
La respuesta desde el urbanismo a la efectividad del derecho a la vivienda tras la Ley 12/2023 y su desarrollo en el País Vasco: novedades legislativas y jurisprudenciales

The response by planning authorities to the 2023 Right to Housing Act and its development in the Basque Country: new developments in legislation and case law

La entrada en vigor de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda y la posterior jurisprudencia del Tribunal Constitucional introduce novedades muy significativas en materia de la relación entre el urbanismo y derecho a la vivienda. El artículo propone analizar estas novedades para contrastar la recepción que se ha hecho de las mismas en la vigente legislación vasca, así como en las iniciativas legislativas propuestas en el Parlamento Vasco. Finalmente, el artículo propone una batería de medidas que podrían articularse desde el urbanismo para hacer efectivo el derecho a la vivienda en base al marco legislativo vigente, como mandata el artículo 47 de la Constitución.

Etxebizitzarako eskubidearen aldeko maiatzaren 24ko 12/2023 Legea eta Konstituzio Auzitegiaren ondorengo jurisprudentzia indarrean jartzeak berrikuntza oso esanguratsuak ekarri ditu hirigintzaren eta etxebizitzarako eskubidearen arteko harremanaren arloan. Artikuluak berrikuntza horiek aztertzea proposatzen du, indarreko euskal legerian eta Eusko Legebiltzarrean proposatutako legegintza-ekimenetan horiei buruz egin den harrera egiaztatzeko. Azkenik, artikuluak indarrean dagoen lege-esparruan oinarrituta hirigintzatik artikulatu ahal izango liratekeen neurri sorta bat proposatzen du etxebizitzarako eskubidea gauzatzeko, Konstituzioaren 47. artikuluak agintzen duen bezala.

The entry into force of Law 12/2023, of 24 May, for the right to housing and the subsequent case-law of the Constitutional Court introduces significant innovations in relation to the relationship between urbanism and the right to housing. This article proposes to analyse these developments to compare their reception in current basque legislation and proposed legislative initiatives in the Basque Parliament. Finally, the article proposes a series of measures that, based on the current legislative framework, could be articulated from the urban planning to make the right to housing effective, as mandated by article 47 of the Constitution.

Índice

179

1. Consideraciones previas a modo de contexto
2. El derecho a la vivienda y su relación con el principio de desarrollo urbano sostenible
3. El papel del urbanismo en la Ley 12/2023 por el derecho a la vivienda
4. El reflejo de estos cambios en el ordenamiento jurídico vasco. La Ley vasca 6/2025 de medidas urgentes en materia de Vivienda, Suelo y Urbanismo
5. A modo de recapitulación y conclusiones

Referencias bibliográficas

Palabras clave: Derecho a la Vivienda, urbanismo, vivienda protegida

Keywords: Right to housing, urban planning, social housing

Nº de clasificación JEL: K11, R21, R31

DOI: <https://doi.org/10.69810/ekz.1533>

Fecha de entrada: 30/09/2025 **Fecha de aceptación:** 07/04/2026

1. CONSIDERACIONES PREVIAS A MODO DE CONTEXTO

La relación directa que existe entre la política pública de suelo y el derecho a la vivienda salta a la vista con la simple lectura del artículo 47 de la Constitución Española (CE) que, tras establecer el derecho a la vivienda como principio rector de la política social y económica, va a vincular su efectividad a la regulación del uso del suelo conforme al interés general para evitar la especulación. También el artículo dispone a continuación el mandato de que *“la comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos”*.

Para enmarcar correctamente la interpretación de lo que se quiere decir en este artículo 47 de la CE resulta de mucha utilidad remitirse a la exposición de motivos de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana, que fue aprobada apenas tres años antes. En su exposición de motivos, refiriéndose a la anterior legislación de suelo y urbanismo de 1956, se reflexiona de la siguiente forma: *“La Ley del Suelo basó su política antiespeculativa fundamentalmente en la capacidad de los patrimonios públicos de suelo para ser utilizados como reguladores del mercado y en la normativa sobre enajenación forzosa de solares sin edificar. La insuficiencia de estos instrumentos, tal como han sido*

concebidos, no ofrece lugar a dudas. (...) Punto capital de la nueva ordenación es el que se refiere a las cesiones gratuitas de suelo. La imposición de estas como contrapartida de los beneficios del proceso de urbanización tiene raigambre en la tradición jurídica española. (...) El Proyecto da todavía un paso más: no solo facilita la obtención gratuita de suelo no edificable o con usos no lucrativos, sino que impone la cesión gratuita a la Administración competente de suelo privado edificable —un diez por ciento del correspondiente al aprovechamiento medio en suelo programado y además el que resulte de la licitación en el no programado—, como un componente más de la justa compensación que se exige a los propietarios por los beneficios derivados del proceso urbano. Con esta medida se pretende (...) b) Rescatar una parte de las plusvalías urbanísticas en forma de suelo edificable, que constituya, además, la base de los patrimonios municipales del suelo y facilite a su vez la financiación de las obras de infraestructura primaria y equipo urbano.”

Como se puede observar, la apuesta de los poderes públicos se basa entonces en un modelo de dirección pública del proceso urbano e intervención directa de las Administraciones Públicas en el mercado de suelo que facilite la puesta a disposición del suelo suficiente para atender las necesidades derivadas del mismo. De esta forma, la provisión de suelo público para la construcción de vivienda a precios asequibles se va a hacer descansar en la figura de los patrimonios municipales de suelo (Alonso, 2015). Con el doble objetivo de no perder el control público sobre el proceso edificatorio y de facilitar precios asequibles se utiliza la figura del derecho de superficie, que va a disociar la titularidad del suelo, por una parte, que permanece en manos públicas y, por otra parte, la edificación construida sobre el mismo, el vuelo, que es lo que pueden patrimonializar los promotores.

En el año 1990, solo quince años más tarde, se va a modificar íntegramente toda la legislación de suelo y de urbanismo derivada de la preocupación por el fuerte incremento del precio del suelo con repercusión en los precios de las viviendas, según se inicia la exposición de motivos de la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre reforma de régimen urbanístico y valoraciones del suelo. Además de una revisión del sistema de valoraciones del suelo en su conjunto para ser coherente con la normativa de adquisición progresiva de facultades urbanísticas, la nueva legislación va a procurar dar todavía mayor alcance a las potestades administrativas que tienen por objeto la intervención en el mercado del suelo, otorgando así nuevas facultades a los ayuntamientos – reconocimiento de los derechos de tanteo y retracto sobre suelos y edificios y la expropiación forzosa sobre suelos de reserva –. Y en relación con la figura de los patrimonios públicos de suelo, cuya regulación ya provenía desde la ley de 1956, se va a introducir una novedad que se anuncia de la siguiente forma en la exposición de motivos de dicha Ley 8/1990: *“La potenciación de los patrimonios municipales de suelo no tiene un alcance meramente cuantitativo, sino también cualitativo, en cuanto al destino que a los mismos ha de darse. En efecto, en el momento que se decida su urbanización, los terrenos integrados en estos*

patrimonios quedan vinculados primordialmente a la construcción de viviendas de protección oficial u otras finalidades de interés social, pues no sería justo ni coherente con el contenido del artículo 47 de la Constitución que las entidades locales utilizarasen los terrenos de su propiedad con miras puramente lucrativas, contribuyendo a incrementar las tensiones especulativas en vez de atenuarlas.”

La escasa efectividad que la intervención pública estaba teniendo para regular el mercado de suelo e incidir, al menos de forma significativa, en el precio final de las viviendas se puede asociar a un cambio de contexto donde ahora van a aparecer múltiples factores y actores que van a abocar a la ineffectividad de los derechos sociales articulados a través de la planificación pública directa (Noguera, 2025).

Esta multiplicidad de actores se extiende también al marco institucional con las comunidades autónomas, que van a asumir como competencias exclusivas las materias de ordenación del territorio, del urbanismo y de la vivienda. Esta distribución competencial va a provocar que en el año 1997 el Tribunal Constitucional declare nulo de pleno derecho (STC 61/1997) una gran parte del articulado del texto legal que refundía la ley de 1990 al entender que el Estado carece de cualquier competencia para legislar, ni siquiera con un carácter supletorio, sobre materias asumidas como competencias exclusivas por las comunidades autónomas. No obstante, las previsiones sobre este régimen de los patrimonios públicos de suelo encontrarán cobertura competencial del Estado en materia de bases y de coordinación de la actividad económica del artículo 149.1.13 CE.

Esta distribución competencial va a suponer que, a partir de entonces, todas las comunidades autónomas que carecían de legislación propia en materia de ordenación del territorio, de urbanismo y de vivienda se vean abocados a aprobar leyes autonómicas propias; lo que va a derivar en una pluralidad de diagnósticos y de soluciones de corte distinto para afrontar el problema de la vivienda.

Pero lo más relevante es que esta poca efectividad va a terminar provocando un cambio de paradigma, de orientación neoliberal, en busca de una mayor flexibilización para la adaptación a las realidades del mercado inmobiliario en base a la confianza en la capacidad de autorregulación del mercado. Esta convicción abocará a la aprobación de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, conocida como “la ley del todo urbanizable”; sobrenombre ilustrativo que excusa la necesidad de cualquier explicación adicional. Este nuevo contexto legislativo va a establecer el marco idóneo para el posterior desarrollo de un ciclo de expansión crediticia sin precedentes que provocará lo que se ha dado en conocer la “burbuja inmobiliaria” (1998-2008). El resultado final de aquel proceso enloquecido de oferta inmobiliaria de vivienda es que el precio medio del suelo urbano no solo no descendió, sino que se llegó a multiplicar por cuatro, duplicándose también el precio de las viviendas (Burón, 2025).

La necesidad de buscar un marco legislativo radicalmente distinto en materia de suelo va a provocar la aprobación de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, que reformará radicalmente el sistema de valoraciones con el objeto de, en apretada síntesis, no atribuir anticipadamente plusvalías urbanísticas a la propiedad del suelo que no se incorpore al proceso urbanizador y a la generación de plusvalías; verdadero caballo de batalla. Hoy esta legislación es la vigente, habiendo experimentado dos versiones mediante aprobación de sendos textos refundidos; en 2008 y su posterior de 2015; esta última integra la conocida como “ley de las tres R” de 2013 en materias de rehabilitación y regeneración urbana. En lo que refiere a la política pública de suelo, son pocas las novedades. Nótese que la regulación de los patrimonios municipales de suelo se había salvado de la tacha de inconstitucionalidad en el año 1997. Acaso debe señalarse que en la ley actual las cesiones para la participación de la comunidad en las plusvalías urbanísticas deben no solo destinarse prioritariamente a construir viviendas protegidas, como ya se decía en la ley de 1990, sino que ahora también deben materializarse necesariamente en forma de obtención de suelo con destino a vivienda protegida; quedando así limitada la monetización de estos derechos por parte de los ayuntamientos.

Llegados a este punto hay que resaltar que va a aparecer por primera vez en la ley estatal de suelo de 2007, con carácter básico, una técnica urbanística que ya se había incorporado por muchas legislaciones urbanísticas de las comunidades autónomas; técnica, por cierto, que se legisló positivamente, de forma pionera, en Euskadi en el lejano año 1994. Esta técnica es la reserva obligatoria de suelo con destino a vivienda protegida asociada a los procesos de transformación urbanísticos. Consiste, ya no en exigir a los propietarios particulares de suelo que cedan a la administración una parte del suelo finalista, conformando así los patrimonios municipales de suelo para hacer posible la construcción de vivienda asequible – viviendas protegidas – sino que, junto a esta obligación de contribución y, además, en plena coordinación con la misma, se va a exigir también en estos procesos urbanísticos que reserven una parte proporcional de la nueva edificabilidad posibilitada en los planes urbanísticos con el destino obligatorio, a través de la técnica de calificación urbanística, a la construcción de viviendas protegidas.

De forma que ya no solo van a ser las administraciones las responsables de la provisión de suelo urbanizado para posibilitar la construcción de viviendas protegidas, sino que también se encomienda este objetivo a los promotores privados de viviendas como una prestación de servicio público – así la califica en un supuesto análogo al que comentamos el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la STJUE Libert asuntos C197/11 y C203/11, apartados 67 y 84 (Sentencia del Tribunal de Justicia -Sala Primera- de 8 de mayo de 2013), enmarcándola en el contexto de una razón imperiosa de interés general como la política social de vivienda.

Evidentemente, la utilización de esta técnica va a impactar en dos cuestiones que van a resultar fundamentales. La primera tiene que ver con la necesidad –más

bien, obligación– del planificador urbanístico de garantizar la viabilidad económica suficiente de las operaciones urbanísticas al disponer la limitación del lucro por tener que destinar parte de las nuevas viviendas para viviendas protegidas; viabilidad económica que, en último término, conlleva presionar la densidad edificatoria al alza en la medida que las cargas de urbanización no se puedan modular a la baja.

La segunda cuestión tiene que ver con la suficiencia de los precios regulados oficialmente para las viviendas protegidas, que deberán ir adaptándose de forma necesaria a los costes de construcción, salvo que se establezca un sistema de ayudas para su promoción. En este sentido, debemos traer a colación la letra h) del artículo 2 de la Ley vasca 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda (en adelante, LV) que va a establecer como un principio rector de las políticas de vivienda la autofinanciación de las viviendas protegidas en el régimen de venta. Lo que viene a significar que las viviendas protegidas en venta no deberían incorporar ayudas públicas o, lo que es lo mismo, que el precio oficial de venta de las viviendas protegidas tiene que ser capaz de cubrir los costes de su promoción.

Finalmente, con el objeto de la provisión de suelo con destino a viviendas asequibles, junto con las figuras de los patrimonios públicos de suelo y las reservas de suelo para vivienda protegida, van a aparecer en las legislaciones urbanísticas la figura de los alojamientos dotacionales – en Euskadi, desde la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo (en adelante, LSU) –. Esta nueva tipología de “vivienda” va a buscar habilitar que el suelo de titularidad pública de equipamiento pueda ir destinándose, de forma progresiva, para la construcción de una red pública de alojamientos asequibles.

El factor diferencial de los alojamientos dotacionales, por contraposición con las viviendas protegidas, deriva de su propia naturaleza dotacional y que va a implicar 1) la obtención gratuita de suelo urbanizado; 2) que la puesta a disposición del alojamiento a favor de terceros deba ser en alquiler o canon concesional, excluyendo así la posibilidad de su venta total o parcial; 3) la naturaleza necesariamente rotacional de su uso por parte de la ciudadanía y 4) que su puesta disposición se reserve a favor de determinados colectivos sociales especialmente precisados de alojamiento –colectivo de jóvenes y personas mayores, fundamentalmente–.

La lógica en la que se fundamentan los alojamientos dotacionales es clara. Si la prestación pública de los servicios como la sanidad o educación, propios del estado de bienestar, se va a articular mediante una red de equipamientos públicos – colegios, hospitales, etc.– y sobre suelos de uso dotacional, aunque en régimen de concurrencia en el mercado con otras prestaciones educativas y sanitarias privadas o de naturaleza concertada, también el derecho a la vivienda invita al menos a cuestionarse si acaso no debería seguir la misma lógica y constituir la base para la prestación de un servicio público de alojamiento (Maguregui, 2018).

No obstante, frente a la autosuficiencia económica de las viviendas protegidas que hemos destacado antes, la realidad de los alojamientos dotacionales nos está obligando, por el contrario, a una muy destacada inversión pública donde el problema ya no va a ser la disponibilidad pública de suelo urbanizado, sino la necesidad de contar con partidas presupuestarias suficientemente dotadas para financiar su promoción. Esto puede explicar, al menos en parte, por qué la figura de los alojamientos dotacionales ha tenido una implantación discreta en Euskadi –se han registrado unos 1.000 alojamientos promovidos desde el año 2006, según datos del Observatorio Vasco de Vivienda de Euskadi–. Lo que ya nos va a permitir anticipar una primera conclusión; en materia de viviendas o alojamientos en alquiler asequible, el problema no va a radicar tanto en la disponibilidad pública de suelo urbanizado finalista, sino en la suficiencia de los presupuestos públicos disponibles para financiar su promoción y edificación.

Finalmente, señalar que este deber de cesión gratuita de suelo urbanizado a cargo de las actuaciones de transformación urbanística para la promoción de viviendas o alojamientos dotacionales previstos por la ordenación urbanística se va a incorporar, aunque con un redactado discreto, en la legislación básica estatal en materia de suelo –véase el artículo 18 apartado primero letra a) del Texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (en adelante, TRLSRU 2015)–.

2. EL DERECHO A LA VIVIENDA Y SU RELACIÓN CON EL PRINCIPIO DE DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE

El principio del desarrollo sostenible aplicado al medio urbano se desarrolla en el artículo 3 del TRLSRU 2015, en sus apartados 3 y 4 que, en lo referente al tema de la vivienda, dispone lo siguiente: “3. *Los poderes públicos formularán y desarrollarán, en el medio urbano, las políticas de su respectiva competencia, de acuerdo con los principios de competitividad y sostenibilidad económica, social y medioambiental, cohesión territorial, eficiencia energética y complejidad funcional, procurando que, esté suficientemente dotado, y que el suelo se ocupe de manera eficiente, combinando los usos de forma funcional. En particular: a) Posibilitarán el uso residencial en viviendas constitutivas de domicilio habitual en un contexto urbano seguro, salubre, accesible universalmente, de calidad adecuada e integrado socialmente, provisto del equipamiento, los servicios, los materiales y productos que eliminan o, en todo caso, minimicen, por aplicación de la mejor tecnología disponible en el mercado a precio razonable, las emisiones contaminantes y de gases de efecto invernadero, el consumo de agua, energía y la producción de residuos, y mejoren su gestión. b) Favorecerán y fomentarán la dinamización económica y social y la adaptación, la rehabilitación y la ocupación de las viviendas vacías o en desuso. (...)*

4. *Los poderes públicos promoverán las condiciones para que los derechos y deberes de los ciudadanos establecidos en los artículos siguientes sean reales y*

efectivos, adoptando las medidas de ordenación territorial y urbanística que procedan para asegurar un resultado equilibrado, favoreciendo o conteniendo, según proceda, los procesos de ocupación y transformación del suelo. 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.”

Y en la relación de los derechos de los ciudadanos establecidos en los artículos siguientes se encuentra el derecho a la vivienda: “*Artículo 5. Derechos del ciudadano. Todos los ciudadanos tienen derecho a: a) Disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible, concebida con arreglo al principio de diseño para todas las personas, que constituya su domicilio libre de ruido u otras inmisiones contaminantes de cualquier tipo que superen los límites máximos admitidos por la legislación aplicable y en un medio ambiente y un paisaje adecuados. (...)*”

De modo que la relación entre el urbanismo y el derecho a la vivienda se va a construir en torno al desarrollo del principio de desarrollo urbano sostenible y que se proyecta sobre las siguientes cuestiones en materia de vivienda;

- 1) Posibilitar de una forma preferente el uso de la vivienda como domicilio habitual y permanente frente a otro tipo de usos (usos turísticos, los arrendamientos de corta duración, etc.).
- 2) Procurar un entorno urbano de la vivienda que sea seguro, salubre, accesible, diverso, cohesionado socialmente, y suficientemente dotado de servicios de equipamiento.
- 3) Favorecer la efectiva ocupación de las viviendas vacías o en desuso.
- 4) Establecer las previsiones adecuadas de transformación urbanística del suelo bajo el principio de que los desarrollos residenciales deben servir a hacer que sea efectivo el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (reservas de suelo de vivienda protegida, etc.).
- 5) Favorecer la adaptación y mejora de los edificios residenciales y de sus viviendas en cuestiones como la accesibilidad y la eficiencia energética mediante la rehabilitación edificatoria.
- 6) Asegurar que las viviendas se emplazan en ámbitos libres de ruido y de otras emisiones contaminantes y en un medio ambiente adecuado, incluido el paisaje.

De este modo, como se observa, la relación entre el urbanismo y el derecho a la vivienda va a trascender la política de provisión de suelo para la vivienda asequible, para extenderse ahora a la necesidad de atender otras cuestiones que se deducen del principio de desarrollo sostenible. No obstante, llegados aquí debemos resaltar una cuestión que es importante.

Como ya es conocido, el principio de desarrollo sostenible se sustenta en tres pilares básicos, que aparecen interconectados; el pilar económico, el social y el ambiental. No obstante, de la exposición que acabamos de hacer podemos observar que, mientras las dimensiones sociales y ambientales del urbanismo y el derecho a la vivienda aplicado al medio urbano están bien recogidas, el texto legislativo es más difuso en todo lo referido al equilibrio económico. De hecho, ni siquiera se va a mencionar en el texto legislativo una cuestión que es de enorme actualidad, como la remediación de los tensionamientos en el mercado de vivienda.

¿Es acaso posible ahora que una regulación urbanística en aras a buscar un equilibrio en el mercado residencial pueda exigir que la vivienda, por ejemplo, se deba destinar a domicilio habitual y que limite, condicione o incluso prohíba otros usos posibles de las viviendas libres, incluyendo las ya construidas? ¿Es factible, por tanto, establecer obligaciones positivas a la propiedad inmueble mediante un plan de ordenación urbanística que asegure el cumplimiento de la función social de las viviendas, más allá de las viviendas protegidas?

En lo referido a poder establecer obligaciones en el uso de las viviendas libres traemos el ejemplo catalán, que ha desarrollado su legislación autonómica de vivienda – Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del Derecho a la Vivienda – y que va a plasmar los contenidos de la función social de los edificios y de las viviendas mediante obligaciones impuestas a la propiedad en su artículo 5; obligaciones que alcanzan a cuestiones como el deber de la propiedad a dar un uso efectivo a las viviendas y a la posibilidad del planeamiento urbanístico de restringir el uso que se dé a las viviendas preceptuando su ocupación como vivienda habitual y permanente de forma exclusiva. Resaltar que esta última cuestión ha sido recientemente complementada con la previsión conexa en la legislación urbanística catalana y que va a disponer la obligación de los planes y de los instrumentos de ordenación urbanística de tener que atender el uso residencial efectivo de las viviendas como vivienda habitual en determinadas circunstancias, permitiendo así limitar, restringir, condicionar o incluso prohibir el uso de las viviendas con otras finalidades –véase a tal efecto el artículo 3 en su apartado octavo de la Ley 11/2025, de 29 de diciembre, de medidas en materia de vivienda y urbanismo–.

En otras palabras, lo que dispone el legislador catalán es que cuando un plan urbanístico asigna a unos terrenos o a unos edificios el uso de vivienda, está al mismo tiempo exigiendo que los mismos se ocupen de manera efectiva, y puede exigir también que se ocupen para constituir el domicilio de personas, prohibiendo la utilización de las viviendas con otros usos. Todo ello en base al objetivo público legítimo de evitar tensiones en el mercado inmobiliario por la proliferación de viviendas de uso turístico y el tensionamiento del mercado residencial de alquiler que provocan (Etxezarreta *et al.* 2020).

En materia de limitaciones a los usos turísticos en viviendas, fueron sendas regulaciones urbanísticas de los Ayuntamientos de Bilbao y de Barcelona las que fijaron en sus planes restricciones, límites o incluso prohibiciones a la posibilidad de dar este uso a las viviendas. El Tribunal Supremo, apoyado en una sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (STJUE Cali Apartaments, 2020), aceptó sin ambages la legitimidad de los planes urbanísticos para la imposición de las condiciones o prohibiciones a las viviendas de uso turístico, en aras a velar por el correcto funcionamiento del mercado de viviendas de alquiler de larga duración en contextos económicos de tensionamiento de mercado. Incluso asumiendo con naturalidad que estas normas urbanísticas constituían restricciones a la libertad de establecimiento garantizada en la Directiva de Servicios de la Unión Europea (Directiva 2006/123/CE) pero hallando las mismas justificadas en razones imperiosas de interés general, como la protección del derecho a la vivienda y la correcta ordenación del entorno urbano.

Destacamos las Sentencias del Tribunal Supremo 3842/2020 y 210/2021, en la última de las cuales, recogiendo la doctrina sentada en la primera, se reflexiona de la siguiente forma al Fundamento Jurídico Sexto: *«Como ya dijimos en nuestra Sentencia de 19 de noviembre de 2020, de reiterada cita, también aquí debemos sostener que es evidente que nos encontramos ante un supuesto en el que la intervención normativa municipal estaba más que legitimada por cuanto tal intervención ... iba claramente, y sin duda, dirigida a la protección del derecho a la vivienda, digna y adecuada, en los términos requeridos por la Constitución española así como al control -evitando el deterioro- del denominado, por la Directiva de Servicios, entorno urbano. Se trata, sin duda, de dos conceptos -los citados- que habilitan la citada intervención municipal, en uso de la potestad de planeamiento, incluso en el marco de la citada Directiva de Servicios y de la normativa interna española que se ha considerado como infringida, pues tales conceptos permiten, sin duda, entender que nos encontramos -en supuestos como el de autos- ante una razón imperiosa de interés general que habilitaba, a la Administración local, para someter a las VUT de referencia, a una calificación o régimen de usos urbanística como la contenida en el Plan impugnado que no se encamina a la exclusión de la normativa europea y la española que la traspone sobre libre prestación de servicios, sino a posibilitar la efectiva conciliación, de la citada y lícita actividad económica del alquiler vacacional, con la organización del régimen interno de la ciudad, posibilitando la convivencia residencial estable y habitual con una actividad caracterizada por su transitoriedad y falta de permanencia, al responder a circunstanciales necesidades alojativas.»*

El último hito en la materia de la limitación de los usos turísticos en viviendas por los planes urbanísticos lo encontramos en la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional – STC 64/2025 –, de enorme interés y trascendencia en su conjunto, en la que nos limitamos aquí a extraer ciertos pasajes de su Fundamento

Jurídico Cuarto, en el que el Tribunal acepta como una función propia del urbanismo lo siguiente: *“Constituye una norma tradicional de nuestro ordenamiento que el derecho de propiedad de las construcciones y edificaciones, en general, conlleva el deber de dedicarlos a usos que sean compatibles con la ordenación territorial y urbanística [art. 15.1 a) TRLSRU; anteriormente, en sentido análogo, el art. 9.1 del texto refundido de la Ley del suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (TRLR); el art. 21.1 del texto refundido de la Ley sobre el régimen del suelo y ordenación urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio; el art. 158.1 del texto refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana, aprobado por el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril; y el art. 47.1 de la Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana]. Ese régimen de usos, que deviene así fundamental para fijar el concreto contenido del derecho de propiedad sobre el suelo y sobre las edificaciones, se encuentra regulado con distintos niveles de detalle en la legislación autonómica sobre ordenación territorial y urbanística, aunque su desarrollo y la concreción de su contenido —además de su asignación a terrenos y edificaciones concretos mediante la técnica de la calificación urbanística— se realiza en el propio planeamiento. Esta fragmentación regulatoria no impide observar, sin embargo, que las distintas legislaciones autonómicas sobre ordenación territorial urbanística y, en consonancia con ellas, los instrumentos de planeamiento, contemplan el uso residencial como uno de los posibles tipos de uso urbanístico, y que suelen encuadrar dentro de él, como uso pormenorizado, el uso de vivienda (de “hogar”, por utilizar una expresión acaso menos precisa técnicamente, pero desde luego más gráfica y que ayuda a superar la polisemia del vocablo “vivienda” en este contexto). Esta circunstancia debe ponerse en conexión con el mandato de la legislación básica estatal de 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 (art. 3.4 in fine TRLSRU; previamente, art. 2.4 TRLR; y, con anterioridad, art. 2.3 de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo). Esta prescripción limita el, por otro lado, amplio margen de configuración que asiste a la legislación urbanística y al planeamiento a la hora de diseñar el correspondiente régimen de usos del suelo y de las edificaciones: no impide que se admita la implantación de usos no residenciales en los inmuebles destinados por el planeamiento al uso residencial, pero sí explica y justifica que esta posibilidad suela quedar sometida a determinados límites en garantía del uso principal de la edificación, uso principal que, según acaba de indicarse, se encuentra directamente ligado al derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE)”*.

A modo de conclusiones: El principio de desarrollo urbano sostenible, en la medida que debe considerar la efectividad del derecho a la vivienda vinculado a la ordenación de los usos del suelo propios de los planes urbanísticos, no solo nos va remitir a la tradicional función de provisión de suelo para vivienda asequible —así, los patrimonios públicos de suelo y las reservas de suelo con destino a vivienda

protegida– sino que ahora permitiría también trascender este marco para adentrarse en la configuración normativa de obligaciones de los propietarios en el uso de sus viviendas y vinculados a su función social –exigiendo su ocupación efectiva o limitando la misma al uso de vivienda como domicilio– y estableciendo ciertas limitaciones o prohibiciones a la propiedad inmueble de dar otros usos distintos a la vivienda –así por ejemplo, los usos turísticos o arrendamientos de corta duración– todo ello sobre la base de 1) la necesidad de introducir medidas de remediación al tensionamiento de los mercados residenciales con objeto de asegurar el acceso a la vivienda y 2) la preservación de la funcionalidad y la protección de los entornos urbanos.

En cualquier caso, las obligaciones positivas, así como las limitaciones o las prohibiciones dispuestas en las normativas urbanísticas, deberán ser en todo caso proporcionadas al fin que persiguen y no deben ir más allá de lo que sea necesario para poder asegurar su efectiva consecución; extremo que deberá ser acreditado en las memorias de los respectivos planes urbanísticos. Más adelante se incide en esta importante cuestión.

3. EL PAPEL DEL URBANISMO EN LA LEY 12/2023 POR EL DERECHO A LA VIVIENDA

La Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (en adelante LDV) surge rodeada de polémica. La dialéctica y la complejidad competencial entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de urbanismo y de vivienda, apuntada más arriba, se va a manifestar con toda evidencia a partir de 2013 en un permanente conflicto entre el Estado –que va a asumir una posición más conservadora (Quintía, 2017) sobre el alcance y el contenido del derecho a la vivienda del artículo 47 de la CE en defensa de la propiedad privada inmueble amparada en el artículo 33 de la CE– y algunas comunidades autónomas que van a querer dar pasos en sus leyes autonómicas hacia la efectividad del derecho a la vivienda en base al desarrollo de su función social, como hemos visto singularmente con el ejemplo catalán. Así, van a ser recurridas por el Estado todas aquellas cuestiones sobre los deberes de ocupación efectiva de las viviendas y todas las obligaciones a los grandes tenedores para combatir situaciones de exclusión residencial, cuestiones tan relevantes en un contexto de crisis inmobiliaria.

El Tribunal Constitucional, a partir del año 2018, va a ir dictando sucesivas sentencias que respaldan la capacidad competencial de las comunidades autónomas de configurar un contenido de la función social de la propiedad de la vivienda, delimitador del contenido del derecho de propiedad, en la medida que el mismo es preciso para atender sus políticas de vivienda (Arias, 2019).

Esta jurisprudencia va incluso a criticar abiertamente al Estado por inactividad legislativa en el desarrollo de sus propias competencias, que se concretan en la

capacidad de desarrollo legal de la competencia amparada en el artículo 149.1.1º de la CE, abriendo así la vía de interpretación de que, aunque el derecho a la vivienda del artículo 47 de la CE, ciertamente, no es un derecho fundamental, sí es un derecho propiamente constitucional que reclama la igualación de las condiciones básicas de la ciudadanía en el ejercicio de sus derechos y deberes en relación, en este caso, con el acceso a la vivienda. Extremo que se ratifica y proclama de forma ya definitiva en la STC 79/2024.

De esta forma, el Estado, ahora de distinto signo político respecto a la década anterior, va a asumir en base a este título competencial del artículo 149.1.1º CE, junto al título transversal de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica del artículo 149.1.13º de la CE, la regulación legal de una legislación estatal en materia de derecho a la vivienda y para todo el territorio con incidencia en el alcance y delimitación de límites de la propiedad inmueble (García Rubio, 2023), entre otras cuestiones.

El problema que va a surgir es que la nueva legislación estatal por el derecho a la vivienda se va a superponer de forma indefectible con la regulación que algunas comunidades autónomas ya habían establecido en sus respectivas leyes autonómicas y con los recelos competenciales de otras, que van a ver una clara invasión competencial de sus títulos competenciales exclusivos en materia de vivienda.

Estas circunstancias obligaron al legislador a ser extremadamente cauteloso en su redacción original y provocó que el redactado legal finalmente aprobado fuera desprovisto de mandatos ciertos para ser sustituidos por habilitaciones, por recomendaciones a las comunidades autónomas o incluso se provocó la conversión de algunos de sus artículos clave en una legislación simplemente de carácter supletorio; extremo este que, como hemos visto, fue vedado por el Tribunal Constitucional y que por ello terminará provocando la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de todo el artículo 16 que regulaba, en un origen, las condiciones básicas de la figura de la vivienda protegida y que determinaba precisamente la obligación de la calificación permanente en todo el Estado de las viviendas protegidas que se promocionaran sobre los suelos urbanísticamente calificados con este destino de vivienda protegida. Esta calificación permanente, que se estima capital por lo que después se dirá, ya se incorporó en Euskadi con entrada en vigor a partir del año 2003; y sobre la importancia de extender esta medida en todo el Estado ya se reflexionaba en el lejano año 2009 (Vinuesa, De la Riva y Palacios, 2009).

Centrándonos en sus contenidos, según la exposición de motivos de la ley, y en aras a la efectividad del derecho a la vivienda, son dos los principales objetivos que se proponen (Ponce, 2023);

- 1) La necesidad de constitución progresiva del parque público de vivienda como correlato del patrimonio municipal de suelo, que no solo tiene por

objetivo promover viviendas protegidas (asequibles) sino que ahora va buscando generar un parque público de vivienda a través de la figura de las viviendas sociales –de titularidad pública que se ponen a favor de terceros en régimen de alquiler o en derecho de superficie–.

- 2) La necesidad de preservación del equilibrio del mercado residencial, considerado en su conjunto, lo que determina la potestad pública de la declaración de zonas de mercado tensionado y dispone la necesidad de adopción de ciertas medidas de corrección de este desequilibrio por las administraciones, entre las que figura, pero no solo, la limitación de las rentas de las viviendas libres.

Ambos objetivos van a tener cierta conexión con las materias de la ordenación del territorio y urbanismo, aunque, lógicamente, las exceden.

A. Constitución progresiva de parques públicos de vivienda

Sobre la importancia de este objetivo y su íntima relación con la política de suelo y de vivienda, ha sido prácticamente unánime la literatura especializada y que ha venido demandando la necesidad de disponer de este parque público de vivienda en régimen de alquiler (Górgolas, 2022).

En primer lugar, debemos destacar la consideración en la ley del parque público de vivienda como servicio de interés general (artículo 4.1). Esta calificación tiene importantes repercusiones bajo el paraguas de la normativa europea (Vaquer, 2024). Nótese que dicho parque no va a constituirse solo con viviendas sociales, sino que puede contener también viviendas libres de titularidad pública, de modo que el planeamiento urbanístico está concernido para poder delimitar áreas de adquisición preferente de suelos y de edificios residenciales libres a los efectos de integrar este parque público de vivienda –no solo la provisión pública de suelo– como por ejemplo ha venido haciendo el Ayuntamiento de Barcelona en toda la ciudad condal a partir del año 2018 (Vivienda Barcelona, 2023).

También debemos poner de manifiesto la plena carta de naturaleza que se da a los suelos o edificios de carácter demanial para poder destinarlos a viviendas o alojamientos dotacionales por el planeamiento con el último fin de formar parte de estos patrimonios públicos –ver artículo 15.1 letra a)– que apuntala esta posibilidad, que solo se intuía en la legislación estatal básica de suelo, como hemos visto anteriormente. La legitimidad de esta habilitación ha sido confirmada de forma reciente por el Tribunal Constitucional (STC 190/2025).

La constitución y desarrollo de los parques públicos de vivienda también va a introducir ciertas novedades en materia de gestión patrimonial de los suelos residenciales de titularidad pública, en las que se va a disponer la obligación de la preservación de la titularidad pública del suelo (artículo 28.1 letra b), aunque

finalmente se va a terminar configurando como una recomendación. En materia de gestión patrimonial de suelos públicos con destino a vivienda, en este caso de titularidad autonómica, puede consultarse la recientemente aprobada Ley Foral 9/2025, de 30 de junio, que modifica el régimen jurídico del Banco Foral de Suelo en base a estos mismos principios.

La única obligación legal cierta va a ser la recogida en el artículo 15.1 letra e) LDV que dispone que, en las zonas declaradas de mercado tensionado, los patrimonios públicos de suelo obtenidos por las cesiones de aprovechamiento urbanístico deben ser ahora destinados necesariamente de forma exclusiva con destino a viviendas sociales, quedando de esta forma vinculados estos suelos a los parques públicos de vivienda. Esto hay que ponerlo en conexión con el artículo 36 LDV que va a introducir obligaciones de transparencia sobre estos suelos públicos disponibles para viviendas sociales.

Finalmente, la disposición transitoria segunda va a introducir la obligación de comunidades autónomas de planificación de una progresiva configuración de parques de viviendas, bien de titularidad pública o privada, con “destino a políticas sociales”, concepto que, como se puede observar, es más amplio que el parque público de vivienda. Así, por ejemplo, en Cataluña esta planificación del parque de vivienda destinado a políticas sociales va a adquirir forma de instrumento de ordenación territorial como el vigente Plan Territorial Sectorial de Vivienda 2024.

B. Procurar el equilibrio en los mercados de suelo y de vivienda

En lo que refiere a la preservación de equilibrio en el mercado residencial para procurar adaptar la oferta de vivienda, especialmente la vivienda asequible, a la demanda, son bastantes las novedades que introduce la LDV y que se van a relacionar con la materia urbanística.

La primera es que se da carta naturaleza a la posible extensión del concepto de la función social de la propiedad inmueble urbana (artículo 11.1 letra a) a través de los planes urbanísticos que ahora se van a ver habilitados a incidir en los usos de las viviendas libres en base al principio del desarrollo urbano sostenible, que hemos visto en el apartado anterior (artículo 15.3), tal como se ha ido acuñando por la jurisprudencia.

En relación con esto, se debe resaltar el llamamiento que hace la ley estatal a la planificación de ordenación territorial y urbanística en materia de acceso a la vivienda. Ello va a comportar adaptar la oferta de las futuras viviendas a las necesidades de acceso de la población, utilizando para ello las tipologías de viviendas o de alojamientos que sean necesarias (artículo 15.1 b), aplicado tanto a ámbitos como a solares, velando por el cumplimiento del principio de cohesión social y teniendo en cuenta las condiciones socioeconómicas de los residentes para evitar procesos de gentrificación (artículo 15.2).

No menos importante es el incremento de las reservas de suelo con destino a vivienda protegida (disposición final 4ª) y que ahora se va a complementar con la obligación de que al menos la mitad de esta reserva se deba destinar al alquiler asequible, aunque no se especifica si el deber de alquiler se vincula o no al régimen urbanístico de calificación del suelo (artículo 15 letra d). En este sentido, también se va a establecer una suerte de irreversibilidad de esta calificación urbanística de los suelos con destino a vivienda protegida, y sin perjuicio de la posibilidad de adaptar su régimen a futuras demandas (artículo 15 letra c).

Transcendiendo del marco de la técnica de las reservas de suelo con destino a vivienda protegida, destacar que el artículo 17.5 va a habilitar a los planes urbanísticos a vincular la concesión de determinados beneficios urbanísticos a parcelas o edificios a que las viviendas resultantes, que no son protegidas, queden vinculadas, aun de forma temporal, al régimen de alquiler asequible; cuestión esta que, aunque pueda valorarse positivamente y de gran utilidad, sobre todo en materias como la rehabilitación edificatoria, se nos antoja de dudoso encaje competencial.

Centrados en el mercado de la vivienda libre, es obligado hacer referencia a la figura de Zonas de Mercado Residencial Tensionado (ZMRT) del artículo 18, que merecen que nos detengamos en ellas más pormenorizadamente.

En primer lugar, se debe poner en evidencia que la efectividad jurídica de las ZMRT va a pasar necesariamente por realizar una declaración administrativa previa de una zona o un municipio como de mercado tensionado en la que se debe constatar el desajuste entre la capacidad de la oferta de vivienda para responder a la demanda, sobre todo en cuestiones de asequibilidad (artículo 18.1). Aclarado esto, conviene que hagamos alguna precisión: Parece evidente que la declaración administrativa ZMRT comporta el ejercicio de una potestad administrativa que reclama una previa habilitación legislativa en base al principio de legalidad, según dispone una reiterada jurisprudencia. Este principio de legalidad reclama que la legislación que habilita el ejercicio de tal potestad administrativa tenga un rango legal autonómico, ya que es la competente. Un ejemplo de la reciente adaptación de una ley autonómica en esta materia lo encontramos en la Ley Foral 17/2024 de noviembre de Navarra. No obstante, en Euskadi no hemos hecho todavía esta adaptación de nuestra propia legislación para incorporar la técnica de las ZMRT quedando remitidos solo a lo dispuesto en el artículo 18.1 LDV, lo que podría comportar inconvenientes a futuro.

Sea como fuere, lo cierto es que los apartados 2 y siguientes del artículo 18 solo se van a dictar por el Estado en el entendimiento de que las ZMRT, así declaradas, pueden tener que adoptar medidas que le corresponden al Estado –por ejemplo, la limitación de rentas en los contratos de alquiler (disposición final primera), obligaciones a los grandes tenedores (artículo 19), desarrollo de la política de

fomento a cargo del Estado en apoyo de los planes de acción en estas zonas (artículo 18.5) y la gestión patrimonial de suelo del Estado a favor de la vivienda social (disposición adicional segunda en relación con el apartado 18.6)–.

Nótese, por otra parte, que la aplicación de las medidas de remediación de estos planes trienales de acción en las ZMRT (artículo 18.4) pueden concernir a los planes de ordenación territorial o urbanísticos para adoptar estrategias con el objeto de corregir los desequilibrios evidenciados en la declaración; lo que hace muy conveniente establecer una correcta coordinación entre estos planes trienales de acción y los planes urbanísticos y de ordenación territorial que reclamaría, nuevamente, un desarrollo legislativo autonómico para poder hacerlo operativo.

C. Conclusión

La integración de las novedades introducidas por la LDV 2023 puede requerir de la adaptación de las legislaciones autonómicas de carácter urbanístico en materias como;

- 1) La planificación territorial y urbanística en relación con la vivienda.
- 2) Las reservas obligatorias de suelo y edificabilidad con destino a vivienda protegida, especialmente en régimen de alquiler asequible.
- 3) La gestión de las bolsas públicas de suelo a favor del parque público de vivienda.
- 4) La concreción de los contenidos de la función social del uso urbanístico de las viviendas, en base al principio de desarrollo urbano sostenible, más allá de las viviendas protegidas.
- 5) Las especialidades que una declaración de ZMRT puede comportar en el ejercicio de las potestades urbanísticas de ordenación, de ejecución, de intervención y de disciplina.

4. EL REFLEJO DE ESTOS CAMBIOS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO VASCO. LA LEY VASCA 6/2025 DE MEDIDAS URGENTES EN MATERIA DE VIVIENDA, SUELO Y URBANISMO

A. Provisión de suelo para vivienda asequible. La técnica de la calificación

En este apartado comprendemos las previsiones que la ordenación territorial y la urbanística hacen para obligar a que las actuaciones urbanísticas destinen parte de la edificabilidad residencial prevista por ellas con reserva a su destino a viviendas protegidas, calificando urbanísticamente el suelo por los planes. También se incluye el supuesto de destino del suelo equipamental público a los alojamientos dotacionales.

En primer lugar, debe hacerse un llamamiento al íntimo vínculo que existe entre la calificación urbanística de los suelos y la planificación territorial. Para la optimización de esta técnica va a resultar fundamental contar con planes actualizados a la realidad y, en su caso, suficientemente jerarquizados para poder garantizar que los planes urbanísticos que se aprueben se adapten a las necesidades globales de la comunidad autónoma, por ejemplo, en materia de cuantificación residencial. Así, la Ley 3/2015 de Vivienda (LV) sí prevé la existencia de un Plan Territorial Sectorial de Vivienda (PTS) pero que hasta la fecha ni siquiera se ha empezado a tramitar. Teniendo en cuenta esto nos resulta insuficiente que la Ley vasca de Medidas Urgentes 6/2025 (LMU) proponga la figura de los “ámbitos de desarrollo prioritario en materia de vivienda” pero que la declaración de dicha prioridad vaya a quedar a expensas exclusivamente de los ayuntamientos. Entendemos que esta priorización debería tener carácter normativo y estar ordenada, planificada y finalmente aprobada por el Gobierno Vasco, aunque en coordinación con los respectivos ayuntamientos.

Como antes se ha expuesto, la técnica de la calificación de suelo con destino a vivienda protegida fue incorporada al ordenamiento jurídico vasco en 1994 mientras la calificación de suelo con destino a alojamientos dotacionales lo fue en el año 2006 mediante la LSU. También hemos señalado anteriormente cómo esta técnica va a encontrar sus límites en la obligación de garantizar por el planificador la viabilidad económica de los desarrollos urbanísticos; lo que va a confrontar la intensidad en el uso de esta técnica con la necesidad de que los promotores asuman ciertos costes de urbanización en un contexto de densidad edificatoria razonable –cuanta más vivienda protegida menos beneficios arroja la operación para poder afrontar los costes–.

A día de hoy, las previsiones de suelo en Euskadi que ya ha sido calificado con destino a vivienda protegida que figuran como pendientes de desarrollo, son de 74.461 viviendas (Udalplan, 2024); dato que en el discurso político se ha vinculado con la inviabilidad económica para el desarrollo de muchos de estos ámbitos. Ello ha inclinado a los partidos políticos proponentes de la LMU a abrir ahora la posibilidad de la reconsideración a la baja de este estándar de reserva para vivienda protegida, circunscrita al suelo urbanizable, a expensas de justificarlo por parte de los ayuntamientos.

Otra de las novedades de la LMU es la adaptación de la reserva mínima de edificabilidad con destino a vivienda protegida, pero para su destino al alquiler asequible (10 % en suelo urbano y 20 % en suelo urbanizable); extremo este que viene exigido con carácter mínimo en la LDV y que ha sido considerado legítimo por el Tribunal Constitucional (STC 79/2024 Fundamento Jurídico 5) en base a la competencia del artículo 149.1.13º CE por la necesidad de contar con esta tipología de viviendas asequibles, también de alquiler, en el mercado residencial.

En relación con esto, se debe señalar que la LMU propone fijar este estándar de vivienda protegida en alquiler en el porcentaje mínimo estatal exigible, y además de forma vinculada a la legislación estatal expresamente. Siendo así, se corre el riesgo de que si esta previsión legislativa desapareciera de la legislación estatal –por ejemplo, piénsese en una posible derogación posterior–, podría arrastrar a la desaparición de esta obligación también en nuestro ordenamiento jurídico. Extremo este último, por cierto, que no deja de resultar abiertamente chocante considerando que la CAV es la única comunidad autónoma que tiene reconocido legalmente, como un derecho subjetivo de la ciudadanía, el acceso a la vivienda protegida en este régimen de alquiler asequible; lo que hace imprescindible el uso de esta técnica de la calificación urbanística de la vivienda protegida en régimen alquiler para poder garantizar la efectividad de este derecho subjetivo y vinculado a los futuros desarrollos urbanísticos.

También llama la atención que no se haya utilizado la LMU para aclarar si la calificación permanente de la vivienda protegida, en esta calificación de suelo destinada a vivienda protegida de alquiler, solo va a aplicar a su condición de vivienda protegida o también debe extenderse a su régimen de tenencia.

Tampoco se propone incorporar a nuestro ordenamiento jurídico urbanístico la inderogabilidad de la calificación urbanística de suelo con destino a vivienda protegida antes señalada y prevista en el artículo 15.1 letra c) de la LDV para, por ejemplo, determinar y concretar las circunstancias que pudieran habilitar a los planes urbanísticos a su futura reconsideración.

Para finalizar, se debe señalar que la ciudad de Barcelona y algunos municipios de su área metropolitana han utilizado esta técnica de calificación urbanística para extenderla también a los supuestos de edificación de solares o conversión por rehabilitación de edificios completos con destino a nuevas viviendas; de modo que los promotores se ven obligados a destinar parte de los futuros edificios –hasta en un 30 % de su edificabilidad residencial– para su destino a vivienda protegida (Vivienda Barcelona, 2023). Esta forma de operar, validada por la jurisprudencia, se plantea ahora extenderla al Plan Director Urbanístico del Área Metropolitana de Barcelona, actualmente en estado de tramitación.

B. La gestión de los patrimonios públicos de suelo

Los patrimonios públicos de suelo (PPS) para provisión de suelo para vivienda asequible, como hemos visto antes, era la única técnica que se arbitraba en la legislación urbanística preconstitucional (1956, 1975) como adecuada para hacer efectivo el derecho a la vivienda. Señalar que, a pesar de sus discretos resultados, la legislación de suelo estatal y todas las legislaciones urbanísticas nunca han dejado de apostar por esta técnica.

Precisamente, y con servicio a estos PPS, a partir de 1975, como hemos visto, se van a exigir en todos los desarrollos urbanísticos que los propietarios de suelo cedan a la administración un porcentaje de la edificabilidad habilitada, libre de cargas, para poder incrementar estos patrimonios públicos de suelo que incorporar al mercado. A día de hoy, esta técnica de cesión comporta que las administraciones públicas se vean obligadas a materializar sus derechos edificatorios sobre este mismo suelo que es reservado a vivienda protegida. La cesión se permite por la legislación estatal que se mueva en una horquilla entre el 5 % y el 15 % de estos derechos edificatorios; en Euskadi está fijada en el 15 %.

Es necesario apuntar que la legislación vasca de vivienda, en su artículo 7.4 y en disposición final cuarta que la desarrolla, va a disponer que estos parques públicos de suelo con destino a vivienda protegida se promovieran en alquiler para poder hacer efectivo el derecho subjetivo a la vivienda: *“4. El Gobierno Vasco y las administraciones públicas de carácter territorial orientarán los recursos disponibles en materia de vivienda preferentemente a la promoción de viviendas en régimen de alquiler, para destinarlas a los colectivos más desfavorecidos. Dicha preferencia significa que, exceptuando los destinados a rehabilitación, el 80 % de los recursos en materia de vivienda se destinarán a políticas de alquiler, no siendo inferior a ese porcentaje el volumen edificatorio de protección pública.”*

“Disposición final cuarta. Plazo para la aplicación de las políticas de vivienda previstas en el artículo 7.4. En las políticas de vivienda a las que se refiere el artículo 7.4 de esta ley, en las que la asignación de recursos públicos en materia de vivienda se destinará al alquiler en un 80 %, exceptuando los destinados a rehabilitación, dicho porcentaje se incrementará hasta llegar al 100 % en los cinco años siguientes a la fecha de publicación de esta ley.”

Pues bien. Diez años después hemos comprobado cómo el Gobierno Vasco sí va a aplicar sistemáticamente esta disposición, de modo que ahora destina el 100 % de su patrimonio público de suelo para promoción de VPO en régimen de alquiler; lo que no descarta ciertas distorsiones en ámbitos urbanísticos de considerables dimensiones. No obstante, no podemos decir lo mismo del mundo municipal donde una parte de los ayuntamientos no se va a sentir concernida por esta explícita obligación legal, ni siquiera a la hora de plantear las medidas de choque de los planes trienales de acción tras su declaración del municipio como ZMRT.

La LMU no va a abordar la cuestión pendiente del efectivo cumplimiento del artículo 7.4 y de la disposición final cuarta. De hecho, parece proponer una solución distinta practicando un desdoble en la participación en el porcentaje del 15 % - un 10 % para los ayuntamientos y un 5 % para el Gobierno Vasco - debiendo solo este último destinar el suelo a VPO de alquiler. Lo que parece dar a entender que los ayuntamientos van a quedar exentos de la obligación de promover vivienda

protegida de alquiler sobre los suelos obtenidos en base a su participación en el 10 % de los derechos edificatorios.

Esta forma de operar adolece de problemas importantes porque en aquellos municipios que hayan sido declarados como Zonas de Mercado Residencial Tensionado (ZMRT) la LDV (artículo 15.1 letra e) va a exigir que todo el suelo obtenido por las administraciones –en Euskadi, el 15 % de la edificabilidad- deba destinarse íntegramente a “vivienda social”; lo que incluye, según las definiciones de la propia LDV, la VPO en alquiler, si acaso la VPO en derecho de superficie; pero excluye la VPO en venta. Esta importante cuestión no se suele aclarar ni precisar en los planes trienales de acción que se han ido aprobando ligados a estas declaraciones ZMRT que se están haciendo en Euskadi. Y recuérdese, además, ligado a esto, que un criterio de actuación en materia de suelo es el de conservar en manos públicas la titularidad del suelo de uso residencial –tanto de vivienda protegida como libre– como ya viene a disponer el artículo 28.1 letra b) de la LDV, lo que nuevamente excluye la VPO en régimen de venta sobre estos suelos municipales.

Otra propuesta de la LMU, aparentemente neutra pero que tiene impacto, es la posibilidad de permutar el suelo así obtenido y sus derechos edificatorios por vivienda construida. Esta forma de operar entendemos que se habilita con objeto de evitar que los ayuntamientos deban afrontar el importante coste económico de la promoción de las viviendas protegidas en alquiler. No obstante, el número de viviendas resultantes de operar por promoción directa o por permuta es muy dispar, lo que precisaría de ciertos matices en el texto legislativo.

Finalmente, la LMU va a proponer la optimización de los suelos públicos de vivienda del Gobierno Vasco destinados al alquiler para poder hacer posible un levante de los futuros edificios a los efectos de aflorar nueva edificabilidad no lucrativa con destino a nuevos alojamientos dotacionales. La medida parece adecuada, sobre todo en los municipios declarados como ZMRT, pero debería extenderse esta posibilidad también a los patrimonios municipales de suelo de los ayuntamientos, no limitando su aplicabilidad al patrimonio público de suelo del Gobierno Vasco.

C. La delimitación de los usos en viviendas. La técnica de la zonificación

Sobre la base de la subordinación de la ordenación urbanística al derecho a la vivienda y, por lo tanto también, de los usos admisibles por la planificación en los suelos y edificios residenciales –artículos 3.4 TRLSRU 2015 y artículo 15.3 de la LDV interpretados por el Tribunal Constitucional en STC 64/2025– va a reconocerse a los instrumentos de ordenación urbanística la capacidad de obligar a la propiedad para que las viviendas libres se destinen a vivienda habitual y permanente y con exclusión de otros usos posibles –usos turísticos y arrendamientos de corta duración en general–.

Hemos señalado más arriba el caso de la Comunidad Autónoma de Cataluña como el más paradigmático en esta materia, porque no solo se han limitado a señalar esta posibilidad en el alcance que su legislación de vivienda da a la función social de la propiedad, sino que también han decretado, con carácter general, que en determinados municipios con tensionamiento en el mercado de vivienda, los instrumentos de ordenación urbanística pueden condicionar o prohibir otros usos de las viviendas que no sea el de domicilio habitual.

De hecho, en Cataluña, el uso turístico en viviendas va a resultar incompatible con el uso residencial propio de estos inmuebles, habilitando al mismo tiempo a los planes de ordenación urbanística a hacer ciertas excepciones. En estos municipios catalanes esta misma incompatibilidad va a justificar:

- 1) La necesidad de obtener una autorización administrativa –licencia urbanística– previa para poder ejercer esta actividad turística en las viviendas y
- 2) el acotamiento temporal de la autorización para dicho ejercicio a un máximo de cinco años.

En relación con esto mismo, conviene no perder de vista que el ejercicio de la actividad turística en viviendas o su explotación como arrendamiento de corta duración son actividades de servicios amparados en la Directiva de Servicios 2006/123/CE de la Unión Europea, como aclaró la STJUE Cali Apartaments. Siendo así, las condiciones, limitaciones o las prohibiciones en los usos de las viviendas impuestas por los planes urbanísticos deberán estar justificadas en razones imperiosas de interés general y cumplir, en el concreto supuesto, el principio de proporcionalidad, de modo que no vaya más allá de lo necesario para proteger dicho interés general.

Aquí nos será de mucha utilidad la técnica urbanística de la zonificación. La técnica de la zonificación comporta la posibilidad de que los instrumentos de ordenación urbanística y territorial discriminen zonas en los municipios y en los territorios a los efectos de darles un tratamiento diferenciado. De forma y manera que, en base al análisis de la problemática en particular por zonas o barrios, va a ser posible establecer prohibiciones a unas zonas, limitaciones a otras y reconocer la plena libertad de establecimiento a unas terceras. A este respecto, nótese que la prohibición normativa absoluta, prescindiendo de la técnica de la zonificación, puede no cumplir la condición necesaria de la proporcionalidad.

Pues bien. En base a la literatura existente, no puede albergarse duda de que la actividad turística o la actividad de arrendamiento de corta duración, al ser más rentables, pueden detraer viviendas del mercado para el arrendamiento de viviendas como residencia habitual y permanente y, por ende, recalentar el mercado y los precios de acceso a la vivienda, incidiendo de forma negativa en el

mismo. Siendo así, se ha reconocido por la jurisprudencia la legitimidad de las regulaciones urbanísticas, por la necesidad de preservar el mercado de acceso a las viviendas para uso habitual y procurar evitar las presiones en el entorno urbano generados por fenómenos de turistificación, como verdaderas razones de interés general que justifiquen la imposición de condiciones, limitaciones y prohibiciones. Pero el problema va a radicar en la acreditación del cumplimiento del principio de proporcionalidad; esto es, justificar que no se va más allá de lo necesario.

Si tomamos el ejemplo de las presiones en el entorno urbano por el fenómeno de la turistificación, debe reconocerse que la misma se acredita especialmente en algunos barrios, pero quizás no en otros. Por lo que el cumplimiento del principio de proporcionalidad obligaría al planificador urbanístico a discriminar el tratamiento limitativo o prohibitivo de unas zonas respecto a otras en base a la técnica de la zonificación.

En cualquier caso, nada de esto se prevé en la legislación urbanística o de vivienda vascas, que por ello van a quedar remitidas a la legislación sectorial de turismo y que somete la actividad turística en viviendas a una declaración previa a instancia de los particulares –por lo que no se precisa autorización administrativa para el ejercicio de la actividad turística ni, por tanto, la misma va a quedar sometida a plazo–. Esta declaración responsable tan solo queda condicionada a que se justifique que se cumple con la normativa urbanística, esto es, que el planeamiento no prohíbe la actividad. Nótese que en Cataluña la regla es precisamente la inversa, de modo que el particular va a tener que probar que la actividad está expresamente permitida en el régimen de usos de los planes urbanísticos a la hora de solicitar la licencia para el ejercicio de la actividad.

En la LUM sí se prevé una modificación legislativa sectorial de turismo para que, a partir de su aprobación, en las ZMRT no se puedan dar de alta nuevas viviendas de uso turístico –no se habla de otro tipo de arrendamientos de corta duración– para proteger el derecho acceso a la vivienda en el mercado en condiciones asequibles. No obstante, a nuestro juicio, la medida llega ya tarde, dado que es preciso dar una respuesta a las viviendas de uso turístico y a los arrendamientos de corta duración que ya están actualmente operativos, como se ha hecho en Cataluña al quedar sometida esta forma de explotación de las viviendas a un plazo temporal máximo sometiéndolas al régimen de licencia urbanística.

D. El refuerzo de la potestad administrativa de intervención en el mercado

La facultad reconocida a favor de las administraciones de intervención en el mercado de suelo y de la vivienda es una potestad exorbitante tradicional en la legislación urbanística. Se trata de otorgar, por ley, a las administraciones unas

determinadas facultades para posicionarse en el mercado, superando las restricciones del derecho civil en aras a la preservación y consecución real y efectiva del interés público.

En materia del derecho a la vivienda, la declaración de un municipio o una de sus zonas como ZMRT debería ser consecuente y establecer como obligación la intervención de la administración pública en el mercado. Así debería quedar acreditado en los planes trienales de acción. Porque carece de toda lógica, por ejemplo, que la declaración ZMRT establezca limitaciones a las rentas del arrendamiento de viviendas entre los particulares, mientras la administración se inhibe de actuar interviniendo en el mercado para procurar un mejor equilibrio, sobre todo, a través del incremento de la oferta pública de vivienda asequible.

Procurar este incremento de oferta de vivienda asequible puede articularse a través de varias vías. En primer lugar, la vía más natural es el ejercicio de derechos de adquisición preferente –de tanteo y retracto– en el mercado de suelo residencial y de vivienda para procurar incrementar la oferta pública de inmuebles a precio asequible sobre zonas previamente delimitadas por los planes urbanísticos, como habilita la legislación urbanística. Señalar que el artículo 125 apartado primero letra d) de la LSU 2006 dispone esta técnica urbanística de delimitación de áreas de tanteo y retracto para los supuestos de intervención en el mercado inmobiliario con carácter general; llegando a alcanzar a suelos y edificios de viviendas libres que, como hemos comentado, ya se hace en la ciudad de Barcelona.

Los derechos de adquisición preferente son muy útiles para la constitución de parques públicos de vivienda cuya constitución y desarrollo mandata la LDV; incluso llamando a la colaboración de promotores sociales –del tercer sector– para complementar la actividad pública. En esta misma línea de reflexión debe destacarse que en Euskadi se calcula que hay unas 60.000 viviendas protegidas de calificación permanente, muchas de las que están actualmente en manos de propietarios particulares y que, por su condición de viviendas protegidas, están sometidas a los derechos de tanteo y retracto. Este parque de vivienda protegida a perpetuidad constituye una oportunidad clave para el incremento de los parques públicos o semipúblicos de vivienda en régimen de alquiler en Euskadi. Todo ello sin perjuicio de la intervención administrativa propia en materia de vivienda habilitada en el artículo 63 de la LV para asegurar el cumplimiento de la función social, evitando su uso irregular fundamentalmente por motivos de desocupación.

No obstante, proceder por esta vía va a exigir siempre un previo procedimiento administrativo de declaración de la vivienda en concreto en situación irregular, lo que le resta eficacia. En relación con esto, parecería ser preciso un mayor desarrollo legal autonómico para aclarar la prioridad en el uso de las técnicas de intervención administrativa, con objeto de dirigirlas de forma preferente sobre los grandes tenedores de viviendas en las zonas ZMRT, todo ello en base a la condición

protagónica que la legislación estatal les va a otorgar en el artículo 11.1 letra e) y el artículo 19 LDV. No obstante, la LMU nada dispone sobre esto.

5. A MODO DE RECAPITULACIÓN Y CONCLUSIONES

A modo de recapitulación, hemos podido comprobar cómo la legislación del Estado, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la del Tribunal Supremo han ido evolucionando progresivamente, no pocas veces a instancias e impulso de las legislaciones autonómicas urbanísticas y de vivienda, para extender la consideración y alcance del derecho a la vivienda, más allá de ser un principio rector, en el contexto de un Estado social y democrático de derecho.

Este desarrollo se ha sustentado en la estrategia de la integración del derecho a la vivienda en el marco más amplio de las exigencias del desarrollo urbano sostenible, lo que ha permitido alcanzar también a la regulación urbanística de los usos del suelo y de edificios en base a su función social, trascendiendo de esta forma el marco tradicional de la intervención administrativa a través de la técnica de constitución de patrimonios públicos de suelo. Función social de la propiedad inmueble que en un primer momento exigió destinar una parte de la edificabilidad con destino a vivienda protegida, reservas de suelo, pero que ha terminado por alcanzar al régimen de los usos admisibles en las viviendas libres también para poder determinar por los planes urbanísticos el deber de darles destino efectivo, o bien reservar el parque de vivienda para constituir exclusivamente el domicilio habitual y permanente de personas, limitando o prohibiendo dar a las viviendas otros usos.

Finalmente, en la LDV el derecho a la vivienda se ha terminado reconociendo como un derecho constitucional con contenidos básicos propios y exigibles a favor de la ciudadanía en todo el Estado, pero cuyo despliegue efectivo va a depender, en gran medida, de la actitud bien proactiva o bien de bloqueo de las comunidades autónomas, lo que lastra definitivamente la efectividad de su implantación.

En Euskadi, desde el año 2015 la legislación autonómica fue bastante más allá y vino a configurar el derecho a la vivienda como verdadero derecho subjetivo a favor de determinados colectivos sociales con subsiguiente carácter exigible a las administraciones; derecho subjetivo que puede materializarse bien en un acceso real y efectivo a la vivienda o alojamiento en el régimen de alquiler en condiciones asequibles o bien, en su defecto, consistir en una prestación económica. Evidentemente, la efectividad real en el acceso asequible a la vivienda va a ser muy dispar según se concrete en el derecho a la puesta a disposición de una vivienda o alojamiento asequible o bien se opte en sustitución por abonar una prestación económica para mitigar parcialmente el impacto de las rentas en el mercado libre.

En cualquier caso, solo el mero reconocimiento de este derecho subjetivo de acceso a la vivienda asequible ya reclamaría una actitud proactiva de las

administraciones, como preveía la legislación autonómica vasca de vivienda en materia de política pública de suelo y con destino a vivienda asequible en el régimen de alquiler. También llamaría a aprovechar la apertura del campo de acción de las administraciones en aras a procurar la efectividad del derecho a la vivienda, trascendiendo la función tradicional de estas como meros proveedores o suministradores de suelo para vivienda asequible, para poder alcanzar ahora también a la intervención e incluso la regulación del mercado de vivienda. Funciones de intervención y de regulación del mercado residencial en todo caso precisas en un contexto donde van a aparecer nuevos instrumentos de financiación y diferentes agentes que van a presionar la demanda de vivienda.

No obstante, como hemos visto, la Ley de Medidas Urgentes 6/2025, de 11 de diciembre (LMU) no va a buscar la recepción y la adaptación de nuestra legislación sectorial de urbanismo y de vivienda a estos avances, salvo en lo que fuera estrictamente obligatorio. La LMU propone abordar solo una parte de esta adaptación necesaria y lo hace tan solo a impulso de las obligaciones ciertas dispuestas en la legislación básica. Llama poderosamente la atención la incorporación de las obligaciones en materia de viviendas protegidas de alquiler asequible donde no solo se va a limitar a fijar los mínimos obligados en la legislación estatal, sino que incluso parece que la obligación de provisión de vivienda asequible en alquiler se va a incorporar “por imperativo legal” externo.

Finalmente, la LMU orilla cuestiones importantes como la regulación legal de la disposición de los suelos públicos con destino a los parques públicos de vivienda, así como el aterrizaje a nuestra legislación de las Zonas de Mercado Residencial Tensionado (ZMRT); cuestiones que sí ha abordado la Comunidad Foral Navarra. Debiendo hacerse notar, en particular, que estas dos mismas cuestiones son precisamente las destacadas en la exposición de motivos como los dos ejes estructurantes de la Ley estatal 12/2023 por el derecho a la vivienda (LDV).

Por todo ello, a la vista de la situación tensionada del mercado residencial, se propondría reflexionar a las administraciones públicas competentes, Gobierno Vasco y ayuntamientos, en torno a las siguientes cuestiones relacionadas con la materia urbanística y la vivienda;

- 1) La calificación de suelo. Suficiencia (o no) de los porcentajes de reserva de viviendas protegidas, específicamente en alquiler, y de alojamientos dotacionales vinculados a los desarrollos urbanísticos –y en su caso a las actuaciones edificatorias en determinadas circunstancias– en base a la aprobación previa de los instrumentos de ordenación territorial que determinen la cuantificación residencial necesaria. Desarrollo de la figura de la memoria social de los planes urbanísticos para acomodar las previsiones territoriales y las urbanísticas en materia de oferta de vivienda asequible y

mejorar su coordinación con los planes de vivienda, y más concretamente con los planes trienales de vivienda de las ZMRT.

- 2) Financiación sostenible de los desarrollos urbanísticos para viabilizar la promoción de viviendas protegidas y alojamientos en alquiler asequible utilizando a tal fin, si acaso como último recurso, la posibilidad de la permuta de los derechos edificatorios por viviendas construidas y con el destino exclusivo a integrar los patrimonios públicos de vivienda. Asimilación a todos los efectos del parque público de vivienda y de alojamientos como un servicio de prestación obligatoria por parte de las administraciones, aplicando un estándar mínimo de cesión de suelo urbanizado con este fin.
- 3) Reflexión profunda en torno a la aplicación efectiva de los bienes y de recursos de los Patrimonios Municipales de Suelo (PMS) para su destino de modo realmente preferente para la provisión de vivienda protegida, prohibiendo la posibilidad del uso de estos recursos públicos para otros fines; especialmente en aquellos municipios que hayan sido declarados como Zonas Mercado Residencial Tensionado (ZMRT). Señalamiento legislativo de la obligación pública de mantenimiento del suelo público residencial – protegido y libre– en manos públicas.
- 4) Prospeccionar la incorporación de la técnica de la zonificación para poder determinar, desde los planes urbanísticos, la obligación de la ocupación efectiva de la vivienda en forma exclusiva o predominante de vivienda habitual y permanente, muy especialmente en municipios declarados como Zonas de Mercado Residencial Tensionado (ZMRT). Revisar si el uso alternativo de las viviendas para fines distintos del de la vivienda habitual debe ser sometido a trámite de licencia a los efectos de poder controlar su expansión y, sobre todo, limitar su ejercicio en el tiempo.
- 5) Mejorar la regulación y la coordinación con los planes urbanísticos de las actuaciones de rehabilitación edificatoria con objeto de adaptar los edificios y las viviendas a los retos de la accesibilidad y a la eficiencia energética, de forma coherente con su carácter de servicio de interés general según la LDV.
- 6) Desarrollo de instrumentos de colaboración entre administraciones, en el marco de la gestión de los desarrollos urbanísticos, para maximizar la presencia de viviendas protegidas y en alquiler asequible, más allá de las obligaciones urbanísticas, utilizando las técnicas urbanísticas existentes como formas de ejecución pública y la reparcelación forzosa.
- 7) Reforzar la apuesta por la intervención en el mercado del suelo y en el mercado de vivienda, utilizando a tal fin las herramientas del derecho de tanteo y retracto tanto sobre suelos como sobre viviendas; en este último

caso, utilizando el parque de vivienda protegida de calificación permanente en manos privadas para hacer factible su incorporación al patrimonio público de vivienda.

- 8) Procurar la mayor efectividad del régimen de disciplina urbanística para asegurar la función social de los solares vacantes de edificación de uso residencial, velando por el cumplimiento de los plazos de edificación exigidos en los planes urbanísticos o, en su defecto, aplicando las herramientas legales urbanísticas para exigir su promoción.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AA.VV. (2025). Política de vivienda y urbanismo (XVII). Intervención en el mercado del suelo y de la vivienda (XVIII). En: *Tratado del Derecho a la Vivienda*. Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes. Págs. 1966-2186.
- Alonso Ibáñez, M. R. (2015). Efectividad del derecho a la vivienda a través de los mecanismos de acceso al suelo en la legislación urbanística española. *Revista de Geografía e Ordenamento do Território*. Número 7.
- Arias Martínez, M. A. (2019). Las competencias autonómicas en materia de vivienda frente a las competencias estatales de carácter transversal en la reciente jurisprudencia constitucional. *Sección estudios breves. Armela-red de investigación en igualdad, derechos y estado social y del proyecto de investigación* DER2016-79913-R.
- Burón Cuadrado, J. (2025). El problema de la vivienda. *Editorial ARPA*.
- Etxezarreta Etxarri, A., Izagirre Olaizola, J., Morandeira Arca, J., & Mozo Carollo, I. (2020). Urban touristification in Spanish cities: consequences for the rental-housing sector in San Sebastian. *Economic Research-Ekonomska Istrazivanja*.
- García Rubio, F. (2023). Derecho a la vivienda versus derecho de propiedad urbana. *Editorial Aranzadi*.
- Górgolas Martín, P. (2022). Política de vivienda y urbanismo en España. De la cautividad inmobiliaria a la retroalimentación eficiente. En: *La vivienda en propiedad y otras opciones de mercado ¿solución habitacional estancada o activo de inversión creciente?* Universidad Nacional Autónoma de México. Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias. Págs. 33-80.
- Maguregui Salas, I. (2018). Trabas y oportunidades del urbanismo para la promoción pública de viviendas. El servicio público de alojamiento. Más allá de las reservas de vivienda protegida. *Revista de Práctica Urbanística*. Marzo-Abril 2018. Editorial Wolters Kluwer.
- Noguera Fernández, A. (2025). La ineficacia de los derechos sociales en el marco de la gobernanza posdemocrática: un estudio de las políticas públicas de vivienda en España. En: *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 59, págs. 129-157.
- Ponce Solé, J. (2023). Estudio sobre las novedades jurídicas de la Ley Estatal 12/2023 de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. *Informe para la Fundación Hay Derecho consultable en línea* <https://www.hayderecho.com/wp-content/uploads/2023/05/Las-novedades-de-la-ley-estatal-jponce.pdf>
- Quintiá Pastrana, A. (2017). El derecho a la vivienda y la dialéctica entre descentralización y recentralización. En: *Revista Vasca de Administración Pública* núm. 109-I, septiembre-diciembre 2017. Págs. 225-267.
- Udalplan (2024). Publicación del Servicio de Planificación Territorial y Agenda Urbana del Departamento de Vivienda y Agenda Urbana del Gobierno Vasco https://www.euskadi.eus/udalplan_es/web01-a3lurpla/es/
- Vaquero Caballería, M. (2024). La vivienda en el derecho de la Unión Europea. En: *La ley por el Derecho a la vivienda. Balance de un año de aplicación*. Págs. 29-45. Editorial Tirant Lo Blanch.
- Vinuesa Angulo, J., de la Riva Amez, J. M., & Palacios García, A. (2009). Política de vivienda y urbanismo. *Revista Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*. Número XLI (161-162). Ministerio de Vivienda. Págs. 505-520.
- Vivienda Barcelona 2015-2023 (2024). Publicación del Ajuntament de Barcelona y Barcelona Regional.

REFERENCIAS DE JURISPRUDENCIA

Tribunal de Justicia de la Unión Europea

Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera) de 8 de mayo de 2013. Eric Libert y otros contra Gouvernement flamand (C197/11) y All Projects & Developments NV y otros contra Vlaamse Regering (C203/11) Peticiones de decisión prejudicial planteadas por la Cour constitutionnelle (Bélgica). Asuntos acumulados C197/11 y C203/11. Ver especialmente, apartados 67 y 84.

Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 22 de septiembre de 2020. Cali Apartments SCI y HX contra Procureur général près la cour d'appel de Paris y Ville de Paris. Peticiones de decisión prejudicial planteadas por la Cour de cassation. Asuntos acumulados C-724/18 y C-727/18.

Tribunal Constitucional de España

Sentencia 61/1997, de 20 de marzo (BOE núm. 99 de 25 de abril de 1997)

Sentencia 79/2024, de 21 de mayo (BOE núm. 152 de 24 de junio de 2024)

Sentencia 64/2025, de 13 de marzo (BOE núm. 88 de 11 de abril de 2025)

Sentencia 190/2025, del 16 de diciembre (BOE núm. 22 de 24 de enero de 2026)

Tribunal Supremo

Sentencia del Tribunal Supremo 3842/2020, Sala de lo Contencioso, Sección 1. ECLI:ES:TS:2020:3842 (19 de noviembre 2020)

Sentencia del Tribunal Supremo 210/2021, Sala de lo Contencioso, Sección 5. ECLI:ES:TS:2021:210 (26 de enero 2021)