

La Ley de vivienda y los terrenos dotacionales.

Terrenos dotacionales y fórmulas de gestión. Parques públicos de vivienda

06/06/23

UAM Universidad Autónoma de Madrid

idl
UAM
Instituto de Derecho Local

AVS
madrid
gestores públicos

AVS

 **MADRID**

VIVIENDA PÚBLICA EN SUELOS DOTACIONALES Y EFECTOS PRÁCTICOS DE LA NUEVA LEY DE VIVIENDA EN AYUNTAMIENTOS Y EMPRESAS MUNICIPALES

Juan Antonio Chinchilla Peinado

Profesor Titular de Derecho Administrativo

Índice

1. Preliminar I. Principios de gestión bienes demaniales.

2. Preliminar II. Los terrenos dotacionales en la LSM.

- a) Tipología de dotaciones públicas. Carácter relativo. Dotaciones privadas
- b) Configuración como bienes demaniales (dotaciones publicas). Crítica doctrinal.
- c) Entrega libre y gratuita. Límites jurisprudenciales.

3. Utilización de los terrenos dotacionales.

- a) El ejemplo de las viviendas de protección pública destinadas a alquiler. Concesión. ¿Demanal o de obra pública? Normativa autonómica y estatal.
- b) El ejemplo de la cesión de terrenos para colegios concertados.

1. Preliminar I. Principios de gestión de los bienes demaniales.

Exclusión del tráfico jurídico

- La bienes de dominio público están excluidos del tráfico jurídico (inalienables, inembargables, imprescriptibles), art. 6 LPAP
- Aplicación efectiva al uso o servicio público (adecuación y suficiencia a tal uso), art. 6 LPAP

Principio de rentabilidad

- La exigencia de rentabilidad está presente también en la gestión de los bienes demaniales cuando el uso privativo o especial resulta compatible con la afectación al uso o servicio público (arts. 6 y 8 LPAP).
- Gestión dinámica y activa que genere una mayor rentabilidad del dominio público (publicidad en el mobiliario urbano, en las placas de identificación de las calles, concesiones en mercados de degustación culinaria, etc.)
- el contenido de los pliegos (exista adjudicación directa o licitación pública) no puede incorporar determinaciones que supongan una barrera de entrada en un determinado mercado o determinen efectos anticompetitivos

Bienes patrimoniales

- Eficiencia y rentabilidad en su gestión
- deberá coadyuvar al desarrollo y ejecución de las distintas políticas públicas en vigor y, en particular, al de la política de vivienda, en coordinación con las Administraciones competentes

2. Preliminar II. Naturaleza jurídica de los terrenos dotacionales en la legislación urbanística

Tipología de dotaciones públicas. Carácter relativo. Dotaciones privadas.

Tipología de dotaciones

Legislación estatal: identificación de **terrenos dotacionales públicos**



- Art. 18.1.a) TRLSRU: Entregar a la Administración competente el suelo reservado para viales, espacios libres, zonas verdes y restantes dotaciones públicas incluidas en la propia actuación o adscritas a ella para su obtención. En estos suelos se incluirá, cuando deban formar parte de actuaciones de urbanización cuyo uso predominante sea el residencial, **los que el instrumento de ordenación adscriba a la dotación pública de viviendas sometidas a algún régimen de protección, con destino exclusivo al alquiler**, tanto en los supuestos en que así se determine por la legislación aplicable, como cuando de la memoria del correspondiente instrumento se derive la necesidad de contar con este tipo de viviendas de naturaleza rotatoria, y cuya finalidad sea atender necesidades temporales de colectivos con especiales dificultades de acceso a la vivienda.
- Art. 18.1.c) TRLSRU: Costear y/o ejecutar obras de urbanización

REMISIÓN A LSM SU CONCRECIÓN (TIPOLOGÍA Y SUPERFICIES)

Tipología de dotaciones

LSM, Art. 36

Concepto: elementos que conforman una **red pública** para dar servicio a los ciudadanos

Tipología: Infraestructuras, Equipamientos (zonas verdes y sociales) y Servicios (urbanos y de viviendas sometidas a régimen de protección –antes públicas o integración social-) **MODIFICACIÓN LEY 11/2022.**

Niveles: Supramunicipal (políticas Estado o CAM), General (al servicio de todo el municipio), y Local (área homogénea, ámbito de actuación, sector o barrio urbano o rural concreto)

Identificación: Plan General (red supramunicipal o general), Local (Planeamiento general o de desarrollo) **AHORA PLAN ESPECIAL**

CARÁCTER FLEXIBLE

Tipología de dotaciones

“Cantidad de suelo a ceder”

- Red General: 20 m² /100 m² en suelo urbano, y urbanizable
- Red Local: 30 m²/100 m² en suelo urbano no consolidado y urbanizable (50% espacios libres y arbolado)
- Art. 91.3 (derogado en 2011): Red supramunicipal: 20 m²/100 m² en suelo urbanizable
- 91.6: Los terrenos destinados por el planeamiento urbanístico a edificaciones o instalaciones para las **redes públicas tendrán carácter dotacional**, por lo que no serán tenidos en cuenta a efectos del cálculo de los aprovechamientos lucrativos

Dotaciones privadas

Dotaciones privadas: uso pormenorizado de equipamiento comunitario con aprovechamiento lucrativo (calificación)

Uso dotacional de servicios colectivos privado del PGOU Madrid:

Integra elementos de titularidad y gestión privada que, tanto por su contenido funcional como por sus características socio-urbanísticas, complementan la red pública de prestación de servicios configurada por las dotaciones básicas y singulares (art. 7.7.2)

P.e., Hospital privado; centro educativo privado, residencia privada....

Adjudicación a propietario privado a través de reparcelación

Dotaciones urbanísticas

dotaciones urbanísticas son las *parcelas, incluidas las eventuales construcciones, servicios e instalaciones ejecutadas en las mismas, vinculadas o afectadas por el planeamiento urbanístico a un uso o servicio público competencia de una Administración pública o a actividades de interés público o social desarrolladas por los particulares*

Configuración como bienes demaniales (dotaciones públicas). Crítica doctrinal.

Dotaciones públicas

- Art. 91.6 LSM: Los terrenos destinados por el planeamiento urbanístico a edificaciones o instalaciones para las **redes públicas tendrán carácter dotacional**, por lo que no serán tenidos en cuenta a efectos del cálculo de los aprovechamientos lucrativos.
- Afectación implícita por el Plan. Son bienes demaniales desde el momento en que reciben tal calificación por el Plan (aún cuando no esté efectivamente implantado el destino público -NO ES NECESARIO QUE SEA UN SERVICIO PÚBLICO EN SENTIDO ESTRICTO-) y la Administración adquiere su titularidad (se cumple el deber de cesión: art. 3.2 RBEL)

Dotaciones públicas

- NO SON BIENES PATRIMONIALES (no se incorporan al PMS, siquiera transitoriamente). Incorrección del art. 91.3 LSM.
- el legislador parte de que la edificabilidad de este terreno dotacional público no puede, ni ser objeto de apropiación privada ni, consecuentemente, de tráfico jurídico privado siendo por ello que su propietario (en este caso, la Administración) no obtendrá rendimiento económico alguno por dicho concepto.
- No pueden transmitirse a privados. No puede constituirse derechos de superficie sobre los mismos (cesión o mutación demanial entre Ayuntamiento y CAM)

Dotaciones públicas

- Obtención:
 - a) mediante cesión libre, gratuita;
 - b) mediante ocupación directa;
 - c) mediante permuta forzosa y expropiación (en su caso ope legis)

3. Los terrenos dotacionales en la Ley de Vivienda. Los parques públicos de vivienda

Ley 12/2023, de Vivienda

- Art. 2 LV. Fines de las políticas públicas de vivienda
 - f) Favorecer el desarrollo, gestión y mantenimiento de los **parques públicos de vivienda** para asegurar una oferta significativa y estable de viviendas dignas y adecuadas a los sectores sociales con mayores dificultades de acceso a una vivienda en el mercado, mediante la necesaria inversión en cada ejercicio presupuestario y atendiendo a las características y necesidades de todos los ámbitos territoriales, afectados por diferentes dinámicas de crecimiento o de pérdida de población
 - i) Apoyar la existencia de **parques sociales de vivienda de entidades del tercer sector**, que sean complementarios a los parques públicos de vivienda y amplíen la oferta de alojamiento y vivienda destinada a colectivos y hogares vulnerables, con especial atención a familias, hogares y unidades de convivencia con menores a cargo
 - m) Impulsar la accesibilidad universal en el parque de vivienda, asegurando su efectividad en las nuevas viviendas y adoptando medidas para solventar las necesidades sobrevenidas en el parque de vivienda preexistente
 - q) Contribuir en la aplicación de las políticas de vivienda a la corrección de los desequilibrios territoriales, tanto en ámbitos urbanos y metropolitanos como en entornos rurales, que pueden estar más afectados por fenómenos de despoblación

Ley 12/2023, de Vivienda

- Dos tipos de parques de viviendas sociales
- -Público. Sobre suelos de titularidad pública. Suelos patrimoniales y sobre suelos dotacionales (demaniales?)
 - - Viviendas sociales (en su caso de emergencia): Alquiler. Carácter permanente.
 - - Viviendas de precio limitado (de titularidad pública o privada): Venta o alquiler con limitación de precio –servicio de interés general, art. 4 LV-
- Privado. Entidades del tercer sector.
 - Viviendas asequibles incentivadas

Ley 12/2023, de Vivienda

■ Parque Público.

- - Viviendas sociales: Art. 3.f.1º LV.

Integrado por el conjunto de viviendas sobre suelo de titularidad pública (**patrimoniales o dotacionales**), destinado al alquiler, cesión u otras formas de tenencia temporal, orientado, de manera prioritaria, a atender las necesidades de los sectores de población con mayores dificultades de acceso a la vivienda

- Viviendas **dotacionales**. Aquellas que ocupan terrenos calificados urbanísticamente como **dotacionales públicos** o que forman parte de edificaciones o locales destinados a **equipamientos** de titularidad pública y afectos al servicio público.

SOBRE SUELOS CALIFICADOS COMO DEMANIALES (**redes generales y locales**)

Ley 12/2023, de Vivienda

■ Parque Público.

- Viviendas dotacionales. Finalidad. garantizar el acceso a las mismas a personas en situaciones de vulnerabilidad o en exclusión social
- Formas de Gestión: art. 3.f.1º)
 - Por la propia Administración (autonómica o local)
 - Por sus entes instrumentales (sociedades anónimas)
 - Entidades sin ánimo de lucro con fines sociales.
 - Colaboración público-privada
- Negocios jurídicos:
 - Derecho de superficie
 - Concesión administrativa (demanial)
 - Negocio jurídico equivalente

Ley 12/2023, de Vivienda

- Parque Público. ¿Cómo lo ordenamos?
 - Vivienda social en terrenos patrimoniales.
 - Derecho de superficie (arts. 53 y ss. TRLSRU). Solo en terrenos patrimoniales.
 - Colaboración público-privada: –(RDL 36/2020 fondos europeos–)
 - Contrato de concesión de obra pública, art. 14 LCSP. Construcción + explotación
 - Contrato de concesión de servicios, art. 15 LCSP. Explotación + precio
 - Excluidos convenios de colaboración, art. 47 LRJSP (contenido propio de los contratos).
 - Participación en sociedades mixtas.
 - Consorcios, art. 118 LRJSP
 - Vivienda social en terrenos dotacionales:
 - Concesión administrativa (demanial)??
 - Colaboración público-privada –(RDL 36/2020 fondos europeos–)
 - Contrato de concesión de obra pública, art. 14 LCSP. Construcción + explotación
 - Contrato de concesión de servicios, art. 15 LCSP. Explotación + precio
 - Participación en sociedades mixtas.
 - Consorcios, art. 118 LRJSP
- Vivienda protegida de precio limitado. NO HAY MODIFICACIÓN.

Ley 12/2023, de Vivienda

- Parque Público. ¿Cómo lo ordenamos?
 - Ente instrumental (sociedad mercantil). Pueden aportarse los terrenos y edificaciones de titularidad privada.
 - Los bienes demaniales (terrenos dotacionales o viviendas sociales) no pueden aportarse –son inembargables-. Pero sí pueden aportarse derechos constituidos sobre los mismos: concesiones.
 - Medio propio

Ley 12/2023, de Vivienda

- Parque Público. ¿Cómo lo ordenamos?
 - Sociedad mixta. Problema de la selección del sujeto privado.
 - Concurrencia para su selección.
 - Concurrencia para que la sociedad mixta realice contratos para la Administración.

Ley 12/2023, de Vivienda

- Parque Público. ¿Cómo lo ordenamos?
 - Consorcio. **Entidad de Derecho público** formada por Administraciones y/o entes instrumentales, donde pueden participar sujetos privados.
 - Pueden realizar actividades de fomento, prestación o gestión de servicios públicos.
 - Si participan en el consorcio entidades privadas, el consorcio **no tendrá ánimo de lucro** y estará adscrito a la Administración Pública
 - (Una fundación pública tampoco tiene ánimo de lucro).

Ley 12/2023, de Vivienda

- Parque Público. ¿Cómo lo ordenamos?
 - Derecho de superficie. TRLSRU sobre suelos patrimoniales. 90 años. Puedes ser reducido por legislación autonómica.
 - A título oneroso o gratuito
 - la contraprestación del superficiario podrá consistir en el pago de una suma alzada o de un canon periódico, o en la adjudicación de viviendas o locales o derechos de arrendamiento de unos u otros a favor del propietario del suelo, o en varias de estas modalidades a la vez, sin perjuicio de la **reversión total de lo edificado** al finalizar el plazo pactado al constituir el derecho de superficie.

Parques Públicos de Viviendas sociales y parques de vivienda y alojamientos del tercer sector

Ley 12/2023, de Vivienda

- Parque Público. Naturaleza jurídica (art. 27 LV)
 - Patrimonio separado (EM LV), art. 27.2 y 3 LV
 - Integrado por
 - a) Viviendas dotacionales
 - b) Viviendas sociales construidas sobre terrenos patrimoniales, incluidas las construidas mediante derecho de superficie, y para alquiler con opción de compra (mientras no sean enajenadas)
 - c) Viviendas sociales adquiridas mediante derechos de tanteo y retracto
 - d) Viviendas sociales adquiridas en actuaciones de regeneración o renovación urbana (por cesión gratuita o de forma onerosa)
 - e) Cualquier otra vivienda social

Ley 12/2023, de Vivienda

- Parque Público. Naturaleza jurídica (art. 27 LV)
 - Patrimonio separado. Analógicamente debe afirmarse la inembargabilidad de los terrenos y viviendas patrimoniales ex art. 173.2 TRLHL
 - Terrenos y viviendas dotacionales. Dominio público. Inembargables.

Ley 12/2023, de Vivienda

- Fondo de vivienda asequible (art. 25 LV)
 - parque de vivienda asequible incentivada o vivienda social regulado a través de **acuerdos específicos** con las asociaciones de entidades privadas gestoras de vivienda en alquiler, entidades del tercer sector, o los principales operadores
 - No se define el régimen de esos acuerdos. Legislación autonómica.

4. Concreción en la normativa madrileña

El ejemplo de las viviendas de protección pública destinadas a alquiler. Concesión. ¿Demanial o de obra pública? Normativa autonómica y estatal.

Plan Vive Madrid

objetivo es poner en el mercado de alquiler hasta 25.000 viviendas a lo largo de los próximos ocho años

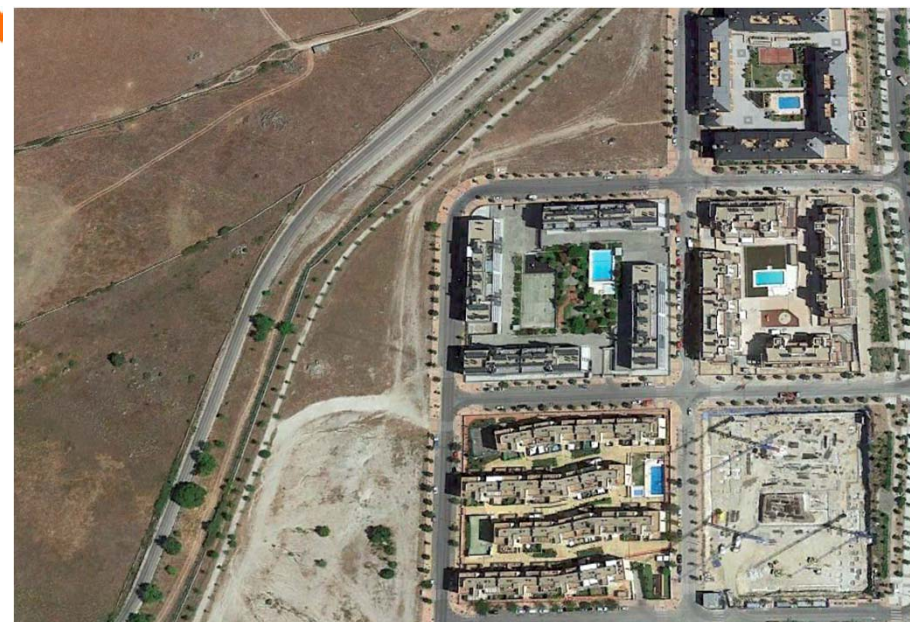
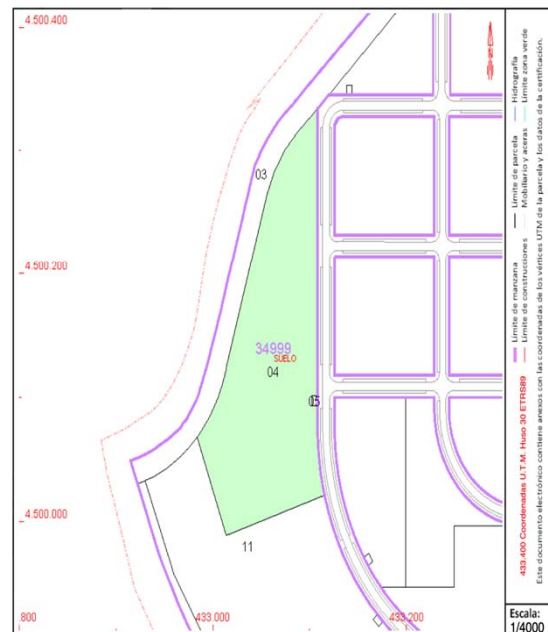
DATOS DESCRIPTIVOS DEL INMUEBLE

Localización:
CL ESTACION DE CHAMARTIN 3 Suelo
28770 COLMENAR VIEJO (MADRID)

Clase: URBANO
Uso principal: Suelo sin edif.
Superficie construida:
Año construcción:

PARCELA

Superficie gráfica: 25.873 m2
Participación del inmueble: 100,00 %
Tipo:



Superficie 26.000 m2.
Edif. 15.500
Viviendas 200

Plan Vive Madrid

- ORDEN 3/2021, de 14 de enero, de la Consejería de Vivienda y Administración Local, por la que se aprueba el inicio del procedimiento para el **otorgamiento de la concesión demanial de parcelas de redes supramunicipales**, titularidad de la Comunidad de Madrid, **destinadas a la construcción de viviendas en alquiler a precios asequibles**, se acuerda la apertura del procedimiento de licitación y se aprueban los Pliegos de Condiciones Particulares y Prescripciones Técnicas que han de regir la misma.
- (BOCM núm. 15, de 19 de enero de 2021)

Plan Vive Madrid



- Decreto 84/2020, de 7 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se regula el procedimiento de asignación y el uso de viviendas construidas al amparo de concesión demanial en suelos de redes supramunicipales (BOCM núm. 246, de 9 de octubre).

–antecedente Orden 2907/2010–

Art. 2.2: En ejecución de la **concesión demanial que se otorgue**, el concesionario llevará a efecto **la construcción, la explotación, el mantenimiento y la conservación de las obras**. Corresponderá al concesionario la asignación y entrega de las viviendas conforme a los requisitos establecidos en este Decreto

Plan Vive Madrid

Real Decreto-ley 26/2020, de 7 de julio, de medidas de reactivación económica para hacer frente al impacto del COVID-19 en los ámbitos de transportes y vivienda (BOE núm. 186, de 8 de julio) Art. 31.

- Carácter oneroso de derecho de superficie o concesión demanial para promoción de alquiler social.
- Si colaboran diversas administraciones, límite máximo 80 años. Los terrenos titularidad de la Administración del Estado revierten libres de cargas

Plan Vive Madrid

- Decreto 84/2020: Pliegos:
 - Uso privativo del dominio público destinando los terrenos a la construcción de viviendas, su explotación, mantenimiento y conservación.
 - Régimen jurídico: Ley 3/2001, de Patrimonio CAM y Ley 33/2003, de Patrimonio Administraciones Públicas
 - Exclusión de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público (art. 9.1)
 - Plazo de la concesión: 50 años, sin posibilidad de prórroga.
 - Concesionario: Sociedad anónima de nacionalidad española con domicilio y sede en Madrid.
 - Retribución: (i) Renta de los arrendamientos fijada a partir de los límites máximos fijados (ii) Renta libre de alquiler de locales comerciales y plazas de garaje no vinculadas (iii) cuotas de comunidad por los servicios prestados
 - Extinción: Los terrenos y las construcciones revierten a la Administración, extinguiéndose los contratos de arrendamiento.

Plan Vive Madrid

Decreto 84/2020: PROBLEMAS (I):

Dictámenes Comisión Jurídica Asesora 278/2020 (7 de julio) y 404/2020 (22 de septiembre)

- Art. 91.3 LSM (Carácter patrimonial de estos suelos): Prevalencia Ley 33/2003 (Acuerdo Comisión Bilateral). Suelos de titularidad pública y destinados a un servicio público (sin aprovechamiento lucrativo pero sí edificabilidad en su caso): **las viviendas serán de dominio público.**
 - No puede articularse como concesión demanial, sino como contrato de concesión de obra pública (aplicación LCSP).
 - Distinción Contrato-Concesión: finalidad pública o aprovechamiento patrimonial.
 - Viviendas sociales como servicio de interés general no económico

Plan Vive Madrid



Decreto 84/2020: PROBLEMAS (II):

Dictámenes Comisión Jurídica Asesora 278/2020 (7 de julio) y 404/2020 (22 de septiembre)

- Relación art. 9.1 LCSP y art. 14.1 LCSP. La concesión de obras lleva implícita la concesión demanial (carácter accesorio, art. 91.4 LPAP y art. 37 LPCM).
- El concesionario es titular de un derecho real sobre las obras construidas: puede arrendar.
- Gestión de viviendas mediante arrendamiento: No es una tarifa (distinción entre explotación de la obra y la de zonas auxiliares)
- Existencia de riesgo operacional

Plan Vive Madrid

Decreto 84/2020: PROBLEMAS (III):

Dictámenes Comisión Jurídica Asesora 278/2020 (7 de julio) y 404/2020 (22 de septiembre)

- Real Decreto-Ley 26/2020 como legislación básica estatal que permite ahora la concesión para este tipo concreto de uso/obra.
- ¿Qué subyace? Posible control del TJUE por inaplicación de la legislación sobre contratación del sector público. La colaboración público-privado no puede instrumentarse de cualquier forma.

Plan Vive Madrid

Decreto 84/2020: PROBLEMAS (IV):

- El régimen de calificación de las viviendas de protección pública no se altera. Aplicación del Decreto 74/2009: 15 años para las viviendas en arrendamiento.
- ¿Continúan siendo viviendas de dominio público? ¿Pasan a ser viviendas patrimoniales?
- Las viviendas dotacionales en otras leyes autonómicas (País Vasco).
- ¿Adecuada valoración de los costes asumidos por el concesionario y los ingresos que obtiene?

Cesión parcela

- Cesión parcela Ayuntamiento a EMVS parcela M-34 CD del UZP 2.01 “Desarrollo del Este Cañaveral”, parcela del Inventario de Patrimonio Municipal del Suelo nº 29.767, mediante Convenio.
- Parcela patrimonial
- Gestión por sociedad mercantil de titularidad pública: Problemas derivados de la aplicación de la legislación mercantil: Posible concurso

La nueva regulación de la LSM. Suelos urbanizables y suelos urbanos no consolidados

La regulación de la red de viviendas públicas de la LSM

Art. 36.2.c).2º LSM. Red de viviendas sometidas a algún régimen de protección:

- Además de los suelos específicamente previstos por el Plan, pueden implantarse en suelos vacantes de la red de servicios o de la red de equipamientos de suelos procedentes de sectores de suelo urbanizable o ámbitos de suelo urbano no consolidado que cuenten con ordenación pormenorizada:

a) Que la edificabilidad del uso a implantar sea inferior al 5% de la edificabilidad residencial establecida por el planeamiento para el ámbito o sector.

b) Que al computarse la edificabilidad resultante como residencial a estos únicos efectos, se mantenga el cumplimiento de la dotación de redes públicas exigibles.

- Aplicación ordenanzas uso residencial en el ámbito o sector y la normativa de viviendas públicas sujetas a un régimen de protección.

- Debe aprobarse Plan Especial únicamente cuando sea preciso definir parámetros específicos de ordenación o parcelación que hagan viable dicha implantación

MUCHAS GRACIAS

juanantonio.chinchilla@uam.es



Calle Kelsen, 1 - 28049 Madrid



(+34) 91 497 75 75



idluam@uam.es



idluam.org



UAM

Universidad Autónoma
de Madrid