

Informe sobre el porcentaje de reserva de vivienda sujeta a algún régimen de protección pública (Ayuntamiento de Tui, Expediente XCP-25/037)

ANTECEDENTES

I.- El 17.06.2025 tuvo entrada en el Registro electrónico de la Xunta de Galicia (núm. 2025/RX 1713029) el oficio firmado por el alcalde del Ayuntamiento de Tui en el que formula la siguiente consulta a la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, en relación al artículo 42.9 de la *Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia*:

"En la normativa urbanística del Plan general de ordenación municipal de Tui, aprobado definitivamente mediante Orden del 26.01.2011 de aprobación definitiva parcial (Diario Oficial de Galicia núm. 19, del 28.01.2011) y Orden del 24.03.2011 de aprobación definitiva final (Boletín Oficial de la Provincia de Pontevedra núm. 75, del 18.04.2011), se establece para el suelo urbano no consolidado y para el suelo urbanizable delimitado, reservas del suelo necesarias para atender la demanda de vivienda sujeta a algún régimen de protección pública. Esta reserva corresponderá como mínimo con el 20% de la edificabilidad residencial de cada polígono/sector.

Por ello, el PGOM del ayuntamiento de Tui fue aprobado definitivamente antes de la entrada en vigor de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia (en adelante, LSG) por el que de conformidad con la disposición transitoria quinta de la LSG, resultarán aplicables las reservas de suelo para vivienda protegida fijadas en la ley. Pero hay que tener en cuenta que la reserva mínima fijada por la LSG fue modificada por la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda -LPVD-, que modificó el artículo 20.1.b del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana regulador de la reserva para vivienda protegida de carácter básico, y elevó la reserva mínima. La disposición final cuarta de la LPVD establece lo siguiente:

"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 a 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 eximir las 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 la normativa expuesta, el Ayuntamiento no tiene claro cuál es el porcentaje mínimo de reserva de vivienda protegida aplicable en los sectores SU-15, SU-16 y SU-17 del PGOM de Tui, toda vez que, en tanto en cuanto el Pleno del ayuntamiento, por mayoría absoluta, y sin necesidad de seguir el procedimiento de modificación del plan, no haya acordado la modificación de los porcentajes de reserva para ajustarlos a la "RESOLUCIÓN de 5 de agosto de 2024 por la que se publican los porcentajes de reserva de suelo para vivienda protegida correspondientes al año 2024" del Instituto Galego da Vivenda e Solo publicadas en el DOG núm. 157 con fecha 14 de agosto de 2024; deberán mantenerse, cuando menos, los porcentajes de reserva de vivienda sujeta a algún régimen de protección pública como mínimo del 20% para el suelo urbano no consolidado y para el suelo urbanizable delimitado:

4.2.4. Áreas de Reparto en el Suelo Urbano (...)

Cada uno de los polígonos de ejecución integral que se desarrollan dentro del suelo urbano no consolidado deberá prever las reservas del suelo necesarias para atender la demanda de vivienda sujeta a algún régimen de protección pública. Esta reserva corresponderá como mínimo el 20% de la edificabilidad residencial de cada polígono.

4.2.10.1 Suelo Urbanizable Delimitado (...)

Otros condicionantes: el Plan Parcial deberá prever las reservas de suelo necesarias para atender la demanda de vivienda sujeta a algún régimen de protección pública. Esta reserva corresponderá como mínimo el 20% de la edificabilidad residencial de cada sector.

A la vista de lo dispuesto en el artículo 42.9 de la LSG, en el artículo 20.1 b) del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (modificado por la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda), y en el PGOM de Tui, cuál sería el porcentaje para el suelo urbano no consolidado y para el suelo urbanizable delimitado, de la reserva de vivienda sujeta a algún régimen de protección pública?"

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- Según lo dispuesto en el artículo 2.1.b) del *Decreto 36/2022, de 10 de marzo por el que se crea y regula la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo* le corresponde a este órgano la emisión de informes sobre la aplicación e interpretación de la normativa vigente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, que sometan a su consideración las entidades que figuran en su artículo 15, entre las que se encuentran las entidades locales de Galicia.

SEGUNDA.- El Ayuntamiento de Tui cuenta con un Plan general de ordenación municipal aprobado definitivamente mediante Orden del 26.01.2011 de aprobación definitiva parcial (Diario Oficial de Galicia núm. 19, del 28.01.2011) y Orden del 24.03.2011 de aprobación definitiva final (Boletín Oficial de la Provincia de Pontevedra núm. 75, del 18.04.2011).

El referido instrumento está adaptado a la *Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia* (LOUGA), por el que, al amparo de lo previsto en el número 1 de la disposición transitoria primera de la *Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia* (LSG), conservará su vigencia hasta su revisión o adaptación a ella, conforme a las siguientes reglas recogidas en la citada disposición transitoria:



"a) Al suelo urbano, se le aplicará íntegramente lo dispuesto en el planeamiento respectivo.

b) Al suelo urbanizable delimitado y no delimitado, se le aplicará íntegramente lo dispuesto en el planeamiento respectivo."

TERCERA.- En cuanto al marco normativo que debe tenerse en cuenta para dar respuesta a la consulta formulada, debe tenerse en cuenta que el artículo 20.1.b) del *Real decreto legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por lo que aprueba el texto refundido de la Ley del suelo y rehabilitación urbana* (RDL 7/2015), incorpora una regulación general y básica, que establece para las Administraciones competentes en materia de ordenación territorial y urbanística el deber de destinar suelo adecuado y suficiente para uso residencial, con reserva en todo caso de una parte proporcionada a vivienda sujeta a un régimen de protección pública que, por lo 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, bajo las siguientes condiciones:

"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 eximir las 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."

La redacción transcrita y actualmente vigente del referido precepto estatal incorpora la modificación introducida por la disposición final cuarta de la *Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda*.

Como se explica en el preámbulo de esa Ley, la innovación legislativa se circunscribió a incrementar el porcentaje de reserva de suelo destinado la vivienda protegida del 30 al 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 del 10 al 20 por ciento en el caso de suelo urbanizado que deba someterse a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización.



Sentado el contexto estatal, en la legislación autonómica estos criterios básicos para la reserva de vivienda sujeta a algún régimen de protección están regulados en los números 9 y 10 del artículo 42 de la LSG, que fueron recién modificados por la *Ley 5/2025, de 23 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas*, y literalmente establecen:

“ 9. Los planes generales deberán prever unas reservas de suelo para la vivienda sujeta a algún régimen de protección pública que, como mínimo, comprenderán los terrenos necesarios para realizar el 40% de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo urbanizable y en el suelo urbano no consolidado regulado en el artículo 17.b).1. Esta proporción será del 20% en el supuesto del suelo urbano no consolidado regulado en el artículo 17.b) 2. En el supuesto del suelo urbano no consolidado regulado en el artículo 17.b) 3. no será obligatorio prever una reserva para vivienda sujeta a algún régimen de protección.

Excepcionalmente, los planes generales, atendiendo a la demanda real de vivienda protegida, podrán fijar una reserva inferior ajustada al porcentaje de reserva total de suelo para vivienda protegida del ayuntamiento y a los diferentes regímenes de vivienda protegida. El porcentaje de reserva total del ayuntamiento lo determinará anualmente el Instituto Galego da Vivenda e Solo, con base en los inscritos en el Registro único de demandantes de vivienda de la Comunidad Autónoma de Galicia. La resolución que determine este porcentaje será objeto de publicación en el Diario Oficial de Galicia.

Cuando se produzca una variación de más o menos dos puntos porcentuales del porcentaje de reserva total de suelo para vivienda protegida del ayuntamiento establecida en el plan general respecto de la última publicada, el pleno del ayuntamiento, por mayoría absoluta y sin necesidad de seguir el procedimiento de modificación del plan, deberá acordar la modificación de los porcentajes de reserva y ajustarlas a la resolución del Instituto Galego da Vivenda e Solo.

Estarán exentos de las reservas de suelo reguladas en este punto aquellos ayuntamientos que cuenten con menos de 5.000 habitantes inscritos en el padrón municipal en el momento de la aprobación inicial del plan general, cuando este no contenga previsión para nuevos desarrollos urbanísticos en suelos clasificados como urbanos no consolidados y urbanizables que en la totalidad del municipio superen las 300 viviendas.

10. Las reservas para la construcción de viviendas protegidas deberán localizarse favoreciendo el principio de cohesión social y conforme a las siguientes reglas, en función de la clasificación del suelo:

- En el suelo urbano no consolidado, deberá acreditarse el cumplimiento de la reserva para vivienda protegida en el distrito.*
- En el suelo urbanizable, deberá acreditarse el cumplimiento de la reserva para vivienda protegida en el sector.*



- En el caso de las modificaciones puntuales del planeamiento urbanístico general, el cumplimiento deberá referirse al ámbito objeto de la modificación."

CUARTA.- Expuesta la normativa de aplicación, la cuestión objeto de consulta consiste en determinar, a la vista de lo dispuesto en el artículo 42.9 de la LSG, en el artículo 20.1 b) del RDL 7/2015 y en el PGOM de Tui, cual sería el porcentaje de la reserva de vivienda sujeta a algún régimen de protección pública para el suelo urbano no consolidado y para el suelo urbanizable delimitado.

A tal efecto debe tenerse en cuenta que en lo relativo a la reserva de vivienda protegida, la regla de la disposición transitoria primera de la LSG se aplica de manera conjugada con lo dispuesto en la disposición transitoria quinta de dicha ley, que establece:

" 1. A los instrumentos de planeamiento general aprobados con anterioridad a la entrada en vigor de esta ley les resultará de aplicación directa las reservas de suelo para vivienda protegida fijadas en esta ley.

No obstante, los ayuntamientos podrán fijar su reserva de suelo para vivienda protegida en función de la demanda potencial de esta, según lo establecido en el artículo 42.9 de esta ley.

2. Los porcentajes de vivienda protegida previstas en los ámbitos de desarrollo, esté o no aprobado el instrumento de gestión, podrán adaptarse a los porcentajes previstos en esta ley, manteniendo la proporcionalidad existente en el distrito o sector.

3. Los planeamientos de desarrollo que no cuenten con una reserva de vivienda protegida deberán cumplir la reserva prevista en esta ley."

En consecuencia, sin perjuicio, en su caso, de lo dispuesto en los apartados 2 y 3 de la transitoria transcrita, a los planes generales no adaptados a la LSG corresponde aplicar directamente los porcentajes establecidos en el primer párrafo del artículo 42.9 de la LSG:

- En el suelo urbano no consolidado, las reservas de suelo para la vivienda sujeta a algún régimen de protección pública debe determinarse, a la vista de las circunstancias fácticas y de previsión de cada ámbito previsto en el PGOM, en función de su correspondencia con los supuestos tasados enumerados en el artículo 17.b de la LSG, debiendo comprender los terrenos necesarios para realizar el 40% de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo urbano no consolidado regulado en el artículo 17.b) 1. Esta proporción será del 20% en el supuesto del suelo urbano no consolidado regulado en el artículo 17.b) 2. En el supuesto del suelo urbano no consolidado regulado en el artículo 17.b) 3. no será obligatorio prever una reserva para vivienda sujeta a algún régimen de protección.



Deberá acreditarse el cumplimiento de la reserva para vivienda protegida en el distrito, manteniendo la proporcionalidad establecida en el PGOM, que en este caso establece una distribución uniforme de la reserva de vivienda protegida.

- En el suelo urbanizable la reserva de suelo para la vivienda sujeta a algún régimen de protección pública se corresponde en cada sector con el 40% de la edificabilidad residencial prevista en cada uno de ellos, ya que debe acreditarse el cumplimiento de la reserva para vivienda protegida en el sector.

No obstante, el ayuntamiento podrá fijar su reserva de suelo para vivienda protegida en función de la demanda potencial de esta, según lo establecido en el artículo 42.9 de la LSG, que excepcionalmente permite fijar una reserva inferior, que sea ajustada al porcentaje de reserva total de suelo para vivienda protegida del ayuntamiento y a los diferentes regímenes de vivienda protegida que determina anualmente el Instituto Galego da Vivenda e Solo, sujeta luego a revisión cuando se produzca una variación de más o menos dos puntos porcentuales del porcentaje de reserva total de suelo para vivienda protegida del ayuntamiento respecto de la última publicada.

CONCLUSIONES

Conforme establece el apartado 1 de la disposición transitoria quinta de la LSG y, sin perjuicio de lo dispuesto en sus apartados 2 y 3, para los planes generales no adaptados a la LSG corresponde aplicar directamente los porcentajes establecidos en el primer párrafo del artículo 42.9 de la Ley, de manera que:

- En el suelo urbano no consolidado, las reservas de suelo para la vivienda sujeta a algún régimen de protección pública debe determinarse en función de la correspondencia de cada ámbito previsto con los supuestos enumerados en el artículo 17.b de la LSG.

Conforme al artículo 42.9 de la LSG, dicha reserva se fija, respectivamente, en el 40% y 20% de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo urbano no consolidado, según responda a las condiciones del artículo 17.b) 1 y 17.b) 2 de la Ley. En el suelo urbano no consolidado que responda a las condiciones del artículo 17.b) 3 de la LSG no será obligatorio prever una reserva para vivienda sujeta a algún régimen de protección.

Deberá acreditarse el cumplimiento de la reserva para vivienda protegida en el distrito, manteniendo la proporcionalidad establecida en el planeamiento.

- En el suelo urbanizable la reserva de suelo para la vivienda sujeta a algún régimen de protección pública, si corresponde en cada sector con el 40% de la edificabilidad residencial prevista en cada uno de ellos.

En todo caso, los ayuntamientos podrán fijar su reserva de suelo para vivienda protegida en función de la demanda potencial de esta, en los términos establecidos en el artículo 42.9 de la LSG.



Lo que se informa a los efectos oportunos, haciendo constar que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 del Decreto 36/2022, de 10 de marzo, este informe no es vinculante, pero tiene carácter interpretativo de la norma o situación objeto de examen y aplicación.