



## Encuadre general en materia de vivienda protegida

URÍA  
MENÉNDEZ

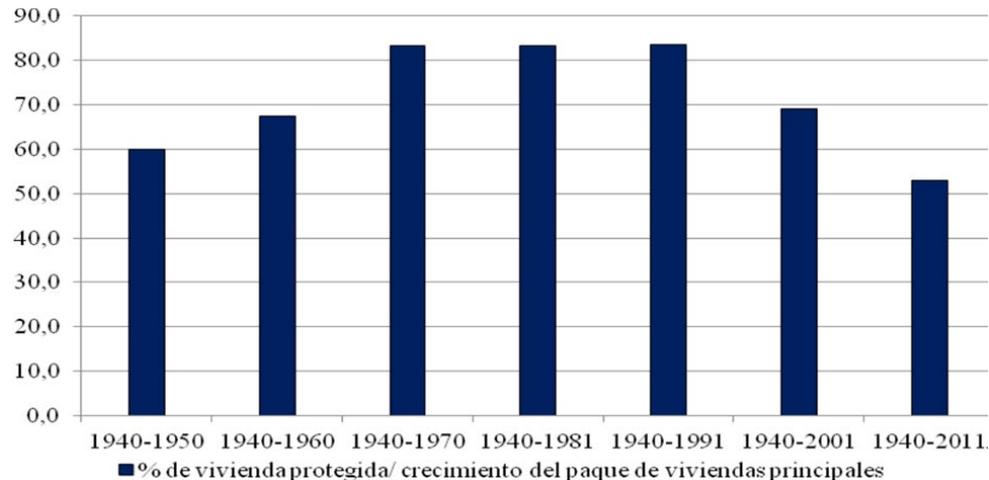
Felipe Iglesias (13/01/2025)

# Índice

1. Consideraciones previas
2. Transferencia de competencias en materia de vivienda a las Comunidades Autónomas
3. Debilidades del modelo avalado por la STC 152/1988
4. Planes estatales de vivienda
5. Cambio de escenario: Nueva normativa autonómica
6. Proyecto de Ley por el Derecho a la Vivienda
7. Ley 12/2023 por el derecho a la vivienda
8. Reservas de suelo para vivienda protegida
9. Vivienda asequible incentivada

# 1. Consideraciones previas (i)

- Situación actual de “emergencia habitacional”
- Larga tradición en materia de viviendas protegidas: Ley de casas baratas 1911 (parque privado de vivienda protegida a precio limitado)



# 1. Consideraciones previas (ii)

- La materia “Vivienda” es una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas con base en sus estatutos de autonomía
- Pero este carácter “exclusivo” no “significa que la misma no pueda verse limitada por las competencias del Estado”
- Principales competencias “exclusivas” del Estado que inciden en la materia “vivienda”:
  - Art. 149.1.1ª CE: *“La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”*
  - Art. 149.1.13ª CE: *“Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”*

## 2. Transferencia de competencias en materia de vivienda a las Comunidades Autónomas

- 1** Se transfirieron: funcionarios, inmuebles (patrimonio heredado), ejercicio competencias (competencia exclusiva autonómica)
- 2** Se mantiene en el Estado los fondos públicos de las ayudas económicas
- 3** Planes estatales de vivienda con fijación de destinatarios posibles, modalidades de ayudas, subvenciones...
- 4** Competencia autonómica limitada a: i) desarrollo de los planes estatales y ii) gestión de las ayudas
- 5** Situación jurídica avalada por la STC 152/1988

### 3. Debilidades del modelo avalado por la STC 152/1988

- 1** Vinculación entre los fondos del Estado y los planes de vivienda estatales
- 2** Justificación de la competencia estatal en el art. 149.1.13 CE en detrimento del art. 149.1.1 CE (salvo voto particular Rubio Llorente)
- 3** Los planes estatales únicamente resultan aplicable a comunidades con régimen de financiación común: excluidos País Vasco y Navarra
- 4** La única forma de escapar del contenido de los Planes estatales: planes autonómicos con financiación exclusiva autonómica

## 4. Planes estatales de vivienda

1	Plan de Vivienda 1981-1983	(Real Decreto 2455/1980, de 7 de noviembre)
2	Plan de Vivienda 1984-1987	(Real Decreto 3280/1983, de 14 de diciembre)
3	Plan de Vivienda 1988-1992	Real Decreto 1494/1987, de 4 diciembre
4	Plan de Vivienda 1992-1995	(Real Decreto 1932/1991, de 20 de diciembre)
5	Plan de Vivienda 1996-1999	Real Decreto 2190/1995, de 28 de diciembre
6	Plan de Vivienda 1998-2001	Real Decreto 1186/1998, de 12 de junio
7	Plan de Vivienda 2002-2005	Real Decreto 1/2002, de 11 de enero
8	Plan de Vivienda 2005-2008	Real Decreto 801/2005, de 1 de julio
9	Plan de Vivienda 2009-2012	Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre
10	Plan de Vivienda 2013-2016	Real Decreto 233/2013, de 5 de abril)
11	Plan de Vivienda 2018-2021	Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo
12	Plan de Vivienda 2022-2025	Real Decreto 42/2022, de 18 de enero

## 5. Cambio de escenario: Nueva normativa autonómica (i)

- 1** Decreto-Ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda de Andalucía (STC 93/2015 de 14 mayo)
- 2** Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra (STC 16/2018, de 22 de febrero)
- 3** Ley Canaria 2/2014 de vivienda y medidas para garantizar el derecho a la vivienda (STC 43/2018, de 26 de abril)
- 4** Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunidad Valenciana (STC 80/2018, de 19 de septiembre)
- 5** (...)

## 5. Cambio de escenario: Nueva normativa autonómica (ii)

STC 16/2018, de 22 de febrero

“El Abogado del Estado no precisa en sus alegaciones que el legislador estatal haya dictado, para asegurar una cierta igualdad en el ejercicio del derecho constitucional a la propiedad privada, una norma que reserve al propietario de viviendas (o de edificaciones en general) la decisión de tenerlas permanentemente habitadas. **No habiendo el legislador estatal ejercido la habilitación que el art. 149.1.1 CE le otorga, resulta necesario afirmar que el legislador autonómico en materia de vivienda, en el momento en que realizamos este enjuiciamiento, no encuentra límites desde esta perspectiva constitucional y, consecuentemente, procede desestimar esta impugnación respecto de los arts. 52.2.a), 66.1 y 72.2 de la Ley Foral 10/2010, en la redacción que les da la Ley Foral 24/2013”.**

## 6. Proyecto de Ley por el derecho a la vivienda (BOCG de 18 de febrero de 2022)

### **Artículo 16. Vivienda protegida.**

**1. Sin perjuicio de las condiciones y requisitos adicionales que establezca la legislación autonómica, la vivienda protegida se rige, a título de condiciones básicas fijadas por la legislación estatal, por las siguientes reglas:**

- a) La vivienda debe destinarse exclusivamente a residencia habitual (...).**
- b) La adjudicación de la vivienda deberá estar sujeta a un procedimiento que asegure la transparencia y con sujeción a criterios objetivos que aseguren la pública concurrencia (...).**
- c) Las personas adjudicatarias de viviendas protegidas no podrán:**
  - 1.º Ser titulares del pleno dominio o de un derecho real de uso o disfrute de ninguna otra vivienda (...)**

## 7. Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (i)

### **Artículo 16. Vivienda protegida.**

**1. Sin perjuicio de las condiciones y requisitos establecidos por la legislación y normativa de ámbito autonómico o municipal, que tendrán en todo caso carácter prevalente, la vivienda protegida se regirá por los siguientes principios:**

**a) La vivienda debe destinarse exclusivamente a residencia habitual (...).**

**b) La adjudicación de la vivienda deberá seguir un procedimiento que asegure la transparencia, con sujeción a criterios objetivos que aseguren la pública concurrencia (...).**

**c) Las personas adjudicatarias de viviendas protegidas no podrán:**

**1.º Ser titulares del pleno dominio o de un derecho real de uso o disfrute de ninguna otra vivienda (...).**

## 7. Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (ii)

### STC 79/2024, de 21 de mayo (F.j. 7º)

b) La Ley 12/2023 establece también una serie de medidas de régimen jurídico que para la categoría de viviendas protegidas se recogen en el art. 16 y en la disposición transitoria primera.

(i) El art. 16.1 afirma configurar una serie de principios para regir la vivienda protegida, sin perjuicio de lo que se establezca en la normativa autonómica y local, de la que se salvaguarda el carácter prevalente. Sin embargo, lo que allí se dispone tiene un nivel de detalle impropio del ejercicio de títulos competenciales transversales como son los de los apartados 1 y 13 del art. 149.1 CE, y supone una invasión de la competencia autonómica exclusiva para legislar en materia de vivienda. En efecto, se regula la finalidad exclusiva de la vivienda, requisitos negativos imperativos de las personas adjudicatarias, el carácter permanente de la protección de la vivienda cuando se promueva sobre determinado tipo de suelo y no inferior a treinta años en el resto de los supuestos, o las condiciones en que podrá darse la autorización de venta o alquiler sobre la misma. Son disposiciones inconstitucionales porque pese a la atribución competencial formal, en realidad establecen un régimen llamado a aplicarse de forma supletoria, determinando el precepto cómo han de relacionarse el ordenamiento estatal y los autonómicos.

El art. 16.1 debe declararse inconstitucional y nulo, pues la regla de supletoriedad del art. 149.3 CE no supone título competencial alguno para el Estado y este no puede dictar normas con el único propósito de crear Derecho supletorio del de las comunidades autónomas en materias que sean de la exclusiva competencia de estas (STC 147/1991, de 4 de julio, FJ 7), ni siquiera cuando tenga alguna competencia en la materia (STC 118/1996, de 27 de junio, doctrina reiterada en las SSTC 109/2004, de 30 de junio, FJ 8, y 139/2011, de 14 de septiembre, FJ 4, entre otras).

## 7. Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (iii)

STC 79/2024, de 21 de mayo (F.j. 7º)

### FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía contra la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, y, en consecuencia:

1.º Declarar inconstitucionales y nulos el art. 16; el contenido del art. 19.3 a partir del inciso «que incluirá, con respecto a las viviendas de titularidad del gran tenedor en la zona de mercado residencial tensionado, al menos, los siguientes datos»; el tercer párrafo del art. 27.1; el art. 27.3, y la disposición transitoria primera de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veintiuno de mayo de dos mil veinticuatro.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—Inmaculada Montalbán Huertas.—Ricardo Enríquez Sancho.—María Luisa Balaguer Callejón.—Ramón Sáez Valcárcel.—Enrique Arnaldo Alcubilla.—Concepción Espejel Jorquera.—María Luisa Segoviano Astaburuaga.—César Tolosa Tribiño.—Juan Carlos Campo Moreno.—Firmado y rubricado.

## 8. Reservas de suelo para vivienda protegida (i)

- Punto de partida: consideración de la “vivienda protegida” como un uso específico con su propio coeficiente de ponderación
- Origen: Ley 9/1995 de la Comunidad de Madrid que obligaba a reservar (en suelo urbanizable) al menos el 50% de la superficie del suelo residencial a la construcción de viviendas protegidas (art. 110)
- Regulación estatal (desde la Ley 8/2007) (art. 20.1 TRLS/15):
  - Reserva en todo caso de una parte de suelo a vivienda sujeta a un régimen de protección pública que, al menos, permita establecer su precio máximo en venta, alquiler u otras formas de acceso
  - Como mínimo 40 % de la edificabilidad residencial prevista en actuaciones de nueva urbanización (equivalente habitualmente a suelo urbanizable)
  - Mínimo 20 % en actuaciones de reforma o renovación de la urbanización (suelo urbano no consolidado)
  - No se prevé reserva en actuaciones de dotación
  - Como mínimo la mitad de esta reserva destinarse a “algún régimen de protección pública de alquiler” (art. 15.1.d Ley 12/2023)

## 8. Reservas de suelo para vivienda protegida (ii)

- La calificación de un suelo como de reserva para vivienda sujeta a un régimen de protección pública **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, con independencia de que puedan modificarse las condiciones o características de la vivienda protegida para atender a la demanda y necesidades del ámbito territorial (art. 15.1.c Ley 12/2023).

## 9. Vivienda asequible incentivada (art. 17 Ley 12/2023)

- No es una modalidad de vivienda protegida
  - Distinta definición en el art. 3 Ley Vivienda (letras f y g)
  - Pero parece que SÍ se pueden construir en suelos calificados para viviendas sujetas a algún régimen de protección pública al poder contar con beneficios de carácter urbanístico, fiscal y otros...
- Destinada a régimen de alquiler o modalidad de tenencia temporal
- Limitación de destino y de precios máximos de alquiler durante un tiempo limitado
- No sujeta a calificación vivienda protegida
- Tanto de nueva promoción como viviendas existentes
  - Recuerda la modalidad de viviendas de precio tasado, pero en arrendamiento
- Ejemplo reciente: Modificación PGM para la protección y mejora urbana del uso residencial (aprobación inicial BOCM 7 de enero 2025)
  - Implantación de vivienda libre asequible en régimen de alquiler en las parcelas calificadas de equipamiento privado que contengan edificios catalogados

URÍA  
MENÉNDEZ



Registro Mercantil de Madrid, Tomo 24490 del Libro de Inscripciones, Folio 42, Sección 8, Hoja M-43976, Inscripción 85. Denominación Social: Uria Menéndez Abogados, S.L.P. NIF: B28563963

[www.uria.com](http://www.uria.com)

BARCELONA · BILBAO · LISBOA · MADRID · PORTO · VALENCIA · BRUXELLES · LONDON · NEW YORK · BOGOTÁ · LIMA · SANTIAGO DE CHILE