

## **TITULO:**

# **LA COMPETENCIA DE LOS AYUNTAMIENTOS EN MATERIA DE VIVIENDA**

Por: Enrique Bueso Guirao  
Abogado  
Asesor Jurídico de la Asociación Española  
de Promotores Públicos de Vivienda y Suelo

## **SUMARIO:**

- 1.- Introducción: criterios competenciales de la LRSAL
- 2.- Evolución histórica de la competencia de vivienda
- 3.- Situación actual de la competencia de vivienda
  - 3.1.- Nuevos criterios competenciales
  - 3.2.- La competencia de vivienda en el nuevo art. 25 de la LBRL
    - 3.2.1.- Promoción y gestión de Vivienda de Protección Pública
    - 3.2.2.- Criterios de Sostenibilidad Financiera
  - 3.3.- La competencia de Vivienda en la normativa de las CC.AA.
    - 3.3.1.- Normativa de Régimen Local
    - 3.3.2.- Normativa Sectorial de vivienda y urbanismo
      - A) La vivienda es competencia municipal
      - B) Competencia para el diseño de la política municipal de vivienda. Planes de vivienda
      - C) Competencia para la promoción, administración y conservación de los parques de viviendas protegidas y suelos destinados a las mismas

## **RESUMEN**

Los ayuntamientos tras la modificación del artículo 25 de la Ley reguladora de las Bases de Régimen local realizada por la *Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local* (LRSAL) tendrán las competencias de vivienda que se detergen no solo en la normativa estatal sino también las que les atribuyan las Comunidades Autónomas en su normativa general o sectorial de urbanismo y vivienda.

## **ABSTRACT**

The municipalities will have the competencies of housing not only stated by the National regulation but also the Regional, in its general or sectorial Housing and Urban regulation, after the amendment of article 25 of the Law regulating the basis for the local regime carried out by the *Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local* (LRSAL).

**Palabras clave:** Competencias Municipales, Ayuntamiento, Vivienda, Vivienda de Protección Pública, Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, Reforma Régimen Local

**NOTA:** El presente estudio se enmarca en uno más completo realizado por Enrique Bueso Guirao y Juan Manuel Pérez Mira por la Asociación española de Promotores Públicos de Vivienda y Suelo (AVS) denominado “Efectos en el sector público local de la nueva Ley para la Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL)”

## **1.- INTRODUCCIÓN: CRITERIOS COMPETENCIALES DE LA LRSAL**

Tras casi dos años de debates, a finales del año 2013 se aprobó el texto definitivo de la “*Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*” (en adelante LRSAL) el cual fue publicado en el BOE del lunes 30 de diciembre, entrando en vigor al día siguiente. Tras más de un año de vigencia se siguen planteando muchas dudas en su aplicación, incluso tras haberse publicado distinta normativa de desarrollo, tanto por el Estado como por las Comunidades Autónomas.

Una de las finalidades esenciales reconocidas de la LRSAL es la de clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las propias de otras Administraciones. Es aquí donde se enmarca la famosa frase “una administración una competencia”. Para lograr este fin la LRSAL implementa, entre otras, las siguientes medidas:

- a) Se limita, en primer lugar, la amplia enumeración de competencias que actualmente tenían los ayuntamientos, desapareciendo algunas en materias tales como en sanidad, educación o servicios sociales, o restringiendo el contenido de otras como la vivienda, que se circunscribe a la protegida y con criterios de sostenibilidad. Además desaparece la cláusula residual de competencias del artículo 28 de la LRBRL.
- b) Se amplían, por el contrario, las competencias en Diputaciones Provinciales, institución que se ve ampliamente potenciada y reforzada por la norma. Éstas tutelarán e, incluso, ejercerán subsidiariamente las competencias de municipios menores de 20.000 habitantes, cuando se den ciertas circunstancias de carácter económico.

Pero este panorama no está completo sin el análisis de la normativa de las Comunidades Autónomas que, ante la nueva regulación estatal, han publicado diversas disposiciones normativas de todo rango con el fin de perfilar y aclarar distintos aspectos del nuevo panorama de competencias establecido en la LRSAL así como la aplicación de la misma en relación con la emisión de los informes previos de la administración competente en relación con la existencia o no de duplicidades y sostenibilidad financiera, exigidos por su artículo 7 en los supuestos del ejercicio de competencias distintas de la propias y atribuidas por delegación.

Esta normativa es ha sido la siguiente:

- País Vasco: Circular de 11 de marzo de 2014, de la directora de Relaciones con las Administraciones Locales y de los Registros Administrativos del Gobierno Vasco.
- Castilla y León: Decreto-ley 1/2014, de 27 de marzo, de medidas urgentes para la garantía y continuidad de los servicios públicos, derivado de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

- Andalucía: Decreto-ley 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.
- Galicia: Ley 5/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local.
- La Rioja: Ley 2/2014, de 3 de junio, de medidas para la garantía y la continuidad de los servicios públicos en la Comunidad Autónoma de La Rioja.
- Cataluña: Decreto-ley 3/2014, de 17 de junio, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación en Cataluña de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, LRSAL. Decreto Ley que no fue convalidado por el Parlamento de Cataluña. Además de dicha norma no convalidada, se ha publicado y ratificado por el Parlamento de Cataluña el Decreto-Ley 4/2014, de 22 de julio, por el que se establecen medidas urgentes para adaptar los convenios, los acuerdos y los instrumentos de cooperación suscritos entre la Administración de la Generalidad y los entes locales de Cataluña a la disposición adicional novena de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local.
- Comunidad Valenciana: Circular de 18 de junio de 2014, de la Dirección General de Administración Local sobre el nuevo régimen competencial contemplado en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, LRSAL.
- Comunidad de Murcia: Decreto-ley 1/2014, de 27 de junio, de medidas urgentes para la garantía y continuidad de los servicios públicos en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, derivado de la entrada en vigor de la Ley 27/2013. Posteriormente y con idéntico contenido la Ley 6/2014, de 13 de octubre, de medidas urgentes para la garantía y continuidad de los servicios públicos en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, derivada de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.
- Asturias: Decreto 68/2014, de 10 de julio, por el que se regula el procedimiento para la obtención de los informes previstos en el artículo 7.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.
- Comunidad de Madrid: Ley 1/2014, de 25 de julio, de Adaptación del Régimen Local de la Comunidad de Madrid a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.
- Baleares: Decreto-ley 2/2014, de 21 de noviembre, de medidas urgentes para la aplicación en las Illes Balears de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local.
- Canarias: Ley 7/2015, de primero de abril, de los municipios de Canarias.

La regulación de las CC.AA. es bastante similar entre sí, especialmente respecto a los temas competenciales, pudiendo extractarse una línea común de actuación.

Las razones que han llevado a las CC.AA. a la publicación de esta normativa es diversa, pudiendo destacarse que una de las más esenciales es la que se refiere a la clarificación del régimen competencial. Se pretende clarificar el nuevo panorama de

competencias, como expresamente indica la Circular emitida por la Generalitat Valenciana cuando señala: *“Ante las dudas interpretativas surgidas con motivo de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (en adelante LRSAL) y en particular en relación al nuevo régimen competencial de los municipios, se ha considerado necesario elaborar una circular informativa que sirva de guía para esclarecer el marco de actuación de los municipios en este ámbito”*.

En esta misma línea se manifiesta igualmente el Decreto-ley 3/2014 catalán (ya derogado por no haber sido convalidado pero muy ilustrativo) que justifica la fórmula del Decreto-ley en la urgencia y necesidad creada por las dudas interpretativa, al indicar que: *“La situación de indefinición generada está permitiendo que cada municipio haga una interpretación diferente, en cuanto a las materias competenciales sobre las que puede prestar servicios públicos a los ciudadanos, cuando tendrían que ser las mismas para preservar el principio constitucional de igualdad. También se pueden dar supuestos posibles de paralización o renuncia en la prestación de servicios y actividades dirigidas a los ciudadanos por entender que, con la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, el ente local ya no es competente para poderlos prestar. En muchos casos los ámbitos materiales afectados son los de naturaleza básica prestacional a los ciudadanos, como servicios sociales, enseñanza, políticas de inmigración, de ocupación y de defensa de consumidores.*

*Este escenario de incertidumbre afecta al funcionamiento diario de los entes locales puesto que la Ley estatal es vigente. Pero a este marco se añade el hecho de que la aplicabilidad de algunas de sus previsiones están diferidas en el tiempo, en ciertos plazos determinados, como son, por ejemplo, los relativos a la disposición adicional novena, respecto de la adaptación de acuerdos, convenios y otros instrumentos de colaboración, y a la disposición transitoria undécima, respecto a las mancomunidades de municipios”*.

En esta función clarificadora las distintas normativas se pronuncian, en el sentido de ampliar las competencias de los ayuntamientos, al considerar que, de acuerdo con la doctrina emanada del Tribunal Constitucional, el art. 25 no articula un modelo cerrado de competencias, sino que determina las competencias mínimas de los municipios españoles para garantizar la autonomía municipal; mínimo que puede ser desarrollado por la normativa de régimen local o sectorial de las CC.AA.

Es reveladora la Exposición de Motivos del Decreto andaluz, al indicar que: *“Para la aplicación de esta norma se parte de considerar competencias propias municipales las contenidas en el Estatuto de Autonomía para Andalucía y la legislación derivada del mismo: Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, y legislación sectorial, ya que esta Comunidad Autónoma, con competencias exclusivas sobre régimen local, viene a concretar las competencias propias municipales en el artículo 92.2 del Estatuto de Autonomía, considerándolas un núcleo competencial mínimo, conteniendo una cláusula residual «in fine» (letra ñ) que habilita para establecer otras con este carácter en norma con rango de Ley.*

*En este sentido, la disposición adicional tercera de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, reconoce esta competencia autonómica, al disponer que «Las disposiciones de esta Ley*

*son de aplicación a todas las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de sus competencias exclusivas en materia de régimen local asumidas en sus Estatutos de Autonomía, en el marco de la normativa básica estatal y con estricta sujeción a los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y racionalización de las estructuras administrativas».*

*En concordancia con lo anterior y con la doctrina consolidada del Tribunal Constitucional, contenida fundamentalmente en la Sentencia número 214/1989, de 21 de diciembre, de que la función encomendada a la legislación básica es garantizar las mínimas competencias que dotan de contenido la efectividad y garantía de la autonomía local, el artículo 2.1 de la LBRL, también modificado por el artículo primero uno de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, impone al legislador sectorial, sea autonómico o estatal, a tomar en consideración a municipios y provincias en la regulación de las distintas materias, atribuyéndoles las competencias que procedan. De ahí que no puede interpretarse que la reforma local llevada a cabo ha invertido este modelo, de modo que las leyes autonómicas que atribuyeron competencias a las entidades locales no han perdido vigencia como consecuencia de la aprobación de la norma estatal, sino que dichas competencias deben seguir siendo ejercidas por éstas en los términos previstos por las normas de atribución”.*

O como señala la Ley gallega 5/2014 en su Exposición de Motivos: *“en definitiva, como el modelo originario de la LBRL, la ley básica no articula un modelo cerrado de atribución de competencias locales”.*

Muy clara es también la Circular emitida por el Gobierno Vasco cuando indica que *“Las competencias propias de los municipios solo podrán ser determinadas por Ley, y se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad. Será, por lo tanto, la legislación sectorial del Estado o de la Comunidad Autónoma, «según la distribución constitucional de competencias vigente» (artículo 2, LBRL), la que atribuya competencias propias a los municipios. En la Comunidad Autónoma de Euskadi, dicha atribución también podrá ser realizada en las materias de su competencia por los órganos forales de los Territorios Históricos.*

*.../...*

*En este sentido, se considera que la normativa básica de régimen local no puede desconocer o menoscabar las competencias correspondientes a la Comunidad Autónoma de Euskadi en las materias relacionadas con los diferentes sectores de actuación pública; competencias que emanan directamente de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco. En consecuencia, dicha normativa estatal no puede impedir que, en las materias sectoriales de su titularidad, la Comunidad Autónoma de Euskadi atribuya competencias a los municipios situados en su ámbito territorial. Además de ser más respetuosa con las competencias autonómicas, esta interpretación viene refrendada, en el caso de la Comunidad Autónoma de Euskadi, por la disposición adicional octava, apartado 1, párrafo segundo del TRLHL, cuando establece que «Las instituciones vascas podrán, en sus respectivos ámbitos competenciales, atribuir competencias como propias a los municipios de sus respectivos territorios, con sujeción, en todo caso, a los criterios señalados en los apartados 3, 4 y 5 del artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local»”.*

El mantenimiento de este criterio de “*numerus apertus*” plantea una cuestión adicional pero íntimamente ligada con ella que analizamos. Como se ha visto, la LRSAL deroga el artículo 28 de la LRBRL, que permitía a los municipios actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas, pero en la actualidad hay Comunidades Autónomas que tienen en su normativa de régimen local una cláusula genérica de competencias. ¿Qué sucede con ellas? ¿Quedarían vigentes? LORENZO MELLADO indica en su estudio de la nueva Ley: “*Parece evidente que la derogación del artículo 28 no puede afectar a cláusulas similares de la normativa autonómica sobre régimen local. Pero también que si ello es así, lo es al menos sobre el presupuesto indiscutible de la indisponibilidad del sistema de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas a través de una Ley ordinaria de modificación -parcial- de las de bases estatales de la organización local*”<sup>1</sup>.

Tiene, entre otras, esta cláusula general de competencia la Ley 5/2010, de Autonomía Local de Andalucía, que, en su artículo 8, indica: “*Sin perjuicio de las competencias enunciadas en el artículo siguiente, los municipios andaluces tienen competencia para ejercer su iniciativa en la ordenación y ejecución de cualesquiera actividades y servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades de la comunidad municipal, siempre que no estén atribuidas a otros niveles de gobierno*”.

Además de ello, la normativa autonómica parte, en segundo lugar, de que tampoco puede darse a la Ley un pretendido efecto retroactivo en el sentido de que para poder continuar ejerciendo competencias que ya no define la LRSAL como propias, deba realizarse cualquier tipo de actuación especial. En este sentido las distintas normas de las CC.AA. son claras.

La citada ley gallega, indica claramente que “*Es evidente también que no pueden imponerse a las normas aprobadas con anterioridad a la entrada en vigor de la ley básica requisitos previstos en el artículo 25 que solo son de aplicación a las aprobadas en el nuevo sistema vigente tras la reforma, como los de previsión de la dotación financiera, cuando las competencias propias de las entidades locales vienen sustentadas aún por el actual sistema de financiación*”.

En esta misma línea, el artículo 1º del Decreto-ley andaluz (7/2014) deja perfectamente claro que: “*Las competencias atribuidas a las entidades locales de Andalucía por las leyes anteriores a la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, se ejercerán por las mismas de conformidad a las previsiones contenidas en las normas de atribución, en régimen de autonomía y bajo su propia responsabilidad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 7.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos siguientes del presente Decreto-ley*”.

Igualmente la Exposición de motivos de la Ley riojana que indica que: “*Por esta razón la ley recoge y da continuidad al ejercicio de competencias atribuidas a las entidades*

---

<sup>1</sup> Lorenzo Mellado Ruiz, “Génesis y realidad de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local: ¿Una nueva reforma económica local?”, página 150. Una nueva reforma económica local (Temas de Administración Local)CEMCI ISBN: 8494105191

*locales antes de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre. Determina los órganos encargados de emitir los informes vinculados al ejercicio de competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación por las entidades locales”.*

O la clara conclusión de la Circular de la Generalitat Valenciana: *“Podemos concluir, por tanto, que los municipios de la Comunidad Valenciana que venían ejerciendo como propias a la entrada en vigor de la LRSAL competencias atribuidas tanto por el artículo 33 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana, como por la legislación sectorial autonómica en vigor continuarán haciéndolo, con independencia de que se refieran o no a materias incluidas en el listado del artículo 25.2”.*

La reciente Ley de Municipios de Canarias sigue totalmente la línea anteriormente indicada, por un lado, en su articulado atribuye como competencia propia de los ayuntamientos la vivienda<sup>2</sup>, y en sus disposiciones Transitorias Primera y Segunda<sup>3</sup>, establece al igual que las anteriores la ampliación de competencias atribuidas por leyes sectoriales de Canarias y la continuidad de los servicios preexistentes pues la limitación de las competencias de la LRSAL se aplica exclusivamente “para las asunción de nuevas competencias o la creación de nuevos servicios”.

## **2.- EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA COMPETENCIA DE VIVIENDA**

Desde antiguo, los ayuntamientos como administración más cercana al ciudadano han promovido viviendas sociales para sus vecinos que se encontraban en situaciones de necesidad, bien mediante la promoción para su cesión en venta por un precio asequible, bien para su arrendamiento, creando así un parque estable de viviendas en alquiler. Para ello han contado tradicionalmente con entes instrumentales que, por su mayor libertad de actuación e independencia financiera, facilitan enormemente esta labor. Surgen así

---

<sup>2</sup> El **Artículo 11 (Atribución de competencias propias)**, indica que *“sin perjuicio de lo previsto en la legislación básica, los municipios canarios asumirán, en todo caso, las competencias que les asignen como propias las leyes sectoriales de la Comunidad Autónoma de Canarias sobre las siguientes materias: q) Vivienda”.*

<sup>3</sup> **Disposición transitoria primera. Vigencia de las normas sectoriales autonómicas.**

Las competencias atribuidas a los municipios por las leyes de la Comunidad Autónoma de Canarias con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, se continuarán ejerciendo por los mismos, en régimen de autonomía y bajo su propia responsabilidad, con el contenido y alcance establecido por la respectiva norma de atribución.

### **Disposición transitoria segunda. Continuidad de los servicios preexistentes.**

Cuando las competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación se vinieran ejerciendo con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, en virtud de lo que establecía la redacción originaria del artículo 25.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de Bases del Régimen Local y del artículo 28 del mismo cuerpo legal, los municipios podrán continuar la prestación de los servicios vinculados a las mismas, de tal modo que el procedimiento previsto en el artículo 7.4 de la citada Ley 7/1985, se aplicará exclusivamente para la asunción de nuevas competencias o la creación de nuevos servicios.



los promotores públicos locales. Existen ejemplos de patronatos de viviendas desde principios del siglo XX, como el Patronato de la Vivienda de Barcelona.

Ante esta realidad social la competencia en materia de vivienda es algo que tradicionalmente ha otorgado la legislación vigente a los ayuntamientos, como una facultad inherente a los mismos. Esta competencia era contemplada por distinta normativa tanto de régimen local como de urbanismo, al vincular los patrimonios municipales de suelo a la promoción de vivienda sometida a algún régimen de protección pública, pero también de forma específica la legislación sustantiva de vivienda, surgiendo así las denominadas “Leyes de Vivienda” de las que se han dotado gran parte de CC.AA., competencia contemplada igualmente en la normativa de financiación de vivienda protegida, tanto estatal como autonómica.

Consecuentemente con ello, el Municipio y, con carácter específico, sus empresas urbanísticas y/o de vivienda, han sido actores fundamentales e imprescindibles para proveer de vivienda a los ciudadanos más necesitados mediante la ejecución de los “Planes de Vivienda” tanto estatales o autonómicos como locales.

Originariamente, la LRBRL establecía en su artículo 85.1 que: “1. Son servicios públicos locales los que prestan las entidades locales en el ámbito de sus competencias”. Por su parte, el artículo 25 que determinaba las competencias de los municipios, indica que éstos ejercerán, en todo caso, las siguientes competencias:

*“d) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, pavimentación de las vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales”.*

De igual manera, el ya derogado artículo 28, entre las actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas que podían realizar los municipios, permitía a los Ayuntamientos el ejercicio de la específicamente relativa a “la vivienda”.

Ello se justificaba al considerar que el urbanismo y, una de sus consecuencias más fundamental, la vivienda, eran servicios públicos esenciales y de competencia municipal, lo que fue ratificado por reiterada jurisprudencia tanto ordinaria como constitucional.

Tradicionalmente, además, no se impuso limitación alguna a la promoción de viviendas por parte de los promotores públicos, así los distintos patronatos y sociedades municipales han realizado todo tipo de viviendas. No obstante ello, en la década de los 90 se impugnó judicialmente por algunas Asociaciones de Promotores Privados el hecho de que los ayuntamientos y, especialmente, sus sociedades públicas, pudieran realizar promociones no amparadas en la protección oficial, ya que, según ellas, estarían en contradicción con el principio del libre mercado y libertad de concurrencia en igualdad de condiciones.

La jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo fue contundentemente clara al respecto en distintas sentencias:

La sentencia de 29 de septiembre de 1992 (5º Fundamento de Derecho) contenía la importante precisión de que “*servicios públicos locales son todos aquellos que,*

*pudiendo gestionarse de manera directa incluso a través de la constitución de una sociedad mercantil, tienden a la consecución de los fines señalados como de competencia de las Entidades Locales, tal como ocurre con la promoción y gestión de viviendas, finalidad cuyo carácter social no queda desvirtuado aunque no sean de Protección Oficial”.*

La sentencia de 17 de junio de 1999; analizando las competencias de la Empresa Municipal del Ayuntamiento de Valencia AUMSA en su Fundamento de Derecho Tercero indica que:

*“Para enfocar debidamente la cuestión sometida a la consideración de esta Sala, ha de partirse, ante todo, de cuál sea el ámbito de actuación que cabe otorgar legalmente a las sociedades urbanísticas como la que aquí es demandada, así como de la relación de las disposiciones pertinentes con la normativa –constitucional incluso- que regula el tema de la libre competencia económica.*

*El artículo 25.2.d) de la Ley de Bases, de 2 de abril de 1985, hace figurar entre los temas de neta competencia municipal no solamente la gestión y disciplina urbanística, sino también la promoción y gestión de la vivienda, como servicio público que puede contribuir a satisfacer las aspiraciones generales de la comunidad vecinal, y el artículo 88.1 de la misma norma reconoce la facultad que corresponde a los Entes Locales para ejercer la iniciativa pública en materia de actividades privadas, previa la formación del correspondiente expediente, de acuerdo con el artículo 128 de la Constitución.*

*Cuando el artículo 3º del R.D. de 2 de mayo de 1978, ofrece a esta clase de sociedades un amplio campo para la “renovación y remodelación urbana” sin limitaciones cuantitativas de ningún tipo. En este último sentido, pretender que las normas estatutarias de las sociedades urbanísticas han de circunscribir el objeto de su actividad al campo de las Viviendas de Protección Oficial, o de cualquier otro tipo de vivienda de coste reducido, carece de toda justificación”.*

En el mismo sentido se pronuncia la sentencia de 2 de octubre de 2000, que determina el ámbito de actuación y objeto social del Instituto Valenciano de Vivienda S.A. (IVVSA), empresa pública de la Generalitat Valenciana, con amplias competencias en materia de vivienda y suelo; al igual que la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, de la sala de lo Contencioso administrativo, de fecha 16 de julio de 2004.

En este orden de cosas se inicia la actual reforma del Régimen Local y los primeros Anteproyectos de la LRSAL, desconociendo en absoluto la realidad de la promoción de vivienda social y que son los municipios los actores fundamentales de la misma, pese a que ello se reiteró no solo por la FEMP sino también por la AVS<sup>4</sup>. Se eliminaba así la vivienda como competencia propia municipal, si bien se consideraba como una de las materias que podía recibir por delegación. Solamente se incluía una somera referencia a la *“Conservación y rehabilitación de la edificación”*.

---

<sup>4</sup> AVS es la asociación que aglutina a los distintos Promotores Públicos de Vivienda y suelo, tanto de ámbito local, como Autonómico y Estatal. Habiendo llegado a contar con alrededor de 200 empresas públicas.

El Anteproyecto de 27 de septiembre de 2012, no contemplaba la vivienda como competencia propia de los municipios y sí como competencia delegada. Así su artículo 27 establecía la posibilidad de dicha delegación al indicar en su número 2º: *“Preferentemente y para propiciar la integración de sus competencias concurrentes o compartidas, las Comunidades Autónomas podrán delegar en los Municipios de más de 20.000 habitantes, de acuerdo con su normativa, entre otras, el ejercicio de las siguientes:*

- 13) *Construcción y gestión de vivienda de protección pública.*
- 14) *Rehabilitación de viviendas.*
- 15) *Gestión del alquiler de propiedades privadas”.*

Ante ello, el sector público de vivienda, encabezado por AVS, se movilizó y tras múltiples reuniones y escritos se consiguió que se incluyese como competencia propia. Así el Anteproyecto de 22 de diciembre de ese mismo año, rectificó la omisión e incluyó la competencia propia en materia de *“promoción y gestión de vivienda de protección pública”*, manteniendo igualmente las competencias de *“conservación y rehabilitación de la edificación”*.

Posteriormente, un nuevo Anteproyecto, el de 18 de febrero de 2013, volvió a modificar las competencias y, en concreto en materia de vivienda, la restringía incluyendo un nuevo criterio a la posibilidad de promover vivienda de protección pública, imponiendo la obligación de que ésta se realizase *“con criterios de sostenibilidad financiera”*, siendo la única de las competencias propias a las que específicamente se vincula esta limitación específica que revela un evidente desconocimiento de la realidad del mundo de la promoción social de vivienda, como posteriormente analizaremos.

### **3.- SITUACIÓN ACTUAL DE LA COMPETENCIA DE VIVIENDA**

#### **3.1.- Nuevos criterios competenciales**

Analizando los distintos preceptos de la LRSAL, podemos establecer las siguientes posibles competencias de vivienda de los municipios:

- a) Competencia propia. Por la LRBRL debe entenderse cuando se trate de vivienda protegida y se promueva con criterios de sostenibilidad financiera.

La Nota del MINHAP de 7 marzo de 2014, como única explicación en el apartado de clarificación de competencias que *“la promoción y gestión de viviendas se limitan a las de protección pública y con criterios de sostenibilidad financiera”*.

Pero ¿qué trascendencia tienen estas limitaciones en la competencia de vivienda para los ayuntamientos y, por ende, a sus entes y a las sociedades municipales?

Manteniendo el criterio en relación a las competencias que se ha formulado en apartados anteriores en base a la normativa de desarrollo de las CC.AA., habrá que considerar que la circunscripción de la competencia de los ayuntamientos que realiza la LRSAL a la vivienda de *“Protección Pública con criterios de sostenibilidad financiera”* lo es en términos de mínimos competenciales.

Para determinar el exacto alcance habría que acudir a la normativa sectorial estatal y especialmente a la también sectorial y de régimen local de las CC.AA., para ver si en las mismas se atribuye competencia en materia de vivienda a los municipios y qué alcance tiene ésta.

- b) Competencia delegada. La materia de vivienda podrá ser también ejercida por medio de una de las competencias delegadas que recoge la LRSAL, pues, como ya se ha visto, aun cuando la vivienda no se encuentra en la lista de competencias *delegables* por el Estado o la Comunidad Autónoma fijada en el artículo 27 de la LRBRL, esta lista no es cerrada. Podría ejercerse esta competencia siempre y cuando se cumplan los distintos requisitos exigidos en el mismo artículo 27, que son los siguientes:
- Se encuentra condicionada al principio de eficiencia, con el objetivo de eliminar duplicidades administrativas y al cumplimiento de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.
  - La delegación no puede suponer un incremento de gasto para las Administraciones Públicas y debe de acompañarse necesariamente de la correspondiente dotación económica adecuada y suficiente, siendo nula en defecto de dotación.
  - Por último, es necesario la emisión del informe correspondiente por la Administración Competente.
- c) Competencia impropia. Únicamente podrá ejercerse con el carácter de competencia distinta de las propias o delegadas en las condiciones fijadas por el artículo 7.4 de la LRBRL en su nueva redacción. Esto es, siempre que se cumplan dos requisitos:
- Que su ejercicio no ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la Ley Orgánica 2/2012, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.
  - Que no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública.
- Siguiendo con dicho precepto, para verificar el cumplimiento de los requisitos anteriores, deberán obrar necesariamente en el expediente los siguientes informes vinculantes:
- Informe del propio ayuntamiento señalando que no se produce el supuesto de duplicidad.
  - Informe de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera acerca de la sostenibilidad de la competencia.

Centrado ello, para su estudio estableceremos un doble ámbito: por un lado se analizarán los requisitos que establece el nuevo artículo 25.2.a) LRBRL para fijar la competencia y, posteriormente se analizarán los distintos pronunciamientos y criterios normativos de las CC.AA. en relación a la competencia de vivienda de los ayuntamientos.

### **3.2.- La competencia de vivienda en el nuevo art. 25 de la LBRL**

Con respecto a la regulación anterior, la nueva regulación constriñe considerablemente la competencia mínima de las Corporaciones Locales en materia de vivienda por dos vías, en cuanto al objeto y las condiciones de realización de la competencia.

- Desde el punto de vista del objeto, la competencia queda limitada únicamente a la promoción y gestión de vivienda de protección pública.
- Desde el punto de vista de las condiciones de realización, se fija que la competencia debe ejercerse “*con criterios de sostenibilidad financiera*”.

Por tanto, en la nueva regulación, la vivienda se fija como competencia propia pero queda limitada no sólo en cuanto a su objeto sino también en cuanto a la forma en que puede ejercerse, de manera que, aún cuando se trate de la promoción o gestión de viviendas con algún régimen de protección pública, debe garantizarse que se ejerce con criterios de sostenibilidad financiera para poder entenderla como competencia propia del municipio. Todo ello, claro está, de acuerdo con el alcance determinado en el anterior apartado primero,

Analizaremos detenidamente cada uno de estos dos requisitos.

#### **3.2.1.- Promoción y gestión de Vivienda de Protección Pública**

Dado que la norma no establece mayor precisión, debe entenderse que se refiere a cualquier vivienda que goce de algún tipo de protección pública por parte de cualquier Administración.

Es un concepto que se ha formulado acertadamente con un carácter muy abierto por el Legislador, que no se circunscribe al clásico de viviendas de protección oficial (VPO). La razón de ello es obvia, se pretende establecer un concepto que abarque todos los regímenes de viviendas que gocen de algún tipo de protección pública tanto en el presente como en el futuro.

En la actualidad, nos encontramos con un elevado número de regímenes de viviendas protegidas. Así:

1. Las viviendas acogidas a los planes de vivienda que, con carácter generalmente cuatrienal, se establecen por el Estado mediante Reales Decretos de Financiación y son desarrolladas por las CC.AA. en sus Decretos de desarrollo. Decretos que no se limitan al clásico Régimen de Protección Oficial (VPO), como se ha visto.
2. Los regímenes específicos regulados en la legislación de algunas Comunidades Autónomas, en sus decretos propios de financiación y no de mero desarrollo del plan estatal de vivienda en los que determinan un específico y propio plan autonómico de vivienda, como es el caso de Andalucía, Madrid o las Comunidades Autónomas de Navarra y el País Vasco, en régimen de Concierto.
3. Los propios ayuntamientos, mediante sus propios planes de vivienda u ordenanzas de vivienda protegida.

### 3.2.2.- Criterios de Sostenibilidad Financiera

Para entender lo que se conoce como “*ejecución de la competencia con criterios de sostenibilidad financiera*” debe acudirse al análisis de la propia LOEPSF que regula este concepto en sus artículos 4 y 13.

De esta forma, se señala en el artículo 4 que se entiende por sostenibilidad financiera la capacidad para atender los compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial.

Por tanto, debe analizarse cuáles son los límites que establece para estas magnitudes la propia LOEPSF<sup>5</sup>, así como la normativa sobre morosidad y la normativa europea.

En relación con el déficit, el artículo 11 de la LOEPSF lo define como el déficit estructural ajustado del ciclo. Adicionalmente, señala que para su cálculo “... *se aplicará la metodología utilizada por la Comisión Europea en el marco de la normativa de estabilidad presupuestaria*”. Dado que, en relación a la elaboración de las estadísticas relativas a las administraciones públicas, el artículo 20.71 del Reglamento (UE) N° 549/2013, del parlamento europeo y del consejo, de 21 de mayo de 2013, relativo al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea (SEC2010), determina que “*La diferencia entre ingresos y gastos, equivalente al superávit/déficit, es la capacidad/necesidad de financiación*”, cabe concluir que el límite fijado para el déficit será la ausencia de necesidad de financiación.

En relación con el límite de la deuda pública, deben considerarse los establecidos en los artículos 51 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (TRLHL) por lo que se refiere a las operaciones de endeudamiento a corto plazo, y 53 del mismo texto normativo en cuanto a las operaciones de endeudamiento en general, para la aplicación del régimen de autorización para formalizar operaciones cuando lo sean a largo plazo. En consecuencia:

- Las operaciones a corto plazo no deberán superar el 30 por ciento de los ingresos corrientes liquidados en el ejercicio inmediato anterior.
- El volumen total del capital vivo de las operaciones de crédito a corto y largo plazo vigentes no deberán superar el 110 por ciento de los ingresos corrientes liquidados en el ejercicio inmediato anterior.

Por lo que se refiere al período medio de pago a proveedores, y a falta de mejor regulación a fecha del presente documento, debe tenerse en cuenta los criterios emitidos por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP) para su cálculo:

- Se utilizarán los ratios período medio de pago y período medio del pendiente de pago.
- Se entenderá por número de días de pago los días transcurridos desde la fecha de inicio de la obligación de pago, de acuerdo con lo previsto en los artículos 216.4, 222 y 235 del Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público,

---

<sup>5</sup> Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera

aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (TRLCSF) o en el artículo 4 de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, según corresponda (con carácter general, en un plazo de 30 días desde la fecha del reconocimiento de la obligación, que, a su vez, deberá haberse producido en un plazo máximo de 30 días desde la recepción de la factura o solicitud de pago equivalente), y la fecha de pago material.

- Se entenderá por número de días pendientes de pago los días transcurridos desde la fecha de inicio de la obligación de pago, de acuerdo con lo previsto en el TrLCSP o la ley 3/2004 según corresponda, hasta el día 31 de diciembre del ejercicio anterior.
- Para el cálculo de un indicador único por entidad local, los anteriores ratios se deberán ponderar por los importes correspondientes a pagos realizados o a pagos pendientes, del siguiente modo:

$$\frac{(\text{ratio medio de pago x pagos realizados}) + (\text{ratio medio pendiente de pago x pagos pendientes})}{(\text{pagos realizados} + \text{pagos pendientes})}$$

- El período medio de pago se calculará teniendo en cuenta las operaciones comerciales a las que se refiere el artículo 3 de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.
- Quedan excluidas de las operaciones las obligaciones de pago contraídas entre entidades que tengan la consideración de Administraciones Públicas en el ámbito de la contabilidad nacional y las operaciones financiadas mediante el mecanismo de pagos a proveedores.

Con respecto a lo anterior, el propio MINHAP, en la nota mencionada, informa de que, en su momento, se dará conocimiento a las entidades locales del proyecto normativo por el que se regule el período medio de pago en cumplimiento de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, una vez se considere definitivo.

Asimismo, y para el exclusivo caso de la aplicación de la DT 10ª de la LRSAL, el MINHAP determina que el cálculo del período medio de pago PMP quedará circunscrito exclusivamente a la Administración General de la entidad local (o entidad local principal), sin considerar las entidades dependientes o vinculadas, aun cuando estén clasificadas en el sector de administraciones públicas.

En relación con las principales actuaciones desarrolladas por las empresas municipales de gestión de vivienda y suelo, cabe esperar lo siguiente:

- Gestión de vivienda. Se trata de una actividad generadora de ingresos y gastos. En la medida en que dicha actividad se gestione con superávit o equilibrio presupuestario no debería plantear mayores problemas para ejercerla. Asimismo, deberá tenerse en cuenta no sobrepasar los límites del PMP. En caso de que

resulte deficitaria, podría seguir desarrollándose siempre y cuando la Corporación Local cuente con capacidad de financiación suficiente para absorber la necesidad de financiación generada por la actividad.

- Rehabilitación y promoción de vivienda. Se trata de actividades fundamentalmente inversoras, que suelen requerir grandes dosis de financiación. Podrán seguir realizándose con normalidad siempre y cuando bien puedan ser financiadas con recursos propios bien la financiación ajena que se tome no lleve a la Corporación Local en términos consolidados a un nivel de endeudamiento superior al 100% de los ingresos corrientes. De igual forma, deberá ejecutarse sin que suponga un incremento del PMP por encima del límite establecido. Desde el punto de vista del déficit, las actividades destinadas a la venta serán más viables que las destinadas al arrendamiento, dado que estas últimas implicarán un proceso inversor que debe tener la contrapartida suficiente en ingresos para no perjudicar la capacidad de financiación.

### **3.3.- La competencia de Vivienda en la normativa de las CC.AA.**

Siguiendo los criterios Jurisprudenciales y especialmente lo establecido en la normativa de las distintas CC.AA. en relación a las competencias en general, y en especial a la de vivienda, hay que considerar que la normativa Estatal, la LBRL, es el mínimo competencial, como se ha indicado en apartados anteriores y que para determinar el exacto alcance hay que acudir a la normativa de las CC.AA. que la complementa y desarrolla.

En este sentido del doble ámbito competencial en base a la normativa Estatal básica y su desarrollo por la autonómica es clara la Ley foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, que en su artículo 29 preceptúa que: *“Los municipios de Navarra tienen las competencias, potestades y prerrogativas que la legislación general reconoce a todos los del Estado. Tendrán asimismo las competencias que, en materias que corresponden a Navarra, les atribuyan las leyes de la Comunidad Foral”*.

La Comunidad de Madrid, en su Ley de Administración Local, igualmente indica que: *“Los Municipios de la Comunidad de Madrid ejercerán las competencias propias que, de conformidad con la legislación básica estatal, determinen las distintas leyes sectoriales estatales o autonómicas”*<sup>6</sup>.

La normativa autonómica puede ser variada pues los aspectos competenciales en materia de vivienda aparecen tanto en la sustantiva (legislación de régimen local), como en la normativa sectorial (legislación específica de vivienda y urbanismo). Habrá que analizar estas disposiciones para ver si en las mismas se atribuye competencia en materia de vivienda a los municipios y qué alcance tiene ésta.

La normativa sectorial de vivienda y urbanismos igualmente considera a los ayuntamientos como competentes, por sí o mediante sus entes instrumentales, para la promoción de las viviendas como colofón del desarrollo y urbanización del suelo necesario de que son titulares, especialmente del Patrimonio Municipal de Suelo. Es la

---

<sup>6</sup> Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid, artículo 8, Competencias.



denominada promoción pública de vivienda. Elemento fundamental para dicha promoción pública son los entes instrumentales, tanto sometidos a derecho público, como a derecho privado, especialmente las sociedades públicas y, específicamente, las sociedades urbanísticas. Dichos entes reciben la denominación de promotores públicos locales.

Seguidamente se realizará un estudio de conjunto de la distinta normativa que destacará exclusivamente los aspectos de aquellas legislaciones autonómicas más significativas, estudio que no pretende ser exhaustivo pues un análisis detallado sería excesivamente amplio para el objeto de este estudio

### **3.3.1.- Normativa de Régimen Local**

En la normativa de régimen local con carácter general se reconoce una amplia competencia a los ayuntamientos en materia de vivienda.

De una forma genérica, reconociendo dicha competencia con el carácter de propia pero sin especificar los distintos aspectos que la integran, se establece en la normativa de Castilla y León, que en su Ley de Régimen Local les reconoce a los ayuntamientos la competencia de *“Promoción y gestión de viviendas”*<sup>7</sup>. En la misma línea, las legislaciones de Galicia<sup>8</sup>, Aragón<sup>9</sup>, Comunidad Valenciana<sup>10</sup> o Cataluña<sup>11</sup>.

Con un carácter más específico, otras Comunidades establecen la competencia de vivienda con una previsión y desarrollo amplio en cuanto a su contenido. Ejemplo de ello es la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, que, en su artículo 9 (Competencias municipales), indica que los municipios andaluces en materia de *“Planificación, programación y gestión de viviendas y participación en la planificación de la vivienda protegida”*, tienen las siguientes competencias propias:

- a) Promoción y gestión de la vivienda.

---

<sup>7</sup> Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, artículo 20, letra f).

<sup>8</sup> Ley 5/1997, de 22 de julio, reguladora de la Administración Local de Galicia. En su artículo 80.2, indica que *“El municipio ejercerá, en todo caso, competencias en los términos de la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma en las siguientes materias: d) La ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; la promoción y gestión de viviendas; los parques y jardines; la pavimentación de vías públicas urbanas y la conservación de caminos y vías rurales”*.

<sup>9</sup> Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, artículo 42 (Competencias de los municipios) indica que tienen competencia en: *d) La ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística del término municipal; la promoción y gestión de viviendas; los parques y jardines, la pavimentación de vías públicas urbanas y la conservación de caminos rurales*.

<sup>10</sup> La Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana, en su artículo 33.3 (Competencias de los municipios) indica que *“los municipios valencianos tienen competencias propias en las siguientes materias: d) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, desarrollo de espacios comerciales urbanos, pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales, salvo las pecuarias”*.

<sup>11</sup> Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, artículo 66.3. El municipio tiene competencias propias en las materias siguientes: d) La ordenación, la gestión, la ejecución y la disciplina urbanísticas; la promoción y la gestión de viviendas; los parques y los jardines, la pavimentación de vías públicas urbanas y la conservación de caminos y vías rurales.

- b) Elaboración y ejecución de los planes municipales de vivienda y participación en la elaboración y gestión de los planes de vivienda y suelo de carácter autonómico.
- c) Adjudicación de las viviendas protegidas.
- d) Otorgamiento de la calificación provisional y definitiva de vivienda protegida, de conformidad con los requisitos establecidos en la normativa autonómica.

De igual forma en Baleares, la Ley Municipal y de Régimen Local<sup>12</sup> indica en su artículo 29 que: *“Además de las competencias derivadas de la legislación básica del Estado y del ejercicio de las que puedan ser delegadas por el Estado, por la comunidad autónoma, por los consejos y por otras administraciones, esta ley garantiza a los municipios un núcleo de competencias propias que serán ejercidas por estas entidades con plena autonomía, solamente sujeta al control de constitucionalidad y legalidad”*. Especificando en su nº 2 que: *“los municipios de las Illes Balears, en el marco de las leyes, tienen en todo caso competencias propias en las siguientes materias: i) Planificación, programación y gestión de vivienda pública y participación en la planificación en suelo municipal de la vivienda de protección oficial”*.

Además de su carácter de competencia propia, se le conceptúa como actividad/competencia complementaria a la de otras administraciones, en concreto la citada Ley 5/1997, de 22 de julio, reguladora de la Administración Local de Galicia, en sección específica (*“De las actividades complementarias de otras administraciones públicas”*), y en el artículo 86 dispone que: *“para la gestión de sus intereses y una vez que se garantice la prestación de los servicios mínimos, el municipio también podrá ejercer actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas y, en particular, las relativas a: d) La vivienda”*.

En esta misma línea, la citada Ley de Administración Local de Aragón, en su artículo 46 regula la realización de actividades complementarias a las de otras Administraciones, indicando que *“para la satisfacción de los intereses y necesidades de los vecinos y una vez que esté garantizada la prestación de los servicios obligatorios, el municipio también podrá realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas”*.

En similar sentido el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña en su artículo 71 (Actividades complementarias) como actividad complementaria de las propias de otras administraciones públicas, que los municipios también pueden ejercer para la gestión de sus intereses, contempla la vivienda.

Pero no solo se limitan a establecer las competencias de los ayuntamientos, sino que incluso determinan que estas competencias tienen un origen claro, el principio de proximidad que ya se ha comentado en base a la normativa europea. Son los ayuntamientos los que con un criterio de proximidad deben de prestar muchos de los servicios y en concreto el de vivienda.

---

<sup>12</sup> Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Illes Balears, artículo 29, Competencias.

Es clara la Ley de Régimen Local de la Comunidad Valenciana, en su artículo 33.4 cuando impone que *“Las leyes sectoriales de la Generalitat asegurarán a los municipios su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos”*. En la misma línea la Ley Balear, ya indicada, determina que: *“La distribución de las responsabilidades administrativas en las materias a que se refiere el apartado anterior entre las diversas administraciones locales, tendrá en cuenta la capacidad de gestión y se regirá por las leyes aprobadas por el Parlamento de las Illes Balears, observando en todo caso el principio de subsidiariedad, de acuerdo con lo establecido en la Carta europea de la autonomía local, el principio de diferenciación, las características que presenta la realidad municipal y el principio de suficiencia financiera”*. También la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid, en su artículo 8.4º establece que: *“Las leyes sectoriales de la Asamblea de Madrid asegurarán a los Municipios su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa de los ciudadanos”*.

Se destaca igualmente el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, ya visto, que en su artículo 66.4 indica que en los ámbitos materiales a que se refiere el apartado 2, las leyes tienen que determinar las competencias de los municipios, en función, entre otros, de *“los principios de descentralización, autonomía, subsidiariedad y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos”*.

Por último la reciente ley de los municipios de Canarias ( 7/2015), en su artículo 7 ( *Máxima proximidad*) indica que *“Como principio complementario al de garantía de la autonomía municipal, la legislación que atribuya competencias a los Ayuntamientos canarios deberá tener en cuenta la máxima proximidad a la ciudadanía que permita que sean aquellos, con preferencia a otras Administraciones Públicas canarias, los que desarrollen servicios y funciones prestacionales, particularmente las que tiendan a satisfacer intereses vecinales de primer grado o esenciales para la comunidad vecinal”*.

### **3.3.2.- Normativa Sectorial de vivienda y urbanismo**

La normativa sectorial amplía considerablemente estas competencias municipales, tanto la específica relativa a vivienda (*“Leyes de Vivienda”*), como la de urbanismo, fundamentalmente en relación con el preponderante papel de los ayuntamientos en relación a su función como administradores del Patrimonio Municipal de Suelo y de garantes de su destino a la promoción de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública u otros usos de interés social.

Con carácter previo, la normativa autonómica recuerda su exclusiva competencia en materia de vivienda; en esta línea, entre otras, la Comunidad castellano leonesa indica en su Ley de Vivienda que *“... directamente relacionado con la vivienda, cabe*

*recordar que el artículo 70.1.6 del Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad de Castilla y León la competencia exclusiva en materia de vivienda, correspondiendo a la misma la capacidad legislativa y reglamentaria así como la función ejecutiva y la de inspección”<sup>13</sup>.*

Igualmente en la normativa sectorial en materia de vivienda, La Rioja en su Ley de Vivienda<sup>14</sup> indica que: *“Habida cuenta de que la vivienda es materia de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, son ellas las directamente obligadas a hacer efectivos los mandatos contenidos en el repetido precepto constitucional, al menos en el plano legislativo, es decir, en cuanto al establecimiento de una normativa general reguladora de la materia. Éste es, en sustancia, el propósito perseguido con la promulgación de la presente Ley, la primera Ley de vivienda de la Comunidad Autónoma de La Rioja”.*

En el ejercicio de esta competencia, en su normativa específica de vivienda y suelo, las CC.AA. consideran en general a los Ayuntamientos como elementos fundamentales para la ejecución de las políticas de vivienda, en todos sus ámbitos y fases.

De este modo son competentes en las fases previas, pues los Ayuntamientos participan activamente en el diseño de la política de vivienda, mediante la elaboración de planes municipales de vivienda y los Planes Generales de Ordenación Urbana en los que reservar suelos específicos, estableciendo el porcentaje de la edificabilidad total que necesariamente debe destinarse a dichas tipologías de viviendas protegidas.

Son igualmente competentes, por sí o mediante sus entes instrumentales, para la promoción de las referidas viviendas y el desarrollo y urbanización del suelo necesario para ello. En este aspecto son elementos imprescindibles los promotores públicos locales, fundamentalmente las sociedades urbanísticas.

Son además competentes, una vez construidas las viviendas, para el control del cumplimiento del destino de las mismas con carácter previo a adjudicación, con la elaboración de las listas de adjudicatarios, y posterior, mediante la policía de vivienda asegurando que el destino que se le da a la vivienda por su usuario sea el adecuado a su finalidad social con el cumplimiento de su normativa específica.

También tienen competencias para la administración y conservación de los parques de viviendas ya creados y, habitualmente, cedidos en arrendamiento.

Son titulares, por último, de los derechos de tanteo y retracto sobre las viviendas protegidas, en el caso de su enajenación por los propietarios.

Analizaremos ello con más detalle desarrollando cada uno de estos aspectos y relacionándolo con las específicas normas de las CC.AA., si bien, como se ha indicado, sin carácter exhaustivo.

#### **A) La vivienda es competencia municipal**

---

<sup>13</sup> Preámbulo de la Ley 9/2010, de 30 de agosto, del derecho a la vivienda de la Comunidad de Castilla y León.

<sup>14</sup> La Exposición de motivos de la Ley 2/2007, de Vivienda de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Como se ha indicado, los ayuntamientos no solo son competentes en materia de vivienda sino que son elementos esenciales para el desarrollo efectivo de las políticas de vivienda de las CC.AA. En esta línea es perfectamente clara la citada exposición de motivos de la ley de Castilla y León cuando indica que: *“La ley da protagonismo a las entidades locales en materia de vivienda y las hace partícipes de la política de vivienda, regulando expresamente los planes municipales de vivienda para municipios de más de 20.000 habitantes, así como la financiación de las actuaciones que éstos pueden llevar a cabo en materia de promoción y gestión de viviendas, fundamentalmente de viviendas de protección pública, sobre suelos incluidos en los distintos patrimonios públicos de suelo”*<sup>15</sup>.

En esta misma línea, la Comunidad de Aragón, en la Ley de medidas urgentes de política de Vivienda Protegida (Ley 24/2003, de 26 de diciembre), establece el papel predominante de los entes locales cuando indica en su Preámbulo que: *“En la presente Ley, cuya urgencia viene justificada por la actual situación del mercado inmobiliario y la necesidad de establecer las medidas precisas para agilizar las actuaciones públicas en ejecución en materia de vivienda, se afronta la regulación de la política pública de vivienda clarificando la distribución de competencias en la materia y asignando un relevante papel a los municipios en el desarrollo de las políticas públicas de vivienda y suelo”*.

Igualmente la regulación de la Comunidad de las Islas Canarias supone *“el reconocimiento del papel fundamental que en la política de vivienda corresponde a estas entidades locales, que se viene materializando con la cesión de suelo para la promoción pública de viviendas, la adscripción en los instrumentos de planeamiento generales de suelo residencial para la construcción de viviendas protegidas, y en la participación en los procedimientos de adjudicación de las viviendas”*<sup>16</sup>.

Esta competencia municipal está igualmente establecida con carácter específico y en su articulado en distintas leyes sectoriales, entre las que se pueden destacar las siguientes:

1. **Castilla y León:** La Ley 9/2010, de 30 de agosto, del derecho a la vivienda, indica en su artículo 7 (Competencias de las Entidades Locales), párrafo 1º que: *“los municipios, bajo el principio de autonomía para la gestión de sus intereses, ejercerán sus competencias de vivienda de acuerdo con lo establecido por la legislación de régimen local, la legislación urbanística, la presente ley y cualquier otra normativa que resulte de aplicación. Asimismo podrán llevar a cabo la suscripción de convenios y concertar actuaciones con otras administraciones y agentes de iniciativa pública y privada que actúan sobre el mercado de vivienda de protección pública y libre”*. No obstante ello, los que *“por su dimensión o por falta de recursos, tengan dificultades para ejercer sus competencias en materia de vivienda podrán solicitar a la Diputación Provincial la prestación de asistencia técnica, financiera y jurídica, sin perjuicio de la cooperación económica, técnica y administrativa que la Administración de la Comunidad de Castilla y León puede prestar a través de convenios u otras fórmulas jurídicas de colaboración”*.

---

<sup>15</sup> Preámbulo de la citada Ley 9/2010 de la Comunidad de Castilla y León.

<sup>16</sup> Preámbulo de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias.

2. **Canarias:** La ley de Vivienda<sup>17</sup> atribuye a los ayuntamientos canarios “*en el marco de la legislación autonómica*” las siguientes competencias:

- Control sanitario de viviendas.
- Promoción y gestión de viviendas.
- Gestión, administración y conservación del parque público de viviendas de titularidad municipal.

3. **Cataluña:** En su “*Ley del derecho a la vivienda*” atribuye a los entes locales, bajo el principio de autonomía para la gestión de sus intereses, “*las competencias de vivienda de acuerdo con lo establecido por la legislación de régimen local, la legislación urbanística y la presente ley, sin perjuicio de la capacidad de suscribir convenios y concertar actuaciones con otras administraciones y agentes de iniciativa social y privada que actúan sobre el mercado de vivienda protegida y libre*”.

Además “*de las competencias de promoción y gestión que les reconoce la legislación de régimen local, los entes locales pueden concertar políticas propias de vivienda con la Administración de la Generalidad, en el marco de los instrumentos locales y supralocales de planificación establecidos por la presente ley y la legislación urbanística, y pueden solicitar la creación de consorcios u oficinas locales de vivienda para la gestión conjunta de funciones y servicios vinculados a la vivienda*”<sup>18</sup>.

4. **Extremadura:** En su Ley de la Calidad, Promoción y Acceso a la Vivienda<sup>19</sup> se impone, no solo a La Junta de Extremadura sino también a los ayuntamientos, la obligación de dictar medidas de fomento con el objetivo de facilitar a los ciudadanos el ejercicio del derecho constitucional de disfrutar de una vivienda digna y adecuada y, en particular, para:

- Facilitar el acceso a la vivienda de las personas o los grupos en situación de especial dificultad.
- Mejorar la calidad de las viviendas y de su entorno.
- Adecuar el coste de las viviendas y del mantenimiento posterior a la capacidad de renta de las unidades familiares.

En concreto, el artículo 38 considera “*Medidas de Fomento*” dirigidas a la consecución de los mencionados objetivos, entre otras:

- La Promoción Pública de Suelo.
- La Promoción Pública de Viviendas.

5. **Comunidad Valenciana:** La ley de Vivienda, con carácter muy amplio, determina que las administraciones valencianas y especialmente las entidades locales deben

---

<sup>17</sup> Artículo 6 de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias.

<sup>18</sup> Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda. Artículo 8. *Competencias locales*.

<sup>19</sup> Ley 3/2001, de 26 de abril, de la Calidad, Promoción y Acceso a la Vivienda de Extremadura. Artículo 37. *Objetivo*.

establecer “*las medidas adecuadas para poder garantizar el derecho al acceso, uso y disfrute de una vivienda digna y adecuada por parte de las unidades familiares y las personas en función de las necesidades, y de sus características socioeconómicas y culturales. Estas medidas serán las necesarias para posibilitar el mejor equilibrio entre una oferta de viviendas asequibles y la capacitación económica de la demanda, de acuerdo con sus circunstancias socioeconómicas y personales, para facilitar el acceso al disfrute de la vivienda*”.

Para este fin podrán establecer cuantas medidas de fomento se consideren apropiadas para incentivar las actuaciones protegidas en materia de vivienda. A tal efecto, estas medidas podrán referirse a la promoción, el acceso y rehabilitación de viviendas, facilitando la financiación adecuada, y con carácter complementario, a los entornos y equipamientos urbanos.

6. **Región de Murcia:** La reciente Ley 6/2015, de 24 de marzo, de la Vivienda de la Región de Murcia en su artículo 6º otorga la competencia general de vivienda a las entidades locales indicando que éstas bajo el principio de autonomía para la gestión de sus intereses, ejercerán sus competencias de vivienda de acuerdo con lo establecido por la legislación de régimen local, la legislación urbanística, la presente ley y cualquier otra normativa que resulte de aplicación, velando especialmente por el cumplimiento del deber de mantenimiento y conservación de los edificios residenciales. Con carácter más específico le atribuye competencia para la promoción de viviendas de “promoción pública o social”<sup>20</sup>

## **B) Competencia para el diseño de la política municipal de vivienda. Planes de vivienda**

Los Ayuntamientos participan activamente en el diseño de la política de vivienda. Esta participación se concreta en la aprobación de una serie de medidas tendentes a incentivar la promoción de viviendas protegidas en sus términos municipales. Se suelen concretar en los denominados “*Planes Municipales de Vivienda*”, además de la fijación en los Planes Generales de Ordenación Urbana de suelos de reserva o porcentajes de edificabilidad para su destino a viviendas protegidas, aunque algunas de estas previsiones han quedado hoy en suspenso por la regulación introducida en la normativa urbanística de ciertas Comunidades Autónomas, como es el caso de Castilla-La Mancha a través de la Ley 8/2014, de 20 de noviembre, por la que se modifica la Ley 2/2010, de 13 de mayo, de Comercio de Castilla-La Mancha y que modifica el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo

Como complemento de la competencia de vivienda de los Ayuntamientos en la legislación sectorial de vivienda, las CC.AA. regulan de forma expresa los mencionados Planes Municipales de Vivienda estableciendo un amplio contenido y concediéndoles múltiples funciones no solo en su diseño sino también en su desarrollo. Analizaremos la legislación más destacada.

---

<sup>20</sup> El Artículo 37 de la ley de la Región de Murcia da el concepto de este tipo de viviendas indicando que: “*Son viviendas de promoción pública o social aquellas viviendas de titularidad pública que lleve a cabo, sin ánimo de lucro, la Administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, los ayuntamientos o por cualquier entidad pública vinculada o dependiente de los anteriores y cuya adjudicación estará sujeta a un procedimiento público y reglado*”.

## 1.- Andalucía

La normativa andaluza ha sido precursora en el otorgamiento a los Ayuntamientos de la competencia en la elaboración de una política propia de vivienda. En su actual Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía, desarrolla ampliamente el contenido en materia de promoción de la vivienda protegida, tanto de los Planes Municipales de Urbanismos como de Vivienda. Los analizaremos por separado.

### a) Planes de Vivienda y Suelo

El artículo 11 establece con carácter general que la Administración de la Junta de Andalucía y los ayuntamientos elaborarán sus correspondientes planes de vivienda y suelo, conforme a lo dispuesto en la presente Ley y disposiciones que la desarrollen. En la elaboración de los citados planes se fomentará la participación de los agentes económicos y sociales más representativos de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Asimismo, se fomentará la colaboración con las asociaciones profesionales, vecinales, de los consumidores y de demandantes de vivienda protegida.

De una forma específica y referida a los “Planes municipales de vivienda y suelo” el artículo 13 establece la obligatoriedad y condiciones que deben de reunir los mismos, indicando que los ayuntamientos los elaborarán y aprobarán de forma coordinada con el planeamiento urbanístico general, manteniendo la necesaria coherencia con lo establecido en el Plan Andaluz de Vivienda y Suelo, debiendo ser revisados para mantener su adecuación a la realidad, como mínimo, cada cinco años, sin perjuicio de su posible prórroga, o cuando precisen su adecuación al Plan Andaluz de Vivienda y Suelo.

Los planes municipales de vivienda y suelo tienen un amplio contenido; el mínimo exigido es el siguiente:

- La determinación de las necesidades de vivienda de las familias residentes en el municipio, al objeto de concretar la definición y cuantificación de actuaciones protegidas que se deban promover y las soluciones e intervenciones públicas que se deban llevar a cabo. Estas necesidades se determinarán teniendo en cuenta los datos contenidos en el Registro Público Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida.
- Las propuestas de viviendas de promoción pública y su localización.
- Los alojamientos transitorios que se consideren necesarios y la determinación de los equipamientos que se deben reservar a tal fin.
- Las propuestas de actuaciones dirigidas a fomentar la conservación, mantenimiento y rehabilitación del parque de viviendas y que mejoren la eficiencia de uso de dicho parque de viviendas.
- Las medidas tendentes a la progresiva eliminación de la infravivienda.
- Las propuestas de cuantificación y localización de las viviendas protegidas, en sus diferentes programas.



- El establecimiento de los procedimientos de adjudicación.
- Las medidas necesarias para el seguimiento y aplicación del Plan.
- Las restantes medidas y ayudas que se consideren necesarias para garantizar la efectividad del derecho a una vivienda digna y adecuada.

Dichos planes se adecuarán a las características específicas del municipio e incluirán una programación temporal de las actuaciones que resulten necesarias para satisfacer las necesidades de vivienda en su correspondiente municipio. El planeamiento urbanístico municipal se realizará en coherencia con el contenido de los planes municipales de vivienda y suelo.

#### b) Determinaciones del planeamiento urbanístico en materia de vivienda

El planeamiento urbanístico, indica el artículo 10, promoverá la cohesión social en las ciudades y pueblos de Andalucía, como garantía de una adecuada integración urbana y para la prevención de fenómenos de segregación, exclusión, discriminación o asedio por razones socioeconómicas, demográficas, de género, culturales y religiosas o de cualquier otro tipo.

En concreto, el Plan General de Ordenación Urbanística, de acuerdo con la normativa en materia de ordenación del territorio y urbanismo y los instrumentos de ordenación territorial, contendrá las determinaciones de ordenación, gestión y ejecución que sean precisas para cubrir las necesidades de vivienda establecidas en los planes municipales de vivienda y suelo. Para ello, entre otras determinaciones, clasificará suelo suficiente con uso residencial para su desarrollo y ejecución a corto y medio plazo y establecerá, en relación a las reservas de suelo con destino a vivienda protegida, la edificabilidad destinada a tal fin en cada área o sector con uso residencial, las previsiones de programación y gestión de la ejecución de los correspondientes ámbitos y, en los suelos con ordenación detallada, su localización concreta, plazos de inicio y terminación de las actuaciones. Asimismo, establecerá las acciones de rehabilitación que favorezcan la revitalización de los tejidos residenciales y la recuperación del patrimonio construido, así como la eliminación de las situaciones de infravivienda existentes.

Los diferentes instrumentos de planeamiento de desarrollo deberán definir, en los suelos de reserva para vivienda protegida, los porcentajes de vivienda de las diferentes categorías establecidas en el correspondiente Plan Municipal de Vivienda y Suelo.

Para garantizar el referido contenido, la Consejería competente en materia de vivienda emitirá informe preceptivo, tras la aprobación inicial de los Planes Generales de Ordenación Urbanística, sobre la adecuación de sus determinaciones al Plan Andaluz de Vivienda y Suelo y a las necesidades de vivienda establecidas en el Plan Municipal de Vivienda. En el supuesto de que el planeamiento estableciera la ordenación detallada de las áreas o sectores, el informe se pronunciará además sobre los plazos fijados para el inicio y terminación de las viviendas protegidas previstas en las reservas de terrenos, conforme a lo dispuesto en el artículo 18.3.c) de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de ordenación Urbanística de Andalucía<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Artículo 7. Instrumentos de planeamiento y restantes instrumentos de la ordenación urbanística.

## 2.- Aragón

La citada Ley 24/2003, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de política de Vivienda Protegida, en su artículo 2 (Competencias en la programación pública de vivienda protegida) indica que: *“corresponde a la Administración de la Comunidad Autónoma, las entidades locales y sus respectivas entidades instrumentales, conjunta o separadamente, la programación pública de vivienda bajo cualesquiera modalidades de protección de las reguladas por el Gobierno de Aragón conforme a esta Ley, directamente, mediante concierto o convenio con la iniciativa privada o por ésta libremente, en régimen de propiedad, arrendamiento, precario u otras modalidades de ocupación que permitan el acceso diferido a la propiedad”*.

## 3.- Castilla y León

La Ley 9/2010, de 30 de agosto, del derecho a la vivienda de la Comunidad de Castilla y León, considera a los planes municipales de vivienda como el instrumento para la planificación y gestión eficaz del conjunto de actuaciones que en materia de vivienda desarrollan las entidades locales y contendrán las propuestas y los compromisos municipales en política de vivienda<sup>22</sup>. Dicho plan es obligatorio en los municipios con población igual o superior a 20.000 habitantes o que cuenten con Plan General de Ordenación Urbana para realizar políticas de concertación o de colaboración en materia de vivienda con la Administración de la Comunidad de Castilla y León, siempre que incluyan financiación o aportación de recursos económicos por parte de ésta.

La tramitación y aprobación de los planes municipales de vivienda debe ajustarse a lo que la legislación de régimen local establece respecto al régimen de funcionamiento y de adopción de acuerdos. El ayuntamiento debe comunicar el acuerdo de aprobación del plan municipal de vivienda a la Consejería competente en materia de vivienda y deberá ser objeto de publicación en el «Boletín Oficial de Castilla y León».

Además, el artículo 15 regula los “Planes de Vivienda en áreas rurales”, que podrán aprobarse cuando en una determinada área rural concurren motivos de índole territorial, económica, social o demográfica que afecten a varios municipios siempre que tengan características homogéneas. Estos planes contendrán las previsiones que la ley señala para los planes municipales de vivienda, adaptándose al ámbito territorial al que se refieren. Su aprobación corresponderá a la Consejería competente en materia de

---

1. La ordenación urbanística se establece, en el marco de esta Ley y de las normas reglamentarias generales a que la misma remite y de las dictadas en su desarrollo, así como de las determinaciones de los Planes de Ordenación del Territorio en los términos dispuestos por la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, por los siguientes instrumentos de planeamiento:

- a) Planeamiento general: Planes Generales de Ordenación Urbanística, Planes de Ordenación Intermunicipal y Planes de Sectorización.
- b) Planes de desarrollo: Planes Parciales de Ordenación, Planes Especiales y Estudios de Detalle.
- c) Catálogos.

2. Las Normativas Directoras para la Ordenación Urbanística, las Ordenanzas Municipales de Edificación y las Ordenanzas Municipales de Urbanización contribuyen a la correcta integración de la ordenación urbanística y, en su caso, complementan la establecida por los instrumentos de planeamiento.

<sup>22</sup> Artículo 12. Los Planes Municipales de Vivienda.

vivienda, previo informe de la Diputación o Diputaciones Provinciales correspondientes, a propuesta de los municipios afectados, conforme a lo dispuesto en la legislación local.

#### **4.- Cataluña**

La Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, es perfectamente clara en este sentido, en su artículo 8 (Competencias locales) al indicar que:

*“1. Los entes locales, bajo el principio de autonomía para la gestión de sus intereses, ejercen las competencias de vivienda de acuerdo con lo establecido por la legislación de régimen local, la legislación urbanística y la presente ley, sin perjuicio de la capacidad de suscribir convenios y concertar actuaciones con otras administraciones y agentes de iniciativa social y privada que actúan sobre el mercado de vivienda protegida y libre.*

*2. Además de las competencias de promoción y gestión que les reconoce la legislación de régimen local, los entes locales pueden concertar políticas propias de vivienda con la Administración de la Generalidad, en el marco de los instrumentos locales y supralocales de planificación establecidos por la presente ley y la legislación urbanística, y pueden solicitar la creación de consorcios u oficinas locales de vivienda para la gestión conjunta de funciones y servicios vinculados a la vivienda”.*

En el artículo 14 se regulan específicamente los llamados “Planes Locales de Vivienda” que determinan las propuestas y los compromisos municipales en política de vivienda y son la propuesta marco para la concertación de políticas de vivienda con la Administración de la Generalidad. Además de ello, contempla el “Plan Local de Vivienda Simplificado” y los “Planes Locales de vivienda de alcance supramunicipal”, imponiendo al Gobierno catalán el establecimiento de una línea de financiación específica para atender situaciones de dificultad justificada en relación con la elaboración de los planes locales de vivienda y el fomento de la redacción de planes supramunicipales.

El contenido de los “**Planes Locales de Vivienda**” es muy amplio, debiendo incluir los siguientes apartados:

a) El análisis y la diagnosis de la situación de la vivienda en el municipio. Este apartado, entre otros debe contener:

- El análisis y las previsiones demográficas y la diagnosis de las necesidades de vivienda de la población, con identificación de los segmentos de población con dificultades de acceso o precariedad en la tenencia, y el análisis de la situación de los sin hogar.
- El análisis del mercado de vivienda, con el estudio de la evolución y tendencias de la construcción de viviendas en el municipio y de los precios de mercado en las modalidades de compra de primera mano, compra de segunda mano y alquiler, y la diagnosis de la población que queda excluida del mercado por razón de sus ingresos.

- El análisis del planeamiento urbanístico y de su potencial de oferta de viviendas, con determinación de la cantidad, modalidades, régimen de acceso e iniciativa pública o privada de las reservas de techo para vivienda de protección oficial, y de suelo calificado o reservado destinado al sistema de vivienda dotacional que establece la legislación urbanística, y la diagnosis del grado de cobertura de las necesidades de vivienda de la población.
- El análisis del parque de viviendas, la diagnosis de las situaciones de infravivienda y de utilización anómala de las viviendas, y la diagnosis de los edificios de viviendas y de las viviendas que no cumplen las condiciones de calidad establecidas por la presente ley.
- El análisis del potencial de viviendas dirigidas a políticas sociales, en el caso de los municipios sujetos al mandato de solidaridad urbana establecido por el artículo 73.
- El análisis de los recursos e instrumentos municipales que se utilizan para llevar a cabo las políticas de vivienda, y la diagnosis de la necesidad de su mejora o ampliación.

b) Los objetivos, programas y estrategias de actuación que debe incluir:

- Las líneas de actuación vinculadas a la utilización de los instrumentos de política de suelo y vivienda establecidos por la legislación urbanística, con una referencia especial a la concreción o al aumento de las reservas para vivienda protegida, la calificación o la reserva de terrenos destinados al sistema urbanístico de viviendas dotacionales; a la utilización de los instrumentos de intervención sobre la edificación y el uso del suelo, y a la utilización y gestión del patrimonio público de suelo y vivienda.
- Las líneas de actuación no vinculadas a la política de suelo pero sí a la calidad del parque construido y a la rehabilitación, utilización y ocupación del parque de viviendas, incluida la definición de las posibles áreas de conservación y rehabilitación a las que se refiere el artículo 36.
- La definición de las posibles áreas sujetas a los derechos de tanteo y retracto a que se refiere el artículo 15.
- Las ayudas dirigidas a grupos de población con especiales dificultades de alojamiento para luchar contra la exclusión social.
- La definición y programación de las actuaciones concretas que deben llevarse a cabo en los seis años de vigencia del plan, que debe establecer las características técnicas y económicas, los beneficiarios, los agentes gestores y la programación temporal.
- Las previsiones de cuantificación de las viviendas destinadas a políticas sociales, de acuerdo con la tipología establecida por el artículo 74 para el cumplimiento quinquenal del mandato de solidaridad urbana, en el caso de los municipios que estén sujetos al mismo, y la justificación de la coherencia en relación con el objetivo final del artículo 73.1.

c) La evaluación económico-financiera de las actuaciones, en la que se debe establecer los siguientes mecanismos:

- Los que permitan articular la gestión del plan, analizando tanto la financiación pública como la privada disponibles. En cuanto a la financiación pública, deben proponerse los compromisos financieros que requieren un concierto con la Administración de la Generalidad.
- Los de seguimiento y evaluación del desarrollo del plan y los de establecimiento de indicadores de calidad de la gestión.

Los planes locales de vivienda tienen una vigencia de seis años, sin perjuicio de que pueda ampliarse el análisis y plantear actuaciones con un plazo más largo. Transcurridos los seis años, debe revisarse el plan.

La tramitación y aprobación de los planes locales de vivienda deben ajustarse a lo que la legislación de régimen local establece respecto al régimen de funcionamiento y de adopción de acuerdos. La tramitación debe incluir un período de exposición pública y mecanismos de participación ciudadana. La aprobación corresponde al pleno del ayuntamiento. Para concertar políticas de vivienda con el Gobierno, el ayuntamiento debe comunicar el acuerdo de aprobación del plan local de vivienda al departamento competente en materia de vivienda y debe enviarle un ejemplar del mismo. Dicho departamento puede requerir al ayuntamiento, de forma motivada, que amplíe la documentación aportada o que modifique el plan atendiendo al cumplimiento de la legalidad, las disponibilidades presupuestarias y la protección de intereses supralocales.

Los municipios de menos de tres mil habitantes pueden aprobar un **“plan local de vivienda simplificado”**, en el que deben analizarse y diagnosticarse las necesidades de vivienda de la población, especialmente las de los colectivos con dificultad de acceso, y deben proponerse los objetivos y las líneas de actuación para atenderlas, teniendo en cuenta los instrumentos establecidos por la legislación urbanística y las ayudas y demás instrumentos establecidos por la presente ley.

Además de ello, en el nº 13 del citado artículo 14 se regulan los **“planes locales de vivienda de alcance supramunicipal”** que pueden formular los ayuntamientos, para coordinar las políticas de vivienda y que deben cumplir las siguientes directrices:

- a) La formulación de un plan local de vivienda supramunicipal requiere el acuerdo unánime de los ayuntamientos interesados. El acuerdo de formulación debe determinar el organismo que ha de redactarlo y las condiciones que regulan su redacción.
- b) Las determinaciones de un plan local de vivienda supramunicipal deben respetar las competencias y atribuciones propias de los entes locales, de acuerdo con las legislaciones sectoriales y de régimen local.
- c) La tramitación de un plan local de vivienda supramunicipal debe adecuarse a lo establecido por el apartado 10. La aprobación requiere el acuerdo unánime de los ayuntamientos afectados.

La Ley Catalana<sup>23</sup> desarrolla igualmente las distintas directrices que el planeamiento municipal debe contener respecto a la política de vivienda. Así en concreto:

- a) El planeamiento urbanístico debe ser coherente con las determinaciones de la planificación y la programación en materia de vivienda.
- b) En la calificación del suelo como residencial deben aplicarse los principios de respeto al medio ambiente, los de movilidad sostenible establecidos por la Ley 9/2003, de 13 de junio, de la movilidad, y los de integración de la vivienda en el entorno.
- c) Establecer el destino del suelo a vivienda de protección oficial, mediante la determinación de reservas y la calificación del suelo, de acuerdo con lo establecido en la normativa urbanística. En este sentido se indica que:
  - La calificación urbanística de suelo puede establecer que la edificación de uso residencial se destine total o parcialmente a vivienda de protección oficial, tanto en el caso de nuevas construcciones como en el de gran rehabilitación de los edificios existentes, pero debe respetar el régimen jurídico de las viviendas preexistentes en los casos en que el derribo de un edificio sea debido a una operación de sustitución con realojamiento de los mismos residentes. Los planes que contengan dichas determinaciones deben incorporar un aplazamiento de la entrada en vigor, por un plazo de dos años, para garantizar la viabilidad económica de las operaciones en suelo urbano consolidado que se hayan concretado previamente a la aprobación del plan.
  - Las revisiones de los planes de ordenación urbanística municipal, sin perjuicio de las reservas que deban efectuarse sobre el techo de nueva implantación, deben garantizar y justificar que, en el conjunto del plan, no se reduce el total de techo calificado anteriormente destinado a vivienda de protección oficial que resulta de la aplicación de las reservas que, a tal fin, establece la legislación urbanística, salvo que se justifique adecuadamente que se han producido cambios estructurales en la demanda de vivienda que permitan reconsiderar las calificaciones con dicho destino. En todo caso, este último supuesto tiene carácter excepcional debiendo respetarse siempre la duración de la sujeción al régimen jurídico de protección establecida en la calificación de las viviendas de protección oficial que estén edificadas.
  - Las modificaciones puntuales del planeamiento urbanístico general que afecten a la calificación urbanística del suelo de vivienda de protección pública o de vivienda objeto de otras medidas de estímulo de la vivienda asequible, tienen carácter excepcional y deben justificarse adecuadamente tomando como base los cambios estructurales en la demanda de vivienda o la creación de sistemas urbanísticos de titularidad pública. En todo caso, estas modificaciones deben respetar la duración de la sujeción al régimen jurídico de protección establecida en la calificación de las viviendas de protección oficial.

---

<sup>23</sup> Artículo 16 y 17. Directrices para el planeamiento urbanístico respecto a las viviendas y destino del suelo a VPO.

### **C) Competencia para la promoción, administración y conservación de los parques de viviendas protegidas y suelos destinados a las mismas**

La competencia para la promoción de vivienda no solo se refiere a la de nueva construcción, sino también al mantenimiento y, cada vez más, a la rehabilitación del parque de viviendas existentes. Igualmente en materia urbanística a la regeneración de áreas consolidadas, además de al desarrollo de nuevos sectores.

Es muy clara en este sentido la Ley reguladora del Derecho a la Vivienda en **Andalucía**, en su artículo 19, que bajo la denominación de “Financiación”, indica que: *“sin perjuicio de las obligaciones que puedan corresponder a las personas propietarias, los ayuntamientos participarán en la financiación de las actuaciones recogidas en los artículos anteriores destinando el porcentaje de ingresos del Patrimonio Municipal de Suelo que se determine en su Plan General de Ordenación Urbanística, en cumplimiento de lo especificado en el artículo 75 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía”*. Concluyendo que además de ello, *“en los planes de vivienda y suelo, tanto autonómicos como municipales, se deberán incluir programas dirigidos a fomentar la conservación, mantenimiento y rehabilitación del parque de viviendas, así como las medidas tendentes a la progresiva eliminación de la infravivienda y el chabolismo, mediante ayudas, subvenciones o actuaciones convenidas con las personas propietarias o inquilinas, en las condiciones establecidas en los planes”*<sup>24</sup>.

Igualmente en **Aragón**, la Ley 24/2003, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de política de Vivienda Protegida, en su Artículo 7 (Tipología de vivienda protegida) considera viviendas protegidas de promoción pública *“las promovidas directamente, en el marco de la programación pública de vivienda, por la Administración de la Comunidad Autónoma y las entidades locales, así como por los organismos públicos que de ellas dependan”*. Además es perfectamente claro el artículo 16 (Modalidades de intervención) cuando indica que la *“Administración de la Comunidad Autónoma, las entidades locales y sus organismos públicos podrán promover viviendas directamente, ya sea ejecutando directamente la construcción, adquiriendo viviendas de nueva construcción o usadas o rehabilitando viviendas”*.

La Ley 8/2004, de 20 de octubre, de la Generalitat, de la Vivienda de la **Comunidad Valenciana**, que en sus artículos 54 y 55 reconoce claramente y regula la competencia pública para la promoción de vivienda y suelo, no solo por parte de la Administración Autonómica sino también por los entes locales, ya sea propia o instrumental.

#### “Artículo 54.- Promoción pública de viviendas

*1. La promoción pública de viviendas es una actuación sin ánimo de lucro, dirigida a facilitar el disfrute de vivienda para familias, personas y colectivos con escasos recursos económicos, mediante la promoción de viviendas de nueva construcción, rehabilitación, o adquisición de viviendas ya existentes, en las modalidades que se señalan y cuya concreción se determine reglamentariamente por la Generalitat. El destino de las viviendas tendrá por objeto la venta, el*

---

<sup>24</sup> Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía.

*arrendamiento u otras formas de explotación de dichas viviendas justificadas por motivos de carácter social.*

## *2. Modalidades de promoción pública:*

- a) La promoción pública directa es la efectuada sin ánimo de lucro por la Generalitat y entidades locales, directamente por cada una, o mediante Convenios entre las citadas Administraciones.*
- b) La promoción pública instrumental es la efectuada sin ánimo de lucro por las entidades autónomas y empresas públicas dependientes de la administración Autonómica y Local.*
- c) Se considerará promoción pública asimilada la efectuada por entidades sin ánimo de lucro con fines sociales destinada a operaciones especiales de integración social con las autorizaciones, control y seguimiento de la Generalitat, y con las características, condiciones y ayudas que se regulen reglamentariamente.*

### Artículo 55.- Promoción pública de suelo

*La Generalitat, directamente o mediante Convenios con las entidades locales, entidades autónomas y empresas públicas de ambas administraciones, podrá adquirir y preparar suelo con destino preferente a la promoción de viviendas con protección pública y la formación de patrimonios públicos de suelo y regulación del uso del derecho de superficie”.*

Ley 9/2010, de 30 de agosto, del derecho a la vivienda de la Comunidad de **Castilla y León**, en su artículo 58 (Promoción de las viviendas de protección pública), considera que las viviendas de protección pública podrán ser de promoción pública o promoción privada y que tendrán la consideración de promoción pública “aquellas viviendas que sean promovidas por una Administración Pública o por entidades del sector público”.

Una vez promovidas las viviendas, como se ha indicado son competentes, para controlar que se cumpla el destino de las mismas, siendo los que adjudican las viviendas a las personas que reúnen las condiciones y acreditan su necesidad, elaborando previamente las listas de adjudicatarios. Adjudicadas las viviendas, son igualmente competentes para garantizar que el destino que se le da a la vivienda por su usuario sea el adecuado a su finalidad social y el cumplimiento de su normativa específica. Por último tienen competencias para la administración, conservación y, en su caso, la rehabilitación de los parques de viviendas cedidos en arrendamiento.

En esta línea, la **Ley Canaria de Vivienda** atribuye a los ayuntamientos “en el marco de la legislación autonómica” las siguientes competencias:

- a) Control sanitario de viviendas.
- b) Promoción y gestión de viviendas.
- c) Gestión, administración y conservación del parque público de viviendas de titularidad municipal. Previo convenio con el Instituto Canario de la Vivienda, o con el cabildo insular correspondiente, en su caso, los ayuntamientos y sus entidades instrumentales podrán asumir la gestión,



administración y conservación del parque público de viviendas que no sea de su titularidad, radicado en su término municipal.

- d) Control de las condiciones de habitabilidad de las viviendas y su adecuación a la normativa reglamentaria que con tal fin establecerá el Gobierno de Canarias.

Con un carácter amplio y comprensivo tanto de la Vivienda como del suelo, se manifiesta la ya citada Ley 8/2004, de 20 de octubre, de la Generalitat, de la Vivienda de la **Comunidad Valenciana**, en su el párrafo 4º del artículo 42 (Medidas de fomento) cuando autoriza a la Generalitat, las entidades locales y otras entidades públicas para convenir *“programas de intervención en áreas urbanas con la finalidad de coadyuvar a la regeneración y rehabilitación, y adecuar la oferta de vivienda para facilitar su acceso a los ciudadanos”*. Sin perjuicio de la obligación de destinar los bienes y recursos que integran los patrimonios públicos de suelo de conformidad con la legislación Urbanística a la construcción de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública, podrán dedicarse, *“además de a las finalidades previstas en la legislación urbanística, y con independencia de los requisitos exigidos por aquella, a inversiones en urbanización, espacios públicos y a rehabilitación, renovación y regeneración urbana... de acuerdo, en este último caso, con la normativa autonómica aplicable. Igualmente, podrán aplicarse a la adquisición de suelo para el desarrollo de equipamientos, infraestructuras y otras finalidades en desarrollo del planeamiento urbanístico y territorial”*.

Por último y como elemento esencial para garantizar el cumplimiento de la finalidad social de las viviendas protegidas, los entes locales son titulares de los derechos de adquisición preferente en enajenaciones de dichas viviendas.

Esta titularidad como colofón de su competencia en materia de vivienda es reconocida con carácter general por la normativa sectorial de vivienda de las CC.AA., como muestra de ello y sin ánimo de ser exhaustivo se pueden destacar las siguientes:

En **Aragón** la Ley de medidas urgentes de política de Vivienda Protegida, lo reconoce en su artículo 28.1º, que regula la opción de compra sobre viviendas protegidas, cuando establece que: *“Corresponde a la Administración de la Comunidad Autónoma y a la entidad local donde radiquen viviendas protegidas de promoción privada el derecho de opción de compra sobre las mismas. Tendrá preferencia la Administración de la Comunidad Autónoma en el ejercicio de la opción, salvo que se trate de viviendas de promoción privada concertada por Ayuntamiento o Comarca, en cuyo caso la preferencia corresponderá a la entidad local”*.

Igual derecho concede a los ayuntamientos el artículo 15 de la Ley del Derecho a la Vivienda de **Cataluña**, *“para cumplir los objetivos de los planes locales de vivienda y la exigencia de incrementar el parque de viviendas vinculadas a políticas sociales que establece el artículo 73, para facilitar la conservación y rehabilitación de edificios y para evitar la expulsión de ocupantes u otros procesos especulativos, pueden delimitar áreas en las que se puedan ejercer los derechos de tanteo y retracto en favor de la Administración pública sobre edificios plurifamiliares enteros usados principalmente como vivienda y áreas en las que se puedan ejercer los derechos de tanteo y retracto en*

*favor de la Administración pública sobre viviendas concretas*”<sup>25</sup>. Estos derechos de tanteo y retracto se extienden a la transmisión de acciones o participaciones sociales de sociedades mercantiles cuyo objeto esté vinculado directa o indirectamente a la actividad inmobiliaria y que sean propietarias de alguno de dichos edificios o viviendas.

---

<sup>25</sup> Cataluña, Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda. Artículo 15. Declaración de áreas sujetas a los derechos de tanteo y retracto en relación con los objetivos de los planes locales de vivienda.