserva para vivienda con algún tipo de protección. En cualquier nuevo desarrollo, ya sea dentro de la ciudad habitada o como futura ampliación, se reserva un porcentaje mínimo de volumen a edificar de uso residencial para viviendas con algún tipo de protección, es decir, para viviendas en las que el precio máximo está topado por la administración autonómica. Con la legislación actual, entre el 20 y el 40% de lo que se construye tendrá el precio limitado.

Esta herramienta comenzó a aparecer en las primeras leyes autonómicas de los años noventa (Ley Foral de Navarra 7/1989⁴ o la Ley 17/1994 del País Vas-

4. Lexnavarra.

co)⁵ en respuesta al derecho constitucional a disfrutar de una vivienda adecuada incluso antes de que el Tribunal Constitucional deslindara la competencia urbanística exclusiva a las autonomías (Sentencia 61/1997, de 20 de marzo).⁶

Pero no sería hasta 2007 donde aparecería definida la reserva para vivienda protegida en una legislación estatal. El Real Decreto Legislativo 2/2008⁷ por el que se aprueba el texto refundido de la ley del suelo incorpora en su artículo 10.b una reserva mínima del 30% de la edificabilidad residencial en los nuevos barrios que se construyan, y del 10% en operaciones inmobiliarias dentro de la ciudad, aplicándose la reserva estatal siempre que la normativa autonómica incluyera un estándar menor. Además de establecer la reserva se definió la necesidad de que la distribución fuera respetuosa con el principio de cohesión social, en pos de la diversidad y para evitar concentraciones que derivaran en una mayor segregación. Intenta que la vivienda más barata se reparta de un modo equitativo en el conjunto de la ciudad, de modo que la intervención en el mercado sea posible también en los barrios de mayor precio. Esta reserva ha sido recientemente aumentada por la ley 12/2023, de 24 de mayo,⁸ por el derecho a la vivienda, pasando del 30 al 40% y del 10 al 20%.

En cualquier caso, la mayoría de las leyes autonómicas incorporaban ya reservas para vivienda con algún tipo de protección empleando en algunos casos los mismos porcentajes que la ley estatal, como Aragón, Asturias, Castilla la Mancha, La Rioja o Madrid (Picazo Ruiz, 2021). Ampliando los estándares para las áreas de reforma, como es el caso de Andalucía, Baleares, Canarias, Cataluña, o Murcia. Y llegando a establecer estándares más ambiciosos en los casos de País Vasco (40% para suelo urbano y 75% para nuevos desarrollos) o Navarra (50% de la nueva capacidad residencial).

5. ley 17/1994, de 30 de junio, de medidas urgentes en materia de vivienda y de tramitación de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística. Cultura-Euskadi.eus.

6. Sistema HJ-Resolución: sentencia 61/1997 (tribunalconstitucional.es).

7. BOE-A-2008-10792 Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo.

8. BOE-A-2023-12203 Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.

En resumen, la incorporación al mercado de viviendas con algún tipo de protección es una estrategia de largo cuño que no ha hecho más que ir en aumento en las últimas décadas, a la vez que los precios siguen en crecimiento y la falta de viviendas asequibles se convierte en una trágica realidad. Entonces, ¿cuál es el problema de esta herramienta? ¿Ha logrado contener los precios y proveer de vivienda asequible a la ciudadanía?

La población que accedió por primera vez a este parque consiguió una vivienda nueva a un precio inferior al de mercado. Además, para sufragar su coste en muchas ocasiones contó con ayudas públicas como los préstamos subvencionados que se sumaban a la desgravación en el IRPF. Pero la protección de la vivienda no es eterna. La protección pública cuenta con una duración de su régimen legal limitado en el tiempo, oscilando entre los escasos 7 años de, por ejemplo, la vivienda de precio limitado andaluza y los 30 años que establecía la normativa navarra, que han derivado recientemente en calificación indefinida.

Ante esta circunstancia la ley por el derecho a la vivienda introdujo en su artículo 16 la condición permanente de la calificación de toda vivienda protegida, artículo que fue eliminado por el Tribunal Constitucional, estimando en parte el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía. El texto legal, invadiendo competencias exclusivas de las comunidades autónomas por exceso de detalle, buscaba garantizar la estabilidad del parque de vivienda protegida y mejorar la eficacia de la herramienta, que vuelve a estar en manos de las administraciones autonómicas.

El régimen de tenencia mayoritaria en propiedad era otra de las condiciones que debilitaba la herramienta. El control del precio desaparecía casi con la primera venta, entrando a partir de ese momento en el mercado libre y contribuyendo al incremento de precio generalizado. Por ese motivo la ley por el derecho a la vivienda establece que al menos el 50% lo sea en régimen de alquiler, salvo justificación excepcional, que habrá de hacerse expresa en los instrumentos de ordenación urbanística y deberá relacionarse con las características de las personas demandantes de vivienda. Esto garantizaría la permanencia en el control del precio sobre al menos la mitad del parque de reserva.

Duración del régimen legal	Precio máximo (€/m ²)
Decreto 4/2009. Reglamento de Viviendas con Protección Pública. Comunidad de Madrid	
Precio básico o limitado en venta, arrendamiento y uso propio: 15 años . Precio básico o limitado en arrendamiento con opción a compra: 10 años .	Actualización febrero 2024 Precio básico según zona: de 1.900 a 2.450 € . Precio limitado según zona: de 2.180 a 2.820 € .
Decreto 49/2006. Reglamento de Viviendas Protegidas. Andalucía.	
Régimen especial: 15 años . Régimen general: 10 años . Precio limitado: 7 años .	Régimen especial: de 1.396,35 a 1.892,25 € . Régimen general: de 1.582,53 a 2.144,55 € . Precio limitado: de 1.861,80 a 2.523 € .
Ley 9/2010, de 30 de agosto, del derecho a la vivienda de la de Castilla y León	
Protección pública: 15 años . Protección pública de promoción privada: 10 años .	Actualización julio 2022 Protección pública general: de 1.212,8 a 1.667,6 € . Vivienda joven, precio limitado y rural: de 1.288,6 a 1.895 € .
Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del derecho a la vivienda en Navarra.	
Calificación definitiva Situación previa Compra y opción a compra: 30 años . Alquiler: 15 años .	Año 2024, para vivienda nueva VPO: 1.959,84 € . VPL: 2.261,36 € .

Un error muy frecuente es identificar la vivienda con algún tipo de protección con vivienda pública. En realidad, hasta el estallido de la burbuja en 2008, la mayoría de las viviendas de protección eran promovidas y construidas por el sector privado en suelos de su propiedad que podían optar a ayudas y bonificaciones definidas en los planes estatales de vivienda (Rodríguez Alonso, 2018).

Otro de los problemas que arrastra la herramienta es que el límite máximo de venta y alquiler se establece en función del mercado. En lugar de estar supeditado a la capacidad de acceso de la población, está condicionado por los procesos de especulación del mercado libre. Las dos últimas actualizaciones de precio máximo en la Comunidad de Madrid han coincidido con dos momentos en los que el acceso a la vivienda era crítico. En abril de 2008, en el punto más álgido de la burbuja, apenas cinco meses antes de la quiebra de Lehman Brothers, el precio pasa de entre 1.052,91 y 1.474,07, a entre 1.212,80 y 1.940,48 €/m² para

la vivienda de precio limitado. Recientemente, ante la petición reiterada de los promotores por la subida de precios de los materiales a consecuencia de la guerra de Ucrania, y en plena crisis de acceso a la vivienda, Madrid vuelve a subir los precios, hasta alcanzar una horquilla entre 1.900 y 2.450 €/m².

2. ¿Cómo conseguir suelo público para políticas de vivienda?: La cesión del 10% del aprovechamiento

Un error muy frecuente es identificar la vivienda con algún tipo de protección con vivienda pública. En realidad, hasta el estallido de la burbuja en 2008, la mayoría de las viviendas de protección eran promovidas y construidas por el sector privado en suelos de su propiedad que podían optar a ayudas y bonificaciones definidas en los planes estatales de vivienda (Rodríguez Alonso, 2018). El destino de dicho parque, cuyo precio máximo estaba limitado por ley, era ser vendido a familias que cumplieran ciertos requisitos de renta y que, a su vez, podían conseguir créditos subvencionados o bonificados con cargo al presupuesto de los planes estatales de vivienda. Muchos

de los desarrollos previstos en el planeamiento urbanístico, pensados y ordenados entre 1990 y 2010, siguen planteados con esa lógica.

Frente a dicho modelo, a día de hoy, todos los agentes implicados en el desarrollo de la política de vivienda (sociedad civil, administración pública, sector privado, tercer sector, etc.) son conscientes de la necesidad de conseguir un parque de viviendas estable en alquiler donde el papel de la administración es crucial para conseguirlo (Noguera Fernández, 2022). En ese sentido, son muchas las voces que plantean que el objetivo de la política de vivienda debería ser el modelo de Viena (Boch, 2024). La capacidad de mantener los precios bajo control deriva en parte de que el propio ayuntamiento es un agente fundamental en el mercado inmobiliario con capacidad de influir en el acceso a la vivienda de la población, más allá de la propia regulación legal. En el mismo sentido la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda establece como objetivo alcanzar un 20% de viviendas destinadas a políticas sociales en 20 años (Disposición Transitoria Segunda). Para alcanzar dicho objetivo es fundamental tener suelo público sobre el que desarrollar un parque de viviendas en alquiler. Y para replicar la principal ventaja del modelo Viena, la capacidad de convertir a la administración local en un agente inmobiliario, es fundamental tener suelo en las mismas condiciones que los promotores privados. La carestía de suelo público ha llevado al marco legal actual a permitir el desarrollo de viviendas sociales en suelo dotacional: lo plantea la ley por el derecho a la vivienda en su artículo 15.1.a, pero también algunos textos autonómicos como el madrileño. La diatriba no debería ser si conviene más el desarrollo de un colegio, un centro de mayores, una biblioteca o vivienda asequible.

Desde 1976, España cuenta con herramientas para que los municipios consigan suelo público sobre el que desarrollar sus políticas, también las vinculadas con la vivienda. En todos los nuevos crecimientos previstos, ya sean nuevos barrios que crecen fuera de la ciudad existente (como los PAU), u operaciones de renovación dentro de ella (como la operación Chamartín, o la reforma en el entorno de Mahou-Calderón) los promotores deben ceder gratuitamente al ayuntamiento entre el 5% y el 15% de los beneficios económicos de la operación inmobiliaria, según se señale en la ley autonómica correspondiente. Dicha cesión se realiza en suelo al que previamente

se le ha asignado un uso lucrativo y un techo edificable, o el volumen máximo que podrá ocupar el edificio correspondiente. Dicho suelo, que tiene las mismas condiciones que el suelo de titularidad privada, quedará inscrito a nombre del ayuntamiento y podrá ser utilizado por él para desarrollar políticas públicas de vivienda.

Aunque la cesión se realice en suelo, para entender la herramienta y su alcance es preciso aclarar que los beneficios económicos derivados de un desarrollo inmobiliario no vienen determinados por la superficie de suelo que van a ocupar. El valor económico de mercado de una parcela dependerá en primer lugar del uso, siendo fundamental si en ella puedo construir una vivienda unifamiliar de lujo, una torre de viviendas de 50 plantas o un bloque de cuatro plantas con viviendas sociales. Y, en segundo lugar, del volumen máximo que se va a poder desarrollar de dicho uso. Con ambos parámetros se pueden calcular los beneficios de una operación inmobiliaria: 1.000 m² construidos de vivienda libre en tipología de vivienda unifamiliar pueden ser vendidos a 4.000 €/m²c, mientras que los mismos 1000 m²c si se destinan a vivienda de protección no podrán exceder los 1.600 €/m²c, siendo 2,5 veces más rentables las viviendas unifamiliares que las viviendas de protección. Para poder calcular de forma equitativa la cesión de los beneficios entre los distintos usos, el planeamiento utiliza un parámetro llamado «aprovechamiento», que traduce el volumen edificado de cada uso a su valor económico, utilizando para ello unos coeficientes que ponen en relación el valor de mercado de cada uso en el municipio de referencia. Con el uso de los coeficientes, puedo calcular el aprovechamiento (o beneficios) en un uso concreto, como si se tratara de una moneda.

La cesión del aprovechamiento puede realizarse proporcionalmente en todos los usos previstos en un desarrollo (terciario oficinas, terciario comercial, residencial libre en bloque, residencial libre unifamiliar, residencial protegido, etc.), pero puede también concentrarse en uno de los usos. Si dicha cesión se realiza en vivienda de protección, el ayuntamiento conseguirá más volumen edificable ya que su valor es inferior. Siguiendo el ejemplo anterior, el ayuntamiento tendría opción a 2,5 veces más superficie a edificar que si le cedieran suelo para desarrollar vivienda libre. Además, con el incremento de la reserva para vivienda de protección incluida en la

Ley por el derecho a la vivienda, la administración pública podría quedarse con importantes paquetes de suelo dentro de la ciudad existente, lo que permitiría incidir de algún modo en políticas de reequilibrio de la ciudad.

Sin embargo, la obtención de suelo a través del 10% de aprovechamiento no siempre garantiza una política pública de vivienda a medio y largo plazo. Esta herramienta lleva en el marco legal urbanístico desde 1976, y los ayuntamientos no tienen ni suelo disponible ni viviendas públicas. En gran medida porque dicho suelo se usó para desarrollar viviendas de protección que fueron vendidas, pero no solo. También ha sido habitual cambiar la cesión en suelo por su valor económico equivalente, e, incluso, aprovechando su condición de suelo patrimonial, se ha enajenado. En ese sentido, es importante señalar que la ley por el derecho a la vivienda, en su artículo 15.1.e, establece que en municipios con zonas tensionadas la cesión del 10% de aprovechamiento debe destinarse al desarrollo de *viviendas sociales o dotacionales*.

3. Apuntes para el control de la especulación

Aunque el planeamiento cuente con herramientas para modular el mercado inmobiliario, sus efectos han sido puntuales y no han sido capaces de mejorar las dificultades en el acceso a la vivienda. Gran parte del problema es la ausencia de coordinación en los planes de ordenación municipal. La regulación derivada de la política de vivienda puede tirar

al traste los esfuerzos de los municipios por desarrollar las herramientas urbanísticas para el control del mercado local.

A pesar de que el diagnóstico no sea todo lo exitoso que sería deseable, es importante no desechar estas herramientas, sin las cuales la situación sería todavía más problemática. Coordinadas con la política de vivienda y diseñadas desde un modelo que persiga el control del mercado, podrían llegar a ser tremendamente eficaces para garantizar el acceso a la vivienda y para desarrollar políticas públicas en el medio y largo plazo ■.

4. BIBLIOGRAFÍA

- Bosch J., Donat, C. (2024). «L'habitatge: polítiques de lloguer al segle XXI». *Papers 66*. Institut Metròpoli, pág. 193.
- Picazo Ruiz, F. (2021): «Porcentajes de reserva de suelo para vivienda sometida a algún régimen de protección pública». *Ciudad y Territorio. Estudios territoriales*. Vol. LIII, N.º Monográfico 2021, págs. 217-238.
- Rodríguez Alonso, R.; Espinosa Pino, M. (2018). *De la especulación al derecho a la vivienda. Más allá de las contradicciones del modelo inmobiliario español*. Traficantes de sueños.
- Noguera Fernández, A. (2022). *Regular los alquileres. La lucha por el derecho a una vivienda digna en España*. Editorial Tirant lo Blanch.