

Informe sobre a porcentaxe de reserva de vivenda suxeita a algún réxime de protección pública (Concello de Tui, Expediente XCP-25/037)

ANTECEDENTES

I.- O 17.06.2025 tivo entrada no Rexistro electrónico da Xunta de Galicia (núm. 2025/RX 1713029) oficio asinado polo alcalde do Concello de Tui no que formula a seguinte consulta á Xunta Consultiva en Materia de Ordenación do Territorio e Urbanismo, en relación ao artigo 42.9 da *Lei 2/2016, de 10 de febreiro, do solo de Galicia*:

"Na normativa urbanística do Plan xeral de ordenación municipal de Tui, aprobado definitivamente mediante Orde do 26.01.2011 de aprobación definitiva parcial (Diario Oficial de Galicia núm. 19, do 28.01.2011) e Orde do 24.03.2011 de aprobación definitiva final (Boletín Oficial da Provincia de Pontevedra núm. 75, do 18.04.2011), establécese para o solo urbano non consolidado e para o solo urbanizable delimitado, reservas do solo necesarias para atendela demanda de vivenda suxeita a algún réxime de protección pública. Esta reserva corresponderá como mínimo co 20% da edificabilidade residencial de cada polígono/sector.

Porén, o PXOM do concello de Tui foi aprobado definitivamente antes da entrada en vigor da Lei 2/2016, do 10 de febreiro, do solo de Galicia (en diante, LSG) polo que de conformidade coa disposición transitoria quinta da LSG, resultarán aplicables as reservas de solo para vivenda protexida fixadas na lei. Pero hai que ter en conta que a reserva mínima fixada pola LSG foi modificada pola Lei 12/2023, do 24 de maio, polo dereito á vivenda -LPVD-, que modificou o artigo 20.1.b do Texto Refundido da Lei de Solo e Rehabilitación Urbana regulador da reserva para vivenda protexida de carácter básico, e elevou a reserva mínima. A disposición final cuarta da LPVD establece o seguinte:

"El texto refundido de la LSRU, queda modificado como sigue:

Se modifica la letra b) del apartado 1 del artículo 20, que queda redactada del siguiente modo:

«b) Destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para uso residencial, con reserva en todo caso de una parte proporcionada a vivienda sujeta a un régimen de protección pública que, al menos, permita establecer su precio máximo en venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, como el derecho de superficie o la concesión administrativa.

Esta reserva será determinada por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística o, de conformidad con ella, por los instrumentos de ordenación, garantizará una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social y comprenderá, como mínimo, los terrenos necesarios para realizar el 40 por ciento de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo rural que vaya a ser incluido en actuaciones de nueva urbanización y el 20 por ciento en el suelo urbanizado que deba someterse a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización.

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

Considerando a normativa exposta, o Concello non ten claro cal é a porcentaxe mínima de reserva de vivenda protexida aplicable nos sectores SU-15, SU-16 e SU-17 do PXOM de Tui, toda vez que, en tanto en canto o Pleno do concello, por maioría absoluta, e sen necesidade de seguir o procedemento de modificación do plan, non teña acordado a modificación das porcentaxes de reserva para axustalas á



"RESOLUCIÓN do 5 de agosto de 2024 pola que se publican as porcentaxes de reserva de solo para vivenda protexida correspondentes ao ano 2024" do Instituto Galego da Vivenda e Solo publicadas no DOG núm. 157 con data 14 de agosto de 2024; deberán manterse, cando menos, as porcentaxes de reserva de vivenda suxeita a algún réxime de protección pública como mínimo do 20% para o solo urbano non consolidado e para o solo urbanizable delimitado:

4.2.4. Áreas de Reparto no Solo Urbano (...)

Cada un dos polígonos de execución integral que se desenvolven dentro do solo urbano non consolidado deberá prever as reservas do solo necesarias para atende-la demanda de vivenda suxeita a algún réxime de protección pública. Esta reserva corresponderá como mínimo o 20% da edificabilidade residencial de cada polígono.

4.2.10.1 Solo Urbanizable Delimitado (...)

Outros condicionantes: o Plan Parcial deberá prever as reservas de solo necesarias para atende-la demanda de vivenda suxeita a algún réxime de protección pública. Esta reserva corresponderá como mínimo o 20% da edificabilidade residencial de cada sector.

Á vista do disposto no artigo 42.9 da LSG, no artigo 20.1 b) do Texto Refundido da Lei de Solo e Rehabilitación Urbana (modificado pola Lei 12/2023, do 24 de maio, polo dereito á vivenda) e no PXOM de Tui, cal sería a porcentaxe para o solo urbano non consolidado e para o solo urbanizable delimitado, da reserva de vivenda suxeita a algún réxime de protección pública?"

CONSIDERACIÓNS XURÍDICAS

PRIMEIRA.- Segundo o disposto no artigo 2.1.b) do *Decreto 36/2022, do 10 de marzo polo que se crea e regula a Xunta Consultiva en Materia de Ordenación do Territorio e Urbanismo* correspóndelle a este órgano a emisión de informes sobre a aplicación e interpretación da normativa vixente en materia de ordenación do territorio e urbanismo, que sometan á súa consideración as entidades que figuran no seu artigo 15, entre as que se atopan as entidades locais de Galicia.

SEGUNDA.- O Concello de Tui conta cun Plan xeral de ordenación municipal aprobado definitivamente mediante Orde do 26.01.2011 de aprobación definitiva parcial (*Diario Oficial de Galicia* núm. 19, do 28.01.2011) e Orde do 24.03.2011 de aprobación definitiva final (*Boletín Oficial da Provincia de Pontevedra* núm. 75, do 18.04.2011).

O referido instrumento está adaptado á *Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia (LOUGA)*, polo que, ao abeiro do previsto no número 1 da disposición transitoria primeira da *Lei 2/2016, do 10 de febreiro, do solo de Galicia (LSG)*, conservará a súa vixencia ata a súa revisión ou adaptación a ela, consonte as seguintes regras recollidas na citada disposición transitoria:

"a) Ao solo urbano, aplicaráselle integramente o disposto no planeamento respectivo.

b) Ao solo urbanizable delimitado e non delimitado, aplicaráselle integramente o disposto no planeamento respectivo."



TERCEIRA.- En canto ao marco normativo que debe terse en conta para dar resposta á consulta formulada, debe terse en conta que o artigo 20.1.b) do *Real decreto legislativo 7/2015, do 30 de outubro, polo que aproba o texto refundido da Lei do solo e rehabilitación urbana* (RDL 7/2015), incorpora unha regulación xeral e básica, que establece para as Administracións competentes en materia de ordenación territorial e urbanística a obriga de destinar solo adecuado e suficiente para uso residencial, con reserva en todo caso dunha parte proporcionada a vivenda suxeita a un réxime de protección pública que, polo menos, permita establecer o seu prezo máximo en venda, alugueiro ou outras formas de acceso á vivenda, como o dereito de superficie ou a concesión administrativa, baixo as seguintes condicións:

“Esta reserva será determinada pola lexislación sobre ordenación territorial e urbanística ou, de conformidade con ela, polos instrumentos de ordenación, garantirá unha distribución da súa localización respectuosa co principio de cohesión social e comprenderá, como mínimo, os terreos necesarios para realizar o 40 por cento da edificabilidade residencial prevista pola ordenación urbanística no solo rural que vaia a ser incluído en actuacións de nova urbanización e o 20 por cento no solo urbanizado que deba someterse a actuacións de reforma ou renovación da urbanización.

Non obstante, a dita lexislación poderá tamén fixar ou permitir excepcionalmente unha reserva inferior ou eximilas para determinados Municipios ou actuacións, sempre que, cando se trate de actuacións de nova urbanización, garántase no instrumento de ordenación o cumprimento íntegro da reserva dentro do seu ámbito territorial de aplicación e unha distribución da súa localización respectuosa co principio de cohesión social.”

A redacción transcrita e actualmente vixente do referido precepto estatal incorpora a modificación introducida pola disposición final cuarta da *Lei 12/2023, do 24 de maio, polo dereito á vivenda*.

Como se explica no preámbulo desa Lei, a innovación lexislativa circunscribiuse a incrementar a porcentaxe de reserva de solo destinado a vivenda protexida do 30 ao 40 por cento da edificabilidade residencial prevista pola ordenación urbanística no solo rural que vaia a ser incluído en actuacións de nova urbanización, e do 10 ao 20 por cento no caso de solo urbanizado que deba someterse a actuacións de reforma ou renovación da urbanización.

Sentado o contexto estatal, na lexislación autonómica estes criterios básicos para a reserva de vivenda suxeita a algún réxime de protección están regulados nos números 9 e 10 do artigo 42 da LSG, que foron recentemente modificados pola *Lei 5/2025, do 23 de decembro, de medidas fiscais e administrativas*, e literalmente establecen:

“9. Os plans xerais deberán prever unhas reservas de solo para a vivenda suxeita a algún réxime de protección pública que, como mínimo, comprenderán os terreos necesarios para realizar o 40 % da edificabilidade residencial prevista pola ordenación urbanística no solo urbanizable e no solo urbano non consolidado regulado no artigo 17.b).1. Esta proporción será do 20 % no suposto do solo urbano non consolidado regulado no artigo 17.b).2. No suposto do solo urbano non consolidado regulado no artigo 17.b).3, non será obrigatorio prever unha reserva para vivenda suxeita a algún réxime de protección.



Excepcionalmente, os plans xerais, atendendo á demanda real de vivenda protexida, poderán fixar unha reserva inferior axustada á porcentaxe de reserva total de solo para vivenda protexida do concello e aos diferentes réximes de vivenda protexida. A porcentaxe de reserva total do concello determinará anualmente o Instituto Galego da Vivenda e Solo, con base nos inscritos no Rexistro único de demandantes de vivenda da Comunidade Autónoma de Galicia. A resolución que determine esta porcentaxe será obxecto de publicación no Diario Oficial de Galicia.

Cando se produza unha variación de máis ou menos dous puntos porcentuais da porcentaxe de reserva total de solo para vivenda protexida do concello establecida no plan xeral respecto da última publicada, o pleno do concello, por maioría absoluta e sen necesidade de seguir o procedemento de modificación do plan, deberá acordar a modificación das porcentaxes de reserva e axustalas á resolución do Instituto Galego da Vivenda e Solo.

Estarán exentos das reservas de solo reguladas neste punto aqueles concellos que contén con menos de 5.000 habitantes inscritos no padrón municipal no momento da aprobación inicial do plan xeral, cando este non conteña previsión para novos desenvolvementos urbanísticos en solos clasificados como urbanos non consolidados e urbanizables que na totalidade do municipio superen as 300 vivendas.

10. As reservas para a construción de vivendas protexidas deberán localizarse favorecendo o principio de cohesión social e conforme as seguintes regras, en función da clasificación do solo:

- No solo urbano non consolidado, deberá acreditarse o cumprimento da reserva para vivenda protexida no distrito.*
- No solo urbanizable, deberá acreditarse o cumprimento da reserva para vivenda protexida no sector.*
- No caso das modificacións puntuais do planeamento urbanístico xeral, o cumprimento deberá referirse ao ámbito obxecto da modificación."*

CUARTA.- Exposta a normativa de aplicación, a cuestión obxecto de consulta consiste en determinar, á vista do disposto no artigo 42.9 da LSG, no artigo 20.1 b) do RDL 7/2015 e no PXOM de Tui, cal sería a porcentaxe da reserva de vivenda suxeita a algún réxime de protección pública para o solo urbano non consolidado e para o solo urbanizable delimitado.

A tal efecto debe terse en conta que no relativo á reserva de vivenda protexida, a regra da disposición transitoria primeira da LSG aplícase de xeito conxugado co disposto na disposición transitoria quinta da dita lei, que establece:

"1. Aos instrumentos de planeamento xeral aprobados con anterioridade á entrada en vigor desta lei resultarlles de aplicación directa as reservas de solo para vivenda protexida fixadas nesta lei.



Non obstante, os concellos poderán fixar a súa reserva de solo para vivenda protexida en función da demanda potencial desta, segundo o establecido no artigo 42.9 desta lei.

2. As porcentaxes de vivenda protexida previstas nos ámbitos de desenvolvemento, estea ou non aprobado o instrumento de xestión, poderán adaptarse ás porcentaxes previstas nesta lei, mantendo a proporcionalidade existente no distrito ou sector.

3. Os planeamentos de desenvolvemento que non contén cunha reserva de vivenda protexida deberán cumprir a reserva prevista nesta lei.”

En consecuencia, sen prexuízo, no seu caso, do disposto nos apartados 2 e 3 da transitoria transcrita, aos plans xerais non adaptados á LSG corresponde aplicar directamente as porcentaxes establecidas no primeiro parágrafo do artigo 42.9 da LSG:

- No solo urbano non consolidado, as reservas de solo para a vivenda suxeita a algún réxime de protección pública debe determinarse, á vista das circunstancias fácticas e de previsión de cada ámbito previsto no PXOM, en función da súa correspondencia cos supostos taxados enumerados no artigo 17.b da LSG, debendo comprender os terreos necesarios para realizar o 40 % da edificabilidade residencial prevista pola ordenación urbanística no solo urbano non consolidado regulado no artigo 17.b).1. Esta proporción será do 20 % no suposto do solo urbano non consolidado regulado no artigo 17.b).2. No suposto do solo urbano non consolidado regulado no artigo 17.b).3, non será obrigatorio prever unha reserva para vivenda suxeita a algún réxime de protección.

Deberá acreditarse o cumprimento da reserva para vivenda protexida no distrito, mantendo a proporcionalidade establecida no PXOM, que neste caso establece unha distribución uniforme da reserva de vivenda protexida.

- No solo urbanizable a reserva de solo para a vivenda suxeita a algún réxime de protección pública se corresponde en cada sector co 40% da edificabilidade residencial prevista en cada un deles, xa que debe acreditarse o cumprimento da reserva para vivenda protexida no sector.

Non obstante, concello poderá fixar a súa reserva de solo para vivenda protexida en función da demanda potencial desta, segundo o establecido no artigo 42.9 da LSG, que excepcionalmente permite fixar unha reserva inferior, que sexa axustada á porcentaxe de reserva total de solo para vivenda protexida do concello e aos diferentes réximes de vivenda protexida que determina anualmente o Instituto Galego da Vivenda e Solo, suxeita logo a revisión cando se produza unha variación de máis ou menos dous puntos porcentuais da porcentaxe de reserva total de solo para vivenda protexida do concello respecto da última publicada.

CONCLUSIÓNS

Conforme establece o apartado 1 da disposición transitoria quinta da LSG e, sen prexuízo do disposto nos seus apartados 2 e 3, para os plans xerais non adaptados á



LSG corresponde aplicar directamente as porcentaxes establecidas no primeiro parágrafo do artigo 42.9 da Lei, de xeito que:

- No solo urbano non consolidado, as reservas de solo para a vivenda suxeita a algún réxime de protección pública debe determinarse en función da correspondencia de cada ámbito previsto cos supostos enumerados no artigo 17.b da LSG.

Conforme ao artigo 42.9 da LSG, a dita reserva fíxase, respectivamente, no 40 % e 20% da edificabilidade residencial prevista pola ordenación urbanística no solo urbano non consolidado, segundo responda ás condicións do artigo 17.b).1 e 17.b).2 da Lei. No solo urbano non consolidado que responda ás condicións do artigo 17.b).3 da LSG non será obrigatorio prever unha reserva para vivenda suxeita a algún réxime de protección.

Deberá acreditarse o cumprimento da reserva para vivenda protexida no distrito, mantendo a proporcionalidade establecida no planeamento.

- No solo urbanizable a reserva de solo para a vivenda suxeita a algún réxime de protección pública, se corresponde en cada sector co 40% da edificabilidade residencial prevista en cada un deles.

En todo caso, os concellos poderán fixar a súa reserva de solo para vivenda protexida en función da demanda potencial desta, nos termos establecidos no artigo 42.9 da LSG.

O que se informa aos efectos oportunos, facendo constar que, de conformidade co disposto no artigo 16 do Decreto 36/2022, do 10 de marzo, este informe non é vinculante, pero ten carácter interpretativo da norma ou situación obxecto de exame e aplicación.

