

**PROYECCIÓN DEL CONCEPTO DE “VIVIENDA DE PROTECCIÓN
PÚBLICA” EN LA CONFORMACIÓN DE LOS PATRIMONIOS PÚBLICOS DE
SUELO EN LA LEY 8/2007, DE 28 DE MAYO ESTATAL DE SUELO**

Dr. María Luisa Gómez Jiménez

Sumario: *I. Introducción.- II. Algo más que un problema terminológico: viviendas de protección oficial vs viviendas de protección pública. II.1 Un apunte numérico: las cifras comienzan a hablar.- III. La reserva de suelo para la construcción de vivienda protegida. III.1 Bienes que integran el pps. III.2 Destino del pps. III.3 La reserva de suelo para la construcción de vivienda en Andalucía.- IV. Conclusiones.- V. Bibliografía.*

PROYECCIÓN DEL CONCEPTO DE “VIVIENDA DE PROTECCIÓN PÚBLICA” EN LA CONFORMACIÓN DE LOS PATRIMONIOS PÚBLICOS DE SUELO EN LA LEY 8/2007, DE 28 DE MAYO ESTATAL DE SUELO

Sumario: *I. Introducción.- II. Algo más que un problema terminológico: viviendas de protección oficial vs viviendas de protección pública. II.1 Un apunte numérico: las cifras comienzan a hablar.- III. La reserva de suelo para la construcción de vivienda protegida. III.1 Bienes que integran el pps. III.2 Destino del pps. III.3 La reserva de suelo para la construcción de vivienda en Andalucía.- IV. Conclusiones.- V. Bibliografía.*

Resumen: La conexión de la legislación de suelo con la política de vivienda no ha sido siempre pacífica. La inexistencia de instrumentos de control del proceso especulativo en vivienda y la ineeficacia de los mismos en suelo, adecentados por la falta de coordinación que históricamente han manifestado ambas políticas¹ ha derivado en resultados de densificación urbana, falta de espacios de convivencia y/o servicios, y fuertes incrementos del precio de la vivienda. Aunque los factores que expliquen la escalada de los precios, han sido sistematizados en abundantes publicaciones, y desde la perspectiva económica supongan la ordenación de la demanda y la oferta de vivienda asequible, la variable urbanística incide en la cuestión y con ella la efectiva disposición de suelo para la edificación.

En este trabajo analizaremos, qué mecanismos conectan en la actualidad la política urbanística con la inmobiliaria a la luz de la recién aprobada Ley estatal de Suelo 8/2007, de 28 de mayo, prestando especial atención a la política de vivienda como aquella centrada en la promoción de unidades protegidas para descender posteriormente en el examen de la técnica de la constitución de los PPS en Andalucía.

Palabras clave: Vivienda Pública; Patrimonios Públicos de suelo.

1 Como expusimos en GOMEZ JIMENEZ, M.L (2006) La Intervención Administrativa de la Vivienda en España 1938-2005. Montecorvo.

ABSTRACT: The lack of coordination between land planning and housing policy is a must in the Spanish Set of laws. The consequences of this are seen in our cities (high density, lack of green areas, and a push towards the increase of housing prices that affects affordability). Moreover we need to bear in mind that in despite of all the studies focusing in the increase of housing prices, and all the economic factors that can explain it , the land planning policy and zoning plays an important role in the explanatory facts. So, in this paper we are going to analyze the effects of the interrelationship between the idea of public housing as housing with some supportive measures, (that is subsidized housing) and the reserve of land to locate these units through the new Spanish Land use Act 8/2007, recently enacted (May 2007). Then we can explain how this new legislative framework can affect in the Andalusia Autonomous Community.

KEY WORDS: Land Reserves for Subsidized Housing, Land Use Law. Public Housing, Subsidized Housing.

I. Introducción.

En este trabajo, nos interesa el concepto de vivienda protegida como referente de las actuaciones en suelo, y su definición en la estructura administrativa de nuestro estado descentralizado.. Para ello dividiremos el trabajo en dos partes en un primer momento estudiaremos la noción de Viviendas con Protección Pública para centrar la distinción de la tradicional Vivienda de Protección Oficial en nuestro sistema Jurídico, y posteriormente introduciremos el análisis de la regulación normativa de los Patrimonios Públicos de Suelo (en adelante PPS), y su proyección en Andalucía.

II. Algo más que un problema terminológico: viviendas de protección oficial vs viviendas de protección pública.

Que la intervención administrativa en la Vivienda en nuestro país es una constante demandada por el propio enunciado constitucional es algo fuera de dudas. La proyección que los principios rectores de la política social y económica ejercen en la producción normativa y en la salvaguarda de los derechos fundamentales se materializa en una abundancia de disposiciones normativas que han incidido en que la protección del derecho a la vivienda como principio rector

exigía el reconocimiento legislativo previo de su desarrollo. Ello unido a que en la materia vivienda convergen elementos conectados al mercado inmobiliario y a la salvaguarda de los derechos civiles vinculados al régimen de tenencia de la vivienda así como a su fiscalidad y protección como bien de consumo, han hecho el estudio de la vivienda una cuestión compleja, cuya respuesta no puede encontrarse en una sola ley, aunque esta nazca con aspiraciones de uniformidad y generalización en la intervención pública. Por ello, puede decirse que proliferan las disposiciones que regulan las condiciones de acceso a las ayudas públicas para mejorar la accesibilidad al bien.

Esto explica en parte que ni la Legislación Española de suelo, cuya modificación última se ha operado por Ley 8/2007, de 28 de mayo ni la legislación precedente hayan sido utilizadas como leyes de la vivienda, y la provisionalidad de las disposiciones contenidas en el Real Decreto Ley 31/78 de 31 de octubre de 1978, sobre Viviendas de Protección Oficial hayan hecho fortuna hasta el punto de convertirse en las herramientas normativas al uso para el diseño de cuantas políticas edificatorias hayan querido desarrollarse en el ámbito autonómico tras la inmediata aprobación de la Constitución Española.

Así las cosas, la sociedad española, con sus cambios demográficos y culturales, y su despliegue orgánico- administrativo de la descentralización política que integró la creación del mapa autonómico ha tenido reflejo normativo en la coexistencia de una multitud de textos normativos para el diseño de la política de vivienda.

II.1 Un apunte numérico: las cifras comienzan a hablar.

Sin embargo, la acción de fomento administrativa que subyace todas estas iniciativas no ha encontrado hasta la fecha el oportuno reflejo numérico en la promoción de unidades de vivienda protegida. Así, del total del parque de Vivienda en nuestro país, sólo el 8% corresponde a la promoción de vivienda con algún tipo de protección.

La interpretación de estos datos podría ser con todo engañosa, pues exige plantearse si el desiderátum político administrativo es un parque inmobiliario con una ratio de 80 a 90 por ciento de vivienda con algún tipo de protección, o si la mejora en las condiciones de accesibilidad al mercado harían innecesario alcanzar estas cifras.

Es decir, la cuestión puede ser abordada no como un problema cuantificable en el numero de unidades protegidas, sino en como una cuestión enlazada con otras variables como los condicionantes que garanticen el acceso en condiciones de igualdad a todos los ciudadanos a una vivienda adecuada y digna.

Si la conclusión al a que llegamos es que este objetivo sólo se logra mediante la promoción de vivienda sujeta a protección pública entonces las cifras serían exigüas, pero si la accesibilidad a la vivienda se mejora sustancialmente en complementariedad a estas políticas entonces las cifras dejan de ser tan relevantes.

Con todo y aun en la hipótesis A, de entender que la accesibilidad a la vivienda estuviera condicionada por las propias medidas protectoras de la administración pública, en análisis de tan exigüos resultados habría que explicarlo tomando en consideración otros factores, tales como la política de suelo desarrollada hasta la fecha, y sus implicaciones fiscales y la localización social de las unidades en el tejido socio urbano de la ciudad.

No ser olvide que crear vivienda es crear ciudad. Construir unidades habitables es construir espacios de ciudad habitable y por tanto destinada a unas determinadas capas de población. Por ello, el estudio del régimen de protección de la vivienda no puede desconectarse de los instrumentos de intervención en la política de suelo, ni de la política económica del país

III. La reserva de suelo para la construcción de vivienda protegida.

El artículo 10 de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, entre los criterios básicos de utilización del suelo incorpora en el párrafo segundo el siguiente:

“Destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos, y para uso residencial, con reserva en todo caso de una parte proporcionada 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 a la vivienda, como el derecho de superficie o la concesión administrativa

Esta reserva será determinada por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística o, de conformidad con ella, por los instrumentos de ordenación, y cómo mínimo comprenderá los terrenos necesarios para realizar el *30 por ciento de edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo que vaya a ser incluido en actuaciones de urbanización*.

No obstante dicha legislación, podrá también fijar o permitir excepcionalmente una reserva inferior para determinados Municipios o actuaciones, siempre cuando se trate de actuaciones de nueva urbanización, se garantice el instrumento de ordenación el cumplimiento íntegro de la reserva dentro de su ámbito territorial de aplicación y una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social²”.

² Sobre la Cohesión Social y sus conexiones con la vivienda puede verse: PONCE SOLÉ (2006): *Derecho Urbanístico, Vivienda y Cohesión social y territorial*, Marcial Pons, Madrid.

De este enunciado se extrae en primer lugar un deber urbanístico de reservar suelo para la localización de vivienda sujeta a protección Pública. No señalándose, sin embargo más que un standard mínimo (el 30 % de la edificabilidad residencial pero no se explicitan los mecanismos para hacerlo. Cuestiones ambas, que caen directamente en la esfera de la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas para el diseño de su propia política de Vivienda.

El artículo que tiene carácter básico, incorpora por tanto los siguientes rasgos característicos de este deber, a tener en cuenta.,

- a) Obligación de la constitución de reserva una parte proporcionada de suelo a vivienda sujeta a un régimen de protección publica
- b) La finalidad de dicha reserva de permitir la fijación de precios máximos
- c) El reconocimiento de las distintas formas de acceso a la vivienda superando la dicotomía: venta- alquiler de vivienda.
- d) Remisión de la determinación del porcentaje de reserva a la legislación urbanística y de ordenación del territorio.
- e) Establecimiento de un mínimo de reserva de suelo para edificación residencial prevista en el correspondiente instrumento urbanístico de ordenación del suelo
- f) Supuesto de excepción, salvaguardando dicho standard mínimo de reserva de suelo para la edificación de vivienda sujeta a protección, para el caso de municipios en actuaciones de nueva urbanización, con garantía del cumplimiento íntegro de la reserva y respetuosa con el principio de Cohesión social.

Respecto del primero de ellos, esto es la previsión de la proporcionalidad en la reserva de suelo para vivienda protegida. El contenido de este artículo hay que conectarlo con la referencia introducida en la Disposición Transitoria primera de la Ley, y con los desarrollos legislativos autonómicos sobre la cuestión.

En primer lugar porque la obligación de dicha reserva se circunscribe a los cambios de ordenación cuyo procedimiento de aprobación se inicie con posterioridad a la entrada en vigor de la ley y siempre de conformidad con lo previsto en la legislación urbanística y de ordenación territorial. Lo segundo porque en aquel supuesto en el que la legislación urbanística autonómica no hubiera previsto la reserva de vivienda, transcurrido un año desde la entrada en vigor de la Ley será de aplicación la reserva del 30 por ciento.

No obstante, esta previsión normativa se completa con dos matices de importancia.

En primer lugar se considera exento de la obligación de aplicar el porcentaje del 30% de reserva los instrumentos de ordenación de los Municipios de menos de 10.000 habitantes en los que en los dos últimos años anteriores al inicio del procedimiento de aprobación se hayan autorizado edificaciones residenciales para menos de cinco viviendas por cada 1000 habitantes y año, siempre y cuando “dichos instrumentos no ordenen actuaciones residenciales para más de 100 nuevas viviendas; así como los que tengan por objeto actuaciones de reforma o mejora en la urbanización existente en el que el uso residencial no alcance las 200 viviendas”

En segundo lugar, los instrumentos de ordenación podrán compensar motivadamente minoraciones del porcentaje en las actuaciones de nueva urbanización no dirigidas a atender la demanda de primera residencia previstas por ellos con incrementos en otras de la misma categoría de suelo.

Excepciones ambas, que inciden en la misma idea de compensar y distribuir las plusvalías derivadas de actuación urbanística en plan mediante la reserva de suelo para actuaciones residenciales.

No obstante, la importancia de los detalles que se integran en la Disposición Transitoria Primera descrita, la regulación de las nuevas situaciones adaptadas a la ley demandará la aplicación directa de los artículos 33 y 34 de la norma. En estos artículos la Ley establece el destino del Patrimonio Público de Suelo ³(en adelante PPS)

Veamos el contenido de ambos preceptos. El Artículo 33 de la Ley del Suelo tiene carácter básico. En él se establece tanto la noción como la finalidad de la constitución de los PPS que es la de regular el mercado de los terrenos, obtener reservas de suelos para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución de la ordenación territorial y urbanística. Es, por tanto el PPS así descrito, un instrumento al servicio de la política urbanística y de ordenación territorial que no se circunscribe únicamente a la finalidad de la reserva de suelo para la edificabilidad de vivienda sujeta a algún tipo de protección pública sino que comprende un cometido más amplio. Esta fórmula sin embargo no está tan alejada como pudiera pensarse de la primigenia que formuló

³ Sobre la figura de los Patrimonios de suelo puede verse: MARTIN VALDIVIA; Salvador: Urbanismo y Especulación. Los patrimonios públicos del suelo. Editorial Montecorvo. Madrid. 1998; MENENDEZ REXACH, “Referencias sobre el significado actual de los patrimonios públicos”, Ciudad y Territorio, núm. 95-96, 1993, pp.207 y ss; FONSECA FERRANDIS; El Régimen Jurídico de los Patrimonios municipales de Suelo. Instituto Pascual Madoz del Territorio. Madrid; 1995.

los entonces Patrimonios Municipales de Suelo en nuestro ordenamiento Jurídico. Nos referimos a la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956⁴ en la que puede leerse lo siguiente:

“Dicho patrimonio tendrá por finalidad prevenir, encauzar y desarrollar técnica y económicamente la expansión de las poblaciones”.

En aquellos años, el desarrollo expansivo de la población no era otro que desarrollo edificatorio y tal y como ha expresado Blanquer (2007) lo habitual es que el protagonismo del entonces Patrimonio Municipal de Suelo (PMS), se confiriera respecto del crecimiento urbano y la expansión de la ciudad, “olvidándose de colmatar los espacios intersticiales que han quedado sin edificar”⁵.

Se trataba por tanto de un elenco amplio de actividades a las que podía dedicarse el PMS, más allá de intervenir en el mercado del suelo.

Este espíritu expansivo de la PMS informó las sucesivas legislaciones de de Suelo y se trasladó al Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio que aprobaba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y disponía que la finalidad del PMS era la de (artículo 276.1 de la Ley):- “regular el mercado de los terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución del planeamiento”.

La conocida Sentencia del Tribunal Constitucional 61/97, de 20 de marzo, operó una auténtica balcanización del derecho urbanístico español. Los desarrollos normativos urbanísticos subsiguientes a la sentencia no se apartaron del diseño del texto de 1992, y reprodujeron las finalidades de los Patrimonios Municipales del Suelo.

Así el artículo 69 de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía 7/2002⁶, (en adelante LOUA), establece con cierta fidelidad respecto del texto estatal de 1992, que los PPS se constituirán con la finalidad de:

- crear reservas de suelo para actuaciones públicas
- facilitar la ejecución de los instrumentos de planeamiento
- conseguir la intervención publica en el mercado de suelo de entidad suficiente para incidir eficazmente en la formación de precios, y

⁴ Sobre la evolución histórica precedente de esta cuestión puede verse: BASSOLS COMA Génesis y Evolución del Derecho Urbanístico Español. Montecorvo. (1812-1956). Montecorvo. 1973.

⁵ Lo que comprende el infill housing que exige una política de rehabilitación urbanística y actuación de mejora urbana y cuya expresión normativa no se produjo en nuestro país de forma mas acabada hasta los años 80.

⁶ Sobre esta norma se han publicado abundantes estudios entre ellos citamos: BAENA GONZÁLEZ, A. (2003): Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, Montecorvo.

- garantizar una oferta de suelo suficiente con destino a la ejecución de viviendas de protección u otros regímenes de protección pública.

En la descripción de la norma llama la atención algunas cuestiones, en primer lugar, la expresión “Patrimonio Público de Suelo” en lugar de Patrimonio Municipal de Suelo, admitiéndose que las Comunidades Autónomas puedan constituir su propio patrimonio de suelo con la misma finalidad que se puede constituir a nivel municipal.

En segundo lugar, la LOUA al definir el Patrimonio Público de Suelo lo hacen como patrimonio independiente y separado⁷ a todos los efectos del restante patrimonio de la Administración titular.

III.1 Bienes que integran el pps.

Otra cuestión de enorme importancia es la calificación jurídica de los bienes que integran el PPS y su régimen jurídico⁸. El artículo 33 de la Ley 8/2007, se refiere a esta cuestión señalando que “integran los patrimonios públicos de suelo los bienes, recursos, y derechos que adquiera la Administración en virtud del deber a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 16 de la Ley, sin perjuicio de los demás que determine la legislación territorial y urbanística”.

El apartado b) del Artículo 16 de la Ley hace referencia expresa a la cesión gratuita a la Administración de suelo para el aprovechamiento lucrativo que a ella se le atribuye.

Siguiendo el tenor de este artículo se pueden diferenciar pues dos posibilidades en cuanto a la integración de bienes, derechos y recursos en el PPS:

- a) La cesión gratuita a la administración de suelo
- b) Los supuestos contemplados en la legislación urbanística y de ordenación del territorio.

En ambos casos la determinación de cómo se deba proceder a dicha integración es cuestión objeto de la competencia autonómica sobre el urbanismo y la ordenación del territorio. Es por ello, por lo que su examen habrá de realizarse necesariamente siguiendo el tenor de los desarrollos normativos autonómicos en la materia. Cuestión ésta que para el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía se resuelve tanto por los artículos 69, 70 y 71 de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, 7/2002, como de manera complementaria por las disposiciones de la Ley 7/99 de Bienes de 29 de septiembre de Bienes de las Entidades Locales

⁷ Así lo señalaba también no sólo la ya maltrucha TRLSOU de 1992, sino la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, véase por ejemplo entre otras las STS de 7 de noviembre de 2005.

⁸ No puede ser objeto de desarrollo en estas breves líneas una institución tan importante como los Patrimonios municipales de suelo o PPS.

de Andalucía. Norma esta última que incorpora previsión de registro de los bienes integrantes del Patrimonio Público de Suelo, e integra entre los bienes inventariables de los municipios los integrantes del Patrimonio Público de Suelo.

A ello habrá que añadir nuevamente, el carácter de patrimonio separado que atribuye el artículo 33 de la vigente Ley estatal de Suelo. Siendo que los ingresos obtenidos mediante enajenación de los terrenos que los integran se destinarán a la conservación, administración y ampliación del PPS, siempre que “sólo se financien los gastos de capital y no se infrinja la legislación aplicable”.

III.2 Destino del pps.

El principal fin al que deben dedicarse los bienes integrantes del PPS es la de fomentar la promoción de viviendas sujetas a algún régimen de protección. Al igual que sucediera con la traslación de PMS a PPS, la referencia normativa a la vivienda ya no es respecto de la construcción de Viviendas de Protección Oficial sino de vivienda protegidas o sujetas a algún régimen de protección pública. Las razones de dicho cambio se encuentran en el despliegue normativo autonómico competencial que siguiendo la expresión constitucional permite la existencia de distintas disposiciones autonómicas reguladoras del régimen jurídico de la vivienda de protección Pública.

Así en el caso de la Comunidad Autónoma Andaluza la protección pública se opera en la Ley 13/2005, de 11 de noviembre de medidas para la Vivienda protegida y el Suelo⁹, cuyo desarrollo ha tenido lugar a través del Decreto 149/2006, de agosto, que aprueba el Reglamento de Viviendas Protegida de la Comunidad Autónoma.

Pues bien, el artículo 34 la Ley 8/2007, estatal de Suelo recupera esta expresión al decir en el apartado 1, que los Bienes y recursos que integran necesariamente los patrimonios públicos de suelo deberán ser destinados a la construcción de viviendas “sujetas a algún régimen de protección pública”. A ello se añade la también básica previsión del apartado 2 del mismo precepto que los terrenos adquiridos por una Administración en virtud de la cesión del artículo 16,b), a la que antes hacíamos referencia, para la construcción de vivienda sujeta a protección que “permita tasar su precio máximo de venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, no podrán ser adjudicados ni en dicha transmisión ni en las sucesivas , por un precio superior al valor

⁹ Esta norma define en Andalucía la Vivienda Protegida como “la que cumpla las condiciones de uso, destino, calidad, precio de venta, o alquiler, y en su caso superficie y diseño, establecidas en esta Ley, y en las demás disposiciones que resulten de aplicación y sean calificadas como tales por la Consejería competente en materia de Vivienda (artículo 2.1 de la Ley Andaluza de Vivienda).

máximo de repercusión del suelo sobre el tipo de vivienda de que se trate, conforme a su legislación reguladora”.

Este inciso importante desde el punto de vista del control de la repercusión del valor del suelo sobre el precio final de la vivienda sujeta a protección, pretende resolver uno de los problemas descritos al inicio de la descoordinación de la política urbanística sobre la inmobiliaria. No obstante, habrá que considerar la específica regulación autonómica de vivienda y los contenidos de los planes autonómicos que aun como planes de contenido económico, en cuanto previsión del conjunto total de actuaciones protegibles a realizar no integran el dato de la limitación del valor de repercusión en la reserva de suelo para la promoción de vivienda sujeta a algún régimen de protección. Limitación, que si debe ser objeto de inscripción registral con el efecto de resolver la enajenación si se constata el incumplimiento de la obligación de inscripción registral del bien¹⁰.

Además, y con carácter de artículo de plena aplicación en todo el territorio nacional se recoge en la Ley estatal de 2007, cuáles sean los efectos derivados de la inscripción en el Registro de la Propiedad de las limitaciones, obligaciones, o condiciones expuestas. Inscripción registral que puede coexistir con otras inscripciones registrales y otros registros creados al efecto, como es el caso de del creado en Andalucía respecto de los bienes integrantes del Patrimonio Público de suelo de la Comunidad Autónoma.¹¹

Sin duda alguna, si una eficacia están llamados a tener los PPS es la de servir como vehículo que introduzca elementos de incentivación de la construcción de Viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, como apuntábamos al principio de este epígrafe, *pero esta es no la única finalidad prevista en el ordenamiento*.

La nueva Ley del suelo ha introducido por tanto mecanismos que traten de asegurar esto mediante, el establecimiento de un porcentaje mínimo de reserva de suelo para la edificación de vivienda, como establecimiento límites respecto de la transmisión de bienes integrantes del PPS.

Respecto de la doctrina jurisprudencial en torno a los fines de los PPS, puede afirmarse que desde la formulación del PMS a la formulación del PPS han variado sus fines, los bienes que lo forman y el destino que se pueden dar a estos bienes pero el conjunto de bienes que integran el PMS tiene una característica que se ha mantenido a lo largo de todas las reformas legislativas, que consiste en la realización de su finalidad mediante la circulación propia del tráfico jurídico pero sin disminución o merma del propio patrimonio, toda vez que el producto de las

¹⁰ Según viene a señalar el artículo 27 de la Ley Hipotecaria.

¹¹ Artículo 70.2 de la Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía.

enajenaciones de los bienes de éste ha de destinarse a la conservación y ampliación del propio Patrimonio¹².

Como la STSJ de 22 de marzo de 2002 gráficamente ha señalado; “las dotaciones económicas que se ponen a disposición del PMS constituye un fondo rotatorio de realimentación continua, por aplicaciones sucesivas al mismo fin de dicho Patrimonio, lo que constituye una técnica visible de potenciación financiera”.

Por esta misma razón, el incumplimiento de la obligación de destinar los bienes integrantes del PPS al fin establecido, es decir el incumplimiento de la obligación de reinversión hace ilegal el presupuesto¹³.

III.3 La reserva de suelo para la construcción de vivienda en Andalucía.

Algunas referencias normativas se han deslizado ya en el epígrafe precedente respecto de la constitución de Patrimonios Públicos de Suelo en Andalucía¹⁴. El desarrollo normativo de la legislación 7/2002, tiene conexión como apuntábamos con la específica regulación de las viviendas sujetas a algún régimen de protección Pública, según dispone el Ley 13/95, de Medidas de Viviendas Protegida de la Comunidad Autónoma.

El desarrollo reglamentario de dicha norma operado por Decreto 149/2006, de 25 de julio que aprueba su Reglamento viene a señalar en su Exposición de Motivos::

“La regulación normativa de la Comunidad Autónoma no se ha limitado a los citados Planes sino que, en cumplimiento del mandato constitucional y ante el paulatino descenso en la producción de viviendas protegidas a finales de la década pasada y principios de ésta, se han adoptado importantes medidas legislativas en esta materia. Así, en primer lugar, la Ley 7/2002, de 17 de diciembre (LAN 2002, 588 y LAN 2003, 96), de Ordenación Urbanística de Andalucía, en materia de vivienda protegida, establece no sólo la necesidad de que los planes de ordenación urbanística de todos los municipios contengan las disposiciones que garanticen el suelo suficiente para viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública, exigiendo para los municipios de relevancia territorial una reserva de, al menos, el treinta por ciento del

¹² Artículo 93 del TRLS 1976, 276,2 TRLS 1992 y GONZALEZ VARAS- IBAÑEZ, Urbanismo y Ordenación el Territorio.

¹³ STS de Castilla y León (Burgos), de 30 de septiembre de 2005.

¹⁴ Si bien el análisis de la formula y modulación de regulación de esta cuestión en cada comunidad Autónoma excedería con mucho del objeto de este trabajo nos hemos limitado a la referencia breve respecto de la legislación Autonómica Andaluza. Entre los trabajos que han examinado esta cuestión en otras Comunidades Autónomas destaca: BURÓN CUADRADO, T; “Las Reservas de Suelo para Vivienda protegida: Lecciones del caso de VITORIA-GASTEIZ”, puede verse http://www-cpsv.upc.es/ace/Articles-n2/seccion-politicasurbanas/TEM_buron_ARTICULO.pdf, 2006;

; y BLANQUER, D.: Los Patrimonios Públicos de Suelo (Especial referencia a la Comunidad Valenciana, Tirant Lo Blanch, 2007.

aprovechamiento objetivo en suelo residencial, sino que, con el objetivo de dotar a las Administraciones Públicas de suelo para desarrollar las políticas urbanísticas públicas, regula, entre las finalidades de los Patrimonios Públicos de Suelo, la de garantizar una oferta suficiente con destino a la ejecución de viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública”

Con ello se pone de manifiesto la coincidencia en la reserva del porcentaje del 30 por ciento del aprovechamiento objetivo en suelo residencial y se enfatiza en la necesidad de controlar el uso residencial en suelo para evitar la especulación. Así el artículo 2 del Reglamento de Vivienda protegida de la Comunidad Autónoma señala que deben destinarse, necesariamente, a la construcción de viviendas protegidas aquellos suelos que:

- “a) Hayan sido calificados por el planeamiento urbanístico para tal destino¹⁵.
- b) Hayan sido transmitidos por cualquier persona pública o privada con destino a viviendas protegidas en virtud de condición contractual de la adquisición, por exigirlo una disposición normativa o por decisión del transmitente”.

Además, el valor de los suelos destinados a la construcción de viviendas protegidas, sumados los costes de las obras de urbanización necesarias, no podrá exceder del quince por ciento del precio de venta de las viviendas protegidas que pudieran construirse sobre los mismos¹⁶.

Con ello, se quiere introducir un elemento de control del valor de repercusión del suelo sobre la vivienda, y se concreta la previsión de la legislación estatal que imponía limitaciones sobre el valor de repercusión en la reserva de suelo para la promoción de vivienda sujeta a algún régimen de protección. Esto es, en nuestra Comunidad Autónoma no podría exceder del 15 % del precio de venta de las Viviendas. Bien es cierto, que las limitaciones antes expuestas respecto de las Viviendas protegidas o sujetas a algún régimen de protección pública, debieran operar reduciendo el precio del producto final. Cuestión esta sencilla, sino incidieran sobre la vivienda otros factores de corte económico, y por tanto clarificadores desde un análisis por la demanda y no por la oferta de suelo y vivienda.

Además, sigue diciendo la norma:

¹⁵ En este supuesto se ubicarían los suelos que forman parte del Patrimonio Público de Suelo y Patrimonios municipal del Suelo.

¹⁶ Artículo 2 del Reglamento.

“3. En los suelos destinados a viviendas protegidas para los que se permitan usos compatibles, lo dispuesto en el apartado anterior estará referido a la edificabilidad que, con destino a viviendas protegidas, se prevea para el referido suelo”.

Para añadir complementariamente, que los usos compatibles en los suelos a los que se refiere el apartado 3 tienen que quedar integrados con las viviendas protegidas para asegurar la multifuncionalidad y el acceso a los servicios de los destinatarios de aquéllas.

IV. Conclusiones.

En suma, la Ley Estatal de suelo recién entrada en vigor, al regular la obligatoriedad de la reserva del 30 % del suelo para la edificación de viviendas sujetas a algún régimen de protección remite a la legislación urbanística respecto de la regulación de los PPS. La razón competencial es clara, las repercusiones de la misma pasan por la coordinación de la política de vivienda con la de suelo en cada comunidad Autónoma.

En Andalucía la coincidencia de porcentajes (30 %), como la incorporación de medidas de control, se orienta a la misma finalidad. El límite impuesto por la normativa andaluza de vivienda, de un tope del 15 % del valor de repercusión del suelo sobre la vivienda obligará a su toma en consideración como elemento de control complementario de transmisibilidad o de la necesidad de inscripción en el Registro de la Propiedad.

Por otro lado, la figura de los PPS, necesita un desarrollo acorde con el espíritu de la norma que los crea, definiéndose en sede urbanística sus principales parámetros y con la salvaguarda de la finalidad que persiguen conectada al interés social a las nuevas necesidades sociales.

V. Bibliografía.

BURON CUADRADO, T “Las Reservas de Suelo para Vivienda protegida: Lecciones del caso de VITORIA-GASTEIZ”, puede verse en http://www-cpsv.upc.es/ace/Articles-n2/seccion-politicasurbanas/TEM_buron_ARTICULO.pdf,2006

BASSOLS COMA) Génesis y Evolución del Derecho Urbanístico Español. (1812-1956). Montecorvo.,Madrid,1973

BAENA GONZÁLEZ, A. Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, Montecorvo, Madrid, 2003.

BLANQUER, D: *Los Patrimonios Públicos de Suelo (Especial referencia a la Comunidad Valenciana)*, Tirant Lo Blanch, Valencia 2007

FONSECA FERRANDIS; *El Régimen Jurídico de los Patrimonios municipales de Suelo*. Instituto Pascual Madoz del Territorio, Madrid, 1995.

GOMEZ JIMENEZ, M.L *La Intervención Administrativa de la Vivienda en España 1938-2005*. Montecorvo, Madrid 2006.

GONZÁLEZ-VARAS IBAÑEZ, S. *Urbanismo y Ordenación del Territorio*. Aranzadi, Navarra, 2007.

MARTIN VALDIVIA Salvador: *Urbanismo y Especulación. Los patrimonios públicos del suelo*. Editorial Montecorvo. Madrid, 1998.

MENENDEZ REXACH “Referencias sobre el significado actual de los patrimonios públicos”, Ciudad y Territorio, núm. 95-96, 1993, pp.207 y ss.

PONCE SOLÉ,: *Derecho Urbanístico, Vivienda y Cohesión social y territorial*, Marcial Pons, Madrid, 2006.

MARÍA LUISA GÓMEZ JIMÉNEZ es profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad de Málaga. Es autora de “Intervención Administrativa de la Vivienda en España, (1938-2005), Montecorvo 2006. Especialista Universitaria en Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. Visiting Scholar del Virginia Center for Housing Studies, Virginia Tech, (USA) 2005; Fellow del Joint Center for Housing Studies de la Universidad de Harvard 2006, y del Real Colegio Complutense en Harvard y Fellow del European Law Research Center de Harvard Law School (2007). Líneas de trabajo: ordenación del territorio, medio ambiente, urbanismo, vivienda, barreras arquitectónicas, dependencia, y servicios sociales.