

**Sesión III**  
**TRANSMISIÓN DE LA VIVIENDA PROTEGIDA**

**PONENTE:**

*D. José Luis Castellano Prats*

PÁG. 191

**COPONENTES:**

*D. Juan Pardo Defez*

PÁG. 219

*D. Francisco Curiel Lorente*

PÁG. 235



## POLÍTICAS DE VIVIENDA, RÉGIMEN JURÍDICO Y PROCEDIMIENTOS DE ADJUDICACIÓN

D. José Luis CASTELLANO PRATS

Director Agencia Provincial de Planeamiento y Desarrollo municipal, DPZ

**SUMARIO:** 1. PREAMBULO.– 2. ANTECEDENTES: 2.1. Las políticas de vivienda protegida, estatal y autonómica. Peculiaridades derivadas del reparto competencial.– 2.2. Políticas de fomento de acceso a una vivienda digna: 2.2.1. Presupuestos del Ministerio de vivienda. Plan estatal de vivienda y beneficios fiscales.– 2.2.2. Comunidad Autónoma de Aragón. Plan aragonés de vivienda y beneficios fiscales.– 2.3. Suelo, planeamiento y vivienda protegida: 2.3.1. Las reservas de suelo para vivienda protegida en la legislación estatal.– 2.3.2. Las reservas de suelo para vivienda protegida en Aragón.– 2.3.3. Ley de urbanismo de Aragón.– 3. REFERENCIAS AL RÉGIMEN JURÍDICO Y LIMITACIONES AL PODER DE DISPOSICIÓN DE LAS VIVIENDAS PROTEGIDAS: 3.1. Normativa estatal. Plan estatal 2009-2012.– 3.2. Régimen jurídico autonómico: 3.2.1. Desarrollo reglamentario. Viviendas no acogidas al PAVR.– 3.3. Extinción del régimen de protección. Duración del régimen de protección de las viviendas.– 4. ADJUDICACIÓN DE VIVIENDAS PROTEGIDAS: 4.1. Antecedentes. normas estatales.– 4.2. Sistemas de adjudicación de viviendas protegidas en Aragón.– 4.3. Calificación y adjudicación de viviendas en Aragón: 4.3.1. Momento en el que se conceden ayudas a los adquirentes de vivienda.

### 1. PREAMBULO

Agradecer al Foro de Derecho Aragonés que me halla invitado por segunda vez, porque es un honor y una satisfacción participar en estos encuentros que desde 1991, ya cerca de 20 años, se organizan por el Justicia de Aragón, con la colaboración de todos los profesionales del ámbito jurídico aragonés.

Colaborar con la Institución del Justicia de Aragón constituye para mi una obligación, primero porque su labor en el ámbito del Derecho aragonés es insustituible, y

segundo por el apoyo que siempre he encontrado en esta Institución para profundizar en cuestiones de interés para nuestra Comunidad.

En esta Ponencia participo junto con dos expertos de reconocida trayectoria profesional, D. Francisco Curiel, Registrador de la Propiedad, cuyo compromiso con el Foro ha sido siempre incondicional, participando como organizador y ponente en el mismo y D. Juan Pardo, Notario, que 5 años después vuelve a participar para tratar el tema de la vivienda protegida.

La Ponencia de hoy versa sobre la TRANSMISIÓN DE LA VIVIENDA PROTEGIDA, y mi participación no lo es como experto jurídico en esta materia, sino como persona que ha estado a cargo de su gestión en el Gobierno de Aragón desde el 2007 hasta hace pocas fechas.

El problema del acceso a la vivienda se agrava con la concentración de la población en las grandes ciudades, y en España en el inicio del siglo pasado surgen movimientos que reclaman la necesidad de atender esta necesidad social. Pero las políticas de promoción de vivienda a precios limitados no sólo mantienen hoy su vigencia, sino que es imprescindible su impulso dada la dificultad de acceder a una vivienda en España, por el elevado nivel de precios, y por las actuales restricciones de acceso al crédito.

No es casual que este año se trate este tema de nuevo, como lo ha sido en dos ocasiones anteriores, en el año 2002, en los XII encuentros del Foro, con la ponencia titulada «Derechos de adquisición preferente de la Comunidad Autónoma de Aragón sobre viviendas protegidas»<sup>1</sup>, siendo relevante que fuera ésta la primera ocasión en que se abordaron en el Foro cuestiones de Derecho Público, y en el año 2004, en los XIV encuentros en el que el título de la Ponencia fue «Régimen de autorización y visado en la transmisión de las viviendas protegidas»<sup>2</sup>.

Estos cinco años han sido intensos en nuestra Comunidad Autónoma, dado el nuevo marco normativo derivado de la Ley 24/2003, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de política de Vivienda Protegida, que ha exigido un importantes esfuerzo de desarrollo normativo y reglamentario, pero sobre todo ha puesto a prueba la capacidad de gestión para la puesta en marcha del Registro de Solicitantes, que se ha convertido en un instrumento básico para la gestión de las políticas de vivienda en nuestra Comunidad, así como referente tanto en el ámbito estatal como autonómico. De este modo en el último año se ha aprobado un nuevo Reglamentos de regulación de la adjudicación de viviendas (Decreto 211/2008 de 4 de noviembre), que pretende una mayor agilidad del procedimiento, y el Plan de vivienda aragonés 2009-2012 (Decreto 60/2009, de 14 de abril), que supone un fuerte impulso a la política de vivienda en los espacios urbanos consolidados, mediante ayudas al alquiler y a la rehabilitación, en especial en las áreas más degradadas.

---

(1) Véase Santacruz Blanco, Rafael, Aznar Costa, Rosa y Batalla Carilla, José Luis, «Derechos de adquisición preferente de la Comunidad Autónoma de Aragón sobre viviendas protegidas», en *Actas de los Duodécimos Encuentros del Foro de Derecho Aragonés*, (Zaragoza, 5, 12, 19 de noviembre de 2002, Huesca, 26 de noviembre de 2002), Zaragoza, El Justicia de Aragón, 2004..

(2) Véase Julio Tejedor Bielsa, Julio, Oría Almudí, Joaquín, Pardo Defez, Juan, «Régimen de autorización y visado en la transmisión de las viviendas protegidas», en *Actas de los Decimocuartos Encuentros del Foro de Derecho Aragonés* (Zaragoza, 9, 16 y 23 de noviembre de 2004, Teruel, 25 de noviembre de 2004, Zaragoza, El Justicia de Aragón, 2006.

La vivienda protegida tiene en España una larga tradición, pero en los últimos años se están produciendo modificaciones normativas de gran calado, tanto por parte del Estado como de las Comunidades Autónomas, que están dando lugar a una transformación progresiva de su régimen jurídico, hasta el punto de su consideración legal como **uso específico del suelo residencial**<sup>3</sup>.

La vivienda protegida ha adquirido en España, y en Aragón un protagonismo de primer orden, tanto es así que hoy en nuestras grandes ciudades, nadie cuestiona la necesidad de que la vivienda protegida se constituya en el instrumento central de la política de vivienda, y en un objetivo del planeamiento urbanístico, en todo caso sin olvidar la necesidad de incrementar la intervención pública a favor del parque residencial existente, única estrategia posible dirigida a la revitalización de los centros urbanos y barrios consolidados.

El objeto de esta Ponencia es analizar los problemas y el régimen de la transmisión de vivienda protegida, y especialmente las novedades que han tenido lugar, en relación con las modificaciones de la Ley de vivienda, con sus desarrollos reglamentarios, y con los nuevos Planes de vivienda estatal y autonómico, 2009-2012, así como las modificaciones normativas en la legislación urbanística y del suelo con afección directa en esta materia.

Trataré en mi intervención de analizar algunas cuestiones relevantes relativas al actual marco jurídico de la vivienda protegida en Aragón, y los diferentes procedimientos de adjudicación de las viviendas protegidas vigentes tras la aprobación del nuevo Reglamento en noviembre de 2008. En las intervenciones posteriores se analizará con detalle la primera y segunda transmisión de inmuebles sujetos a protección mediante compra venta, y se profundizará en las modificaciones de titularidad que tuvieron lugar por otras causas.

Analizar los problemas de la transmisión de la vivienda protegida, supone profundizar en un régimen de la propiedad sometido a la intervención del derecho público. Se ha configurado un **régimen estatutario de la propiedad de la vivienda protegida**, ya que tanto el régimen jurídico del suelo reservado como el de los inmuebles protegidos, puede ser permanente, y deben evitarse colisiones entre el derecho privado y el público en una materia de tanta relevancia para los ciudadanos. Por ello el compromiso de elaboración de una Ley de Vivienda de Aragón explicitado en la Disposición Adicional Quinta de la Ley 24/2003, debiera constituir un próximo objetivo, conjuntamente con el desarrollo de las competencias autonómicas en materia de vivienda, tal y como se detalla en la referida norma<sup>4</sup>.

---

(3) Cfr. art. 10 del RD Legislativo 2/2008, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo.

(4) Disposición Adicional Quinta de la Ley de Vivienda de Aragón: «En el plazo de doce meses desde la entrada en vigor de esta Ley el Gobierno de Aragón remitirá a las Cortes un Proyecto de Ley de Vivienda de Aragón comprensivo de la regulación integral de la materia y, en particular, de las garantías que hayan de establecerse para la protección de los adquirentes de viviendas en el marco de lo establecido en la normativa de protección del consumidor y la estatal de edificación, las garantías de la calidad y la habitabilidad de los edificios, el régimen jurídico de la vivienda protegida y el régimen sancionador. Previamente a la presentación de este Proyecto de Ley, el Gobierno de Aragón redactará un Libro Blanco de la Vivienda».

Quiero hacer referencia a la importancia para la política de acceso a una vivienda digna de las Cooperativas de Vivienda, y la anunciada modificación de la Ley de Cooperativas aragonesa<sup>5</sup> puede constituir una excelente oportunidad, por una parte para reforzar los derechos de los cooperativistas frente a las empresas gestoras, y sobre todo para dotar de un marco jurídico que permita el desarrollo de cooperativas de viviendas protegidas en régimen de alquiler cuyos socios tengan acceso a su compra posterior en su caso, o a participar en los beneficios resultantes. Creo que este nuevo modelo debiera constituir una de las principales alternativas para la emancipación residencial de los jóvenes, y por otra parte evitaría problemas derivados de la presión de la población para acceder a una vivienda en propiedad, que no siempre deriva de una necesidad inmediata. Sin embargo difícilmente pueden diseñarse políticas de fomento del alquiler con políticas fiscales de estímulo de la compra, por lo que es necesario avanzar hacia una fiscalidad que no desincentive el alquiler.

## 2. ANTECEDENTES

### *2.1. Las políticas de vivienda protegida, estatal y autonómica. Peculiaridades derivadas del reparto competencial*

No se cuestionan en modo alguno las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, y así se establece tanto en la Constitución como en todos los Estatutos de Autonomía. Sin embargo el ejercicio de las potestades en materia de vivienda, tanto normativas como ejecutivas, están sujetas a límites y resultan condicionadas por las competencias estatales que confluyen o concurren en esta materia.

Todos los españoles tienen un derecho constitucional a disfrutar de una vivienda digna, y todos los poderes públicos la obligación de promover medidas y políticas que lo hagan posible, con especial referencia a la regulación de la utilización del suelo, y que atiendan los problemas específicos de vivienda de los ciudadanos tal como los artículos 47 y 50 de la Constitución Española (CE) establecen. Por otra parte la importancia económica del sector de la edificación residencial, exige del Estado planificar esta actividad para equilibrar el desarrollo regional, estimular la distribución de la riqueza y el pleno empleo (art. 131 y 40.1 C.E.), así como para promover el acceso de los ciudadanos a la vivienda, y por ello el Estado justifica su intervención invocando sus competencias sobre «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» (art. 149.1.13 CE).

Las competencias autonómicas en materia de vivienda se desarrollan en el marco de la normativa estatal básica en materia de edificación, siendo necesario destacar la contenida en la Ley de Ordenación de la Edificación, que se desarrolla ampliamente en materia de calidad de la edificación en el Código Técnico de la Edificación, así como en otras normas más específicas pero de gran trascendencia sectorial como la Instrucción

---

(5) El Proyecto de Ley de Modificación de la Ley de Cooperativas de Aragón se ha publicado en el BOC N°181, de 1 de diciembre de 2009.

de hormigón estructural (EHE-08), recientemente adaptada a las exigencias europeas, aprobada por Real Decreto 1247/2008, de 18 de julio<sup>6</sup>.

La reciente legislación estatal del suelo ha establecido por primera vez determinaciones y obligaciones de usos del suelo, cuyo objeto es atender a la demanda de vivienda digna en unas condiciones de precios limitados, que determinan un cambio de modelo global en los usos residenciales del suelo, y del que se deriva la aparición de un régimen jurídico de uso del suelo privado condicionado al régimen de la vivienda protegida o a otras tipologías de viviendas sujetas a un **régimen de protección pública**, en todo caso con un precio limitado<sup>7</sup>. Si bien estos mandatos legales tienen carácter básico, obligan a un desarrollo por parte de las Comunidades Autónomas, tal como ha ocurrido en Aragón, que por otra parte en la Ley de vivienda del 2003 ya introdujo la obligatoriedad de las reservas de suelo destinado a vivienda protegida (*vid supra* 2.3.3).

La STC 152/1988 estableció los criterios interpretativos que han sido adoptados desde entonces por la Administración del Estado, en los Planes estatales de vivienda. El Tribunal Constitucional valida en lo básico el modelo de los estos planes plurianuales de vivienda del Estado, condicionando en todo caso su eficacia a los Convenios con las Comunidades Autónomas y a la regulación propia en cada una de ellas, y ello no es objetable, en cuanto suponga un modelo de planificación de la política económica general para atender necesidades colectivas, de acuerdo con los mandatos constitucionales.

Sin embargo la misma STC señala que las Comunidades Autónomas *«pueden definir y llevar a cabo una política de vivienda propia, complementando las actuaciones de protección y promoción previstas por el Estado, con cargo a sus propios recursos»* y *«deben contar con un margen de libertad de decisión que les permita aplicar las medidas estatales adaptándolas a las peculiares circunstancias de su territorio...»*.

En estas circunstancias las políticas de vivienda en el conjunto de las autonomías presentan unos caracteres relativamente homogéneos en su regulación básica, situación a la que no es ajena el que todas las Comunidades Autónomas, excepto Navarra y País Vasco (y ello en virtud del régimen económico y foral que les es de aplicación), renueven periódicamente Convenios con la Administración del Estado en virtud de los cuales el Plan estatal de vivienda se convierte en un instrumento de intervención pública y de fomento en vigor en la mayor parte del territorio, al margen de actuaciones o intervenciones de ámbito exclusivamente autonómico, o del incremento de la financiación de las prestaciones estatales.

Las comunidades autónomas deben someterse por tanto a las concretas especificaciones del Plan estatal para poder acceder a la financiación que de él se deriva. La interven-

(6) Especial relevancia ha adquirido la legislación estatal en materia de ruido contenida en la Ley 37/2003 de 17 de noviembre y en su desarrollo reglamentario. En Aragón se encuentra en tramitación el Proyecto de Ley de protección contra la contaminación acústica de Aragón publicado en el BOC nº 169 de 13 de octubre de 2009.

(7) Resulta de interés el contenido del preámbulo del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio por el que se aprueba el texto refundido de la ley del suelo: *«Mención aparte merece la reserva de suelo residencial para la vivienda protegida porque, como ya se ha recordado, es la propia Constitución la que vincula la ordenación de los usos del suelo con la efectividad del derecho a la vivienda. A la vista de la senda extraordinariamente prolongada e intensa de expansión de nuestros mercados inmobiliarios, y en particular del residencial, parece hoy razonable encajar en el concepto material de las bases de la ordenación de la economía la garantía de una oferta mínima de suelo asequible, por su incidencia directa sobre dichos mercados y su relevancia para las políticas de suelo y vivienda, sin que ello obste para que pueda ser adaptada por la legislación de las Comunidades Autónomas a su modelo urbanístico y sus diversas necesidades»*.

ción del Estado en los programas de promoción y acceso a vivienda protegida es evidente, pues gestiona directamente la financiación y ayudas a los beneficiarios de los mismos. Dicha intervención no es autónoma, pues se realiza con la colaboración administrativa de las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo establecido en convenios plurianuales, pero considero que atenta a la coherencia del sistema de gestión administrativa, ya que la administración autonómica resuelve los expedientes y los derechos económicos a favor de los beneficiarios, pero sin dotación económica ni presupuestaria, siendo el Estado quien ejecuta materialmente dichos compromisos sin acto administrativo alguno. Los recursos o las acciones que pudiera interponer el beneficiario de las prestaciones, lo serán ante la correspondiente Comunidad Autónoma, pero dichas prestaciones en muchos de los programas del Plan Estatal de vivienda y rehabilitación, tales como las ayudas a los adquirentes de vivienda protegida, son financiadas, autorizadas y prestadas directamente o a través de intermediarios financieros por el Ministerio de Vivienda, que debe autorizarlas, una vez resuelto el expediente autonómico. Situación similar tiene lugar con la renta básica de emancipación, establecida mediante Real Decreto 1472/2007 si bien este programa de fomento, no está incluido en los Planes de vivienda, sino que se ha adoptado como un programa de competencia estatal, a pesar de lo cuestionable de esta decisión<sup>8</sup>.

Por ello considero que los Planes estatales si bien se adaptan al marco constitucional de reparto competencial, en cuanto a los programas económicos que financian directamente a los ciudadanos con fondos del Ministerio, no adoptan un modelo de gestión administrativa ajustado al marco legal vigente (*vid supra* 2.2.1).

El alcance de las competencias autonómicas en materia de vivienda en Aragón es muy similar al vigente en el resto del Estado. La reforma de su Estatuto de Autonomía, mediante Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, profundiza en el derecho a la vivienda. Se destacan entre los principios rectores de sus políticas públicas el ejercicio del derecho a una vivienda digna, con especial referencia a la promoción de vivienda protegida, y a la utilización racional del suelo, así como la protección personal y familiar, y favoreciendo en especial la emancipación de los jóvenes facilitando su acceso a la vivienda. En lo relativo a las competencias exclusivas en materia de vivienda, el art. 71 del Estatuto, en su apartado 10º establece una relación pormenorizada de su alcance, incluyendo «*la planificación, la ordenación, la gestión, el fomento, la inspección y el control de la vivienda de acuerdo con las necesidades sociales de equilibrio territorial y de sostenibilidad; las normas técnicas, la inspección y el control sobre la calidad de la construcción; las normas sobre la habitabilidad de las viviendas, la innovación tecnológica aplicable a las viviendas y la normativa sobre conservación y mantenimiento de las viviendas y su aplicación*». Mucha de estas competencias como se ha comentado *supra*, están pendientes de desarrollo legal.

Por último y no menos importantes, son las competencias locales. Tal y como contiene el art. 42.2.d de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, y el art.

---

(8) El Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre, por el que se regula la renta básica de emancipación de los jóvenes, dictado al amparo de las competencias reservadas al Estado sobre planificación general de la actividad económica (art. 149, apdo 1.13 de la Constitución española) ha sido recurrido ante el Tribunal Constitucional, que ha admitido a trámite conflictos positivos de competencias promovidos por el Consell de la Generalitat Valenciana, por el Consejo de Gobierno de La Rioja y por el Gobierno de la Comunidad de Madrid, por providencias de 2 de abril de 2008, números 1608/2008 y 1401/2008, y por providencia de 22 de mayo de 2008 número 1501-2008.

25.2.b y 28 de la Ley de Bases de Régimen Local los municipios pueden prestar servicios públicos y ejercer competencias en el ámbito de «la promoción y gestión de viviendas», así como desarrollar otras actividades complementarias a las propias de otras administraciones públicas. Ejemplo de la actividad desarrollada por los municipios españoles lo constituye el elevado número de empresas públicas municipales cuyo objeto social es la promoción de vivienda protegida<sup>9</sup>, especialmente en Cataluña, Andalucía y Madrid. En Aragón destacan en este ámbito por su importancia la Sociedad Municipal Zaragoza Vivienda, en el ámbito municipal, y Suelo y Vivienda de Aragón, en el ámbito autonómico.

El resto de entidades locales no detentan competencias específicas en materia de vivienda, si bien las Diputaciones Provinciales tienen la obligación genérica de prestar asistencia económica y técnica a los municipios, especialmente a los de menor capacidad económica y de gestión<sup>10</sup>. Las comarcas, al margen de determinadas competencias en materia de ordenación del territorio, pueden «*crear servicios de cooperación y asistencia dirigido a prestar asesoramiento a los municipios que lo soliciten*»<sup>11</sup>. Un ejemplo de esta colaboración en materia de vivienda lo constituye el Convenio suscrito el pasado año por la Diputación Provincial de Teruel y el Gobierno de Aragón cuyo objeto es la rehabilitación de viviendas de titularidad municipal destinadas a la acogida de nuevos pobladores y al incremento poblacional en pequeños municipios.

## 2.2. Políticas de fomento de acceso a una vivienda digna

Ya se ha señalado que las políticas de vivienda en el conjunto del Estado presentan unos caracteres comunes y un desarrollo relativamente homogéneo, lo que no evita una creciente complejidad normativa autonómica que dificulta la actuación de los operadores económicos y jurídicos.

En este sector de tanta trascendencia económica y social, las políticas públicas de los últimos 30 años no han conseguido alcanzar el objetivo constitucional del acceso de todos los ciudadanos a una vivienda digna, dado el constante incremento del porcentaje de la renta disponible que debe destinarse a la compra de una vivienda, y la inexistencia de un mercado suficiente, adecuado y accesible de vivienda en alquiler.

La intervención directa e indirecta del Estado tiene una tradición importante en España, pero no ha alcanzado el nivel de eficacia que el mandato constitucional exige. Las políticas públicas de vivienda se deben alejar de lo coyuntural, estimular el alquiler o al menos situarlo en igualdad de condiciones frente a la opción de la compra, y consolidar un régimen de vivienda protegida que garantice un mercado de precios limitados y accesibles en un ámbito temporal amplio.

En el momento actual las políticas de vivienda protegida se desarrollan en tres ámbitos diferenciados, la obtención de suelo a precios limitados, las medidas de fomento y la política fiscal.

---

(9) Véase a modo de ejemplo las empresas públicas dependientes de las administraciones locales integradas en la Asociación Española de Promotores Públicos de Suelo y Vivienda, creada en 1988, y que integra a más de 160 promotores públicos.

(10) Véanse arts. 65 ss de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, y arts. 36 ss de Ley 7/1985, reguladora de las Bases de Régimen Local.

(11) Véanse arts. 16 y 12 del Decreto Legislativo 1/2006, de 27 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón.

Los planes de fomento autonómicos de vivienda gravitan, en especial en lo referente a promoción de vivienda protegida, en los planes estatales, sin embargo estos programas, no constituyen el único eje de la política de vivienda en España, dada la relevancia económica de las medidas estatales de estímulo fiscal.

### *2.2.1. Presupuestos del Ministerio de vivienda. Plan estatal de vivienda y beneficios fiscales.*

El Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, aprobado por Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, representa un presupuesto estimado de 10.188 millones de euros, lo que supone un incremento próximo al 50% respecto al Plan anterior. Este incremento no se ha reflejado en el borrador de presupuestos del 2010, por lo que exigirá de un esfuerzo suplementario en años posteriores para cumplir con los compromisos firmados en los respectivos convenios con las Comunidades Autónomas.

El plan se estructura como los anteriores en torno a programas de apoyo e impulso a la promoción y acceso a la vivienda protegida, a programas de ayudas a inquilinos de viviendas libres, y a programas de rehabilitación de viviendas y edificios. Sin embargo se centra de modo especial en el fomento de unas líneas de actuación que de algún modo eran medidas complementarias en planes anteriores como son:

- La recuperación del parque inmobiliario impulsando las actuaciones de mejora y rehabilitación de viviendas y edificios, y sobre todo apostando por los planes de recuperación de áreas y barrios mediante medidas de carácter integral, con el objetivo de evitar el elevado grado de deterioro de las áreas urbanas consolidadas.
- La puesta en marcha de nuevas medidas que faciliten el acceso a una vivienda en régimen de alquiler.

Destaca por tanto el incremento de ayudas al alquiler, bien para promoción de viviendas protegidas para alquiler, especialmente de alojamientos destinados a colectivos vulnerables, bien para ayudas a los inquilinos<sup>12</sup>, y el incremento de objetivos y ayudas destinados a la rehabilitación.

Para situar la importancia de la política estatal de vivienda, el Ministerio presupuestó en el año 2009, un total de 1.500 millones de euros para el programa 261N de Promoción, administración y ayudas para rehabilitación y acceso a vivienda, tal y como se contiene en los documentos de Presupuestos<sup>13</sup>.

De acuerdo con la justificación contenida en los citados documentos, este programa contiene «*incentivos a los promotores y adquirentes que se contemplan en los Planes Estatales de Vivienda*», y «*persigue minorar el esfuerzo económico en la adquisición de vivienda a las familias con menos recursos, así como dinamizar el sector de la construcción como actividad generadora de empleo (Art. 40.1 C.E.)*».

---

(12) Además de los Planes Estatales de Vivienda, el programa 261N incluye la financiación de las ayudas de Renta Básica de Emancipación, reguladas en el Real Decreto 1472/2007, modificado por el Real Decreto 366/2009. Estas ayudas van dirigidas a dinamizar el mercado de arrendamientos, contribuyendo a facilitar a los jóvenes el acceso a una vivienda digna en régimen de alquiler, fomentando así una más temprana emancipación y mayor movilidad laboral.

(13) Véase Presupuestos Generales del Estado 2009. Presupuesto por programas y memoria de objetivos. Tomo XVII (Sección 27).

Respecto a la gestión presupuestaria del año 2009 el programa citado en su práctica totalidad se articula mediante subvenciones (capítulo 7, transferencias de capital), pero de ellas sólo un 26% a través de transferencias a Comunidades Autónomas, mientras que la mayor parte del presupuesto se dirige a ayudas directas y subsidiación de préstamos a familias para la compra de vivienda (750 millones), y para el alquiler a través de la denominada Renta Básica de Alquiler (330 millones de euros), aunque en el presupuesto del 2010 se reduce el importe destinado a la compra de viviendas<sup>14</sup>.

De los 1.500 millones de euros de ayudas directas para facilitar el acceso a la vivienda, las ayudas destinadas a la compra de vivienda (protegida), tiene un peso mucho más reducido tras la aprobación del nuevo plan de vivienda 2009-2012, ya que disminuye hasta el 50% del total. La reducción del importe destinado a la compra se produce por el impulso que se otorga a la rehabilitación de viviendas y a las ayudas de alquiler, especialmente a través de la renta básica de emancipación, que representa más de la cuarta parte del presupuesto directamente destinado a las familias a facilitar el acceso a la vivienda en el año 2010.

No ocurre lo mismo con la estructura de las bonificaciones fiscales aplicadas a la vivienda habitual y permanente, que se articula de modo casi exclusivo a través del impuesto de la renta de las personas físicas. El total de los beneficios fiscales presupuestados derivados del acceso a la vivienda ascienden aproximadamente a 6.000 millones, tanto en el presupuesto actual, como en el borrador del año 2010, sin embargo el 90% de los mismos tienen por objeto la compra frente a un escaso 10% para el alquiler<sup>15</sup>.

(14) Presupuesto del Ministerio de Vivienda (millones de euros).

	Años:	2009	2010
Presupuesto total:		1.617	1.499
Programa Acceso vivienda y rehabilitación:		1.512	1.393
Subvenciones totales:		1.486	1.382
Subvenciones a CCAA		392	437
Subvenciones directas a familias:		1.078	924
AEDE		418	302
Subsidiación		330	247
RBE		330	375

El capítulo de subvenciones se ha reducido en 140 millones de euros en virtud del Acuerdo de Consejo de Ministros del 29 de enero de 2010 que aprobó el Plan de Acción Inmediata 2010, y que supone un recorte adicional del gasto de 5.000 millones de euros respecto a lo recogido en los Presupuestos Generales del Estado para 2010.

(15) Beneficios fiscales sobre impuestos directos (millones de euros).

	2009	2010
De las personas físicas		
Reducción		
arrendamientos de viviendas	264	315
Deducciones		
por vivienda habitual	4.268	4.415
alquiler vivienda habitual	350	350
Exenciones.		
Ganancias patrim. reinversión viv. habitual	1.240	954
De sociedades		
Bonificaciones:		
Entidades dedicadas al arrendamiento viviendas	132	11

### *2.2.2. Comunidad Autónoma de Aragón. Plan aragonés de vivienda y beneficios fiscales*

El convenio firmado en el 4 de mayo de 2009 entre el Ministerio de Vivienda y la Comunidad Autónoma de Aragón supone un total de 28.000 actuaciones en el período 2009-2012<sup>16</sup>, con una aportación estatal que puede estimarse en 300 millones de euros en cuatro años, a los que hay que sumar el presupuesto autonómico financiado con recursos propios, que en materia de ayudas al Plan de vivienda aragonés se sitúa en torno a los 25 millones de euros anuales. En este presupuesto se refuerza el fomento del alquiler y la rehabilitación, reduciéndose la participación de las ayudas a la compra de vivienda.

El Plan aragonés de vivienda ha reducido las previsiones de promoción de nueva vivienda protegida, pero sin embargo ha incrementado de forma muy significativa la intervención en materia de áreas de rehabilitación integral, y de rehabilitación de viviendas y edificios, con el único requisito de destinarlo a vivienda habitual y permanente y de la antigüedad del edificio, triplicando las cuantías estatales mediante fondos propios.

Como consecuencia del Plan aragonés 2009-2012 y de las actuaciones convenidas con el Ministerio, la Comunidad Autónoma de Aragón puede gestionar inversiones y subvenciones en actuaciones en materia de vivienda cercanas a los 100 millones de euros anuales, si bien en sus presupuestos autonómicos no se refleja dicha cuantía, ya que el pago de las ayudas a la compra y subsidiación de vivienda protegida, se realiza con fondos estatales, no incorporados a los presupuestos autonómicos, aunque sea la Comunidad quien resuelva los expedientes administrativos tal y como se ha reseñado con anterioridad<sup>17</sup>.

## *2.3. Suelo, planeamiento y vivienda protegida*

### *2.3.1. Las reservas de suelo para vivienda protegida en la legislación estatal*

Urbanismo, suelo y vivienda, constituyen elementos intrínsecamente interrelacionados, y deben serlo especialmente en lo que concierne a vivienda protegida, pues su promoción sólo puede desarrollarse en un contexto de intervención pública, o de regulación de los usos del suelo. La legislación estatal del suelo ha optado por generalizar esta segunda opción, adoptada tras el fracaso de las medidas liberalizadoras del suelo como instrumento para evitar la especulación. Hay que admitir, por otra parte, que la obligación de la constitución de patrimonios públicos de suelo destinados a vivienda con precios limitados, tampoco ha tenido el impacto previsible, y ello, porque las cesiones de suelo se han destinado en la mayor parte de los municipios a la financiación de infraestructuras o equipamientos locales, dados sus problemas de financiación, tantas

---

(16) Orden de 11 de mayo de 2009, del Vicepresidente del Gobierno, por la que se dispone la publicación del convenio entre el Ministerio de Vivienda y la Comunidad Autónoma de Aragón para la aplicación del Plan Estatal de vivienda y Rehabilitación 2009-2012 (BOA 97 de 25 de mayo de 2009).

(17) El avance de los presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón del año 2010 incluye en los programas 4323 Arquitectura y Rehabilitación y 4311 Promoción y Administración de Viviendas, un total de inversiones directas y transferencias de capital destinadas específicamente a facilitar el acceso a la vivienda de 41.6 millones de euros, de los cuales se financian con recursos propios aproximadamente el 55%.

veces analizados. La próxima constitución del Registro Aragonés de Patrimonios Públicos de Suelo puede contribuir a un mayor control de los mismos<sup>18</sup>.

Así pues, la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, cuyo texto refundido fue aprobado mediante Real Decreto Legislativo 2/2008 (TRLR 2008), ha fijado como uno de sus objetivos irrenunciables que la regulación de los usos del suelo contribuya al cumplimiento a la efectividad del derecho de acceso a la vivienda, y obliga a reservar suelo residencial para vivienda protegida, vinculando por tanto a todo el territorio nacional, sin que, como se contiene en el preámbulo de la norma, *«ello obste para que pueda ser adaptada por la legislación de las Comunidades Autónomas a su modelo urbanístico»*. La ley pretende contribuir a este objetivo con una mejor regulación de otros institutos tales como el derecho de superficie, y un régimen de valoraciones de suelo que limite las plusvalías previas a su transformación urbanística.

La ley del suelo, y en concreto su artículo 10, que contiene las bases del régimen del suelo, tiene carácter básico, por lo que es directamente aplicable en todas las Comunidades Autónomas, tal como se establece en la Disposición Final Primera del Texto Refundido. En el citado artículo y en concreto en el apartado 1 b, no sólo se contiene un mandato que obliga a la reserva de suelo residencial destinado a vivienda sujeta a un régimen de protección pública, sino que define su alcance, como aquélla 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»*. Es evidente que el régimen jurídico de estas viviendas debe establecerse por las Comunidades Autónomas, y en su defecto deben someterse a la regulación estatal subsidiaria de las viviendas protegidas, contenida básicamente en el Real Decreto Ley 31/1978, y en su reglamento de desarrollo, así como en los sucesivos Planes estatales de vivienda.

En el mismo artículo se determina la cuantía de la reserva, que como mínimo *«comprenderá los terrenos necesarios para realizar el 30% de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo que vaya a ser incluido en actuaciones de urbanización»*, si bien permite en determinados supuestos excepcionales que la regulación autonómica autorice reservas inferiores, opción contemplada en la legislación aragonesa.

### 2.3.2. Las reservas de suelo para vivienda protegida en Aragón

El régimen de las reservas de suelo para la construcción de viviendas protegidas se contienen en el artículo 5 de la Ley 24/2003, en su redacción dada por el artículo 3.1 de la Ley 1/2008 de 4 de abril, por la que se establecen medidas urgentes para la adaptación del ordenamiento urbanístico a la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, garantías de sostenibilidad del planeamiento urbanístico e impulso a las políticas activas de vivienda y

---

(18) Tiene relevancia la Disposición Adicional Novena de la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón, que obliga a la creación de un Registro Aragonés de Patrimonios Públicos de Suelo, y su inmediato desarrollo, habiéndose sometido a información pública (BOA de 23 de octubre de 2009), el Proyecto de Decreto por el que se crea el Registro Público de Convenios Urbanísticos, el Registro Aragonés de Patrimonios Públicos de suelo y el registro Administrativo de Entidades Colaboradoras y Programas y se aprueba el Reglamento que regula su organización y funcionamiento.

suelo en la Comunidad Autónoma de Aragón. Del régimen transitorio que le es aplicable se infiere la voluntad del legislador de la aplicación inmediata de las nuevas reservas de suelo exigidas, si bien su redacción ha dado lugar a diferentes interpretaciones que han obligado a la publicación de una Circular de los Órganos Gestores<sup>19</sup>.

Especial trascendencia tiene el apartado 4 del artículo 5, introducido en la modificación del 2008, por el que «la calificación del suelo con destino a vivienda protegida de Aragón tendrá carácter permanente, independientemente de la situación jurídica de las viviendas promovidas sobre el mismo». El efecto de esta calificación permanente no es virtual, afecta de modo directo y sustancial a la valoración del suelo, incluso en el supuesto de descalificación, pero como veremos posteriormente esto puede suponer la imposibilidad de descalificación de viviendas protegidas promovidas con el actual Plan de vivienda 2009-2012 (*vid infra* 3.3).

Reseñar que en el apartado 6 del artículo 5 de la Ley de Vivienda, se establece que el planeamiento general debe establecer un coeficiente de ponderación del uso residencial para vivienda protegida único para todas las tipologías, y ello en aras de la simplificación, y para evitar problemas derivados de modificaciones de las tipologías de vivienda protegida en los diferentes planes de vivienda. De este modo, en un solar privado reservado para vivienda protegida, pueden promoverse todo tipo de viviendas protegidas, salvo restricciones contempladas en los instrumentos de planeamiento, exigiéndose, de acuerdo con el artículo 20 del Plan aragonés de vivienda, una limitación del valor ponderado de dichas viviendas.

Es relevante, el contenido del apartado 7 del artículo 5 de la Ley de Vivienda aragonesa, que introduce cautelas para garantizar el cumplimiento del régimen de reservas legal en los Proyectos de Reparcelación, exigiendo su acreditación mediante informe autonómico al planeamiento, para autorizar o inscribir dichos Proyectos por Notarios o Registradores.

En cuanto a la determinación cuantitativa de las reservas de suelo exigibles, las modificaciones pretenden adecuarse a las exigencias de la Ley del suelo, y por ello las excepciones contempladas en la Ley de vivienda del año 2003 se reducen de forma notable. Así se eliminan la excepción de reservas en suelos cuya edificabilidad residencial no supere los tres mil metros cuadrados por hectárea, así como la posibilidad del Gobierno de Aragón de eximir de esta exigencia en suelo urbano no consolidado.

El porcentaje de los suelos que deben reservarse se establece en el art. 5.1 de la Ley 24/2003, modificado por la Ley 1/2008, se mantienen en el 40% en las capitales de provincia (30% en suelos urbanos no consolidados sin excepción), y se eleva al 30% en todos los municipios con población superior a 3.000 habitantes. En el resto de los municipios

---

(19) Las modificaciones introducidas en el art.5 de la Ley de vivienda en relación con la regulación de las reservas de vivienda protegida en el planeamiento y la regulación de las exenciones previstas, y dada la ausencia de desarrollo reglamentario ha dado lugar a la CIRCULAR de 2 de diciembre de 2009, de la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación y de la Dirección General de Urbanismo, sobre criterios de aplicación de la normativa de reserva y exención de viviendas y de coordinación de los órganos de la administración de la Comunidad Autónoma de Aragón con competencia en materia de vivienda, publicada en el BOA de 11 de enero de 2010.

no será obligada esta reserva, salvo en aquéllos en que se establezca mediante Orden del Consejero competente<sup>20</sup>, que podrá modular la reserva entre el 10 y el 30%.

Por último la legislación aragonesa no sólo limita el precio de venta de los inmuebles protegidos, sino que también limita el precio de los suelos destinados a vivienda protegida. Las transmisiones privadas de suelo destinados a vivienda protegida han sido escasas hasta fechas recientes, ya que la promoción de vivienda protegida se ha realizado mayoritariamente en Aragón sobre suelos públicos, aún cuando éstos fueran enajenados mediante concurso a operadores privados. Sin embargo el inicio de grandes desarrollos urbanísticos sobre suelos privados con importantes porcentajes de reserva de vivienda protegida<sup>21</sup>, supone la puesta en el mercado libre de suelos sometidos a restricciones legales.

La regulación se contiene en el artículo 8 de la Ley 24/2003 de Aragón, que en su apartado 3, en su redacción dada por el art. 3.2 de la Ley 1/2008, de 4 de abril, exige que para la calificación como protegida de una promoción de viviendas, la repercusión del precio del suelo no pueda exceder del 20% con carácter general (30% en el supuesto de viviendas de régimen tasado) del precio máximo de venta de los inmuebles. El Decreto 60/2009, que aprueba el Plan aragonés de vivienda, desarrolla este precepto en su artículo 5, y de acuerdo con la interpretación de la Comisión Jurídica Asesora en su Dictamen al Proyecto de Decreto, establece la denegación de la calificación de las viviendas, en los supuestos en los que la repercusión del precio del suelo supere el porcentaje establecido<sup>22</sup>.

### 2.3..3. Ley de urbanismo de Aragón

La ley 3/2009 de urbanismo de Aragón recientemente aprobada, profundiza en la tutela autonómica sobre las potestades municipales en materia de planeamiento y urbanismo, y por otra parte desarrolla los mandatos contenidos en la Ley estatal del suelo del 2007, dirigidos a cumplir con el mandato constitucional de facilitar el acceso de los ciudadanos a una vivienda.

Ya hemos visto que el régimen de reservas de suelo para vivienda protegida se regula en la Ley 24/2003 de vivienda, en su nueva redacción derivada de los textos aprobados

(20) La Orden de 24 de junio de 2008, del Consejero de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes (BOA de 23 de julio de 2008), declara los municipios de relevancia territorial y el porcentaje de reserva de vivienda protegida aplicable, que se fija en el 30% o en el 10,1%, en función de que los municipios del listado sean o no colindantes con las capitales de provincia.

(21) En Zaragoza se han iniciado las obras de los Proyectos de Urbanización de Arco Sur, y de Parque Venecia, que agrupan a más de 12.000 y 1.600 viviendas protegidas respectivamente, y en ambos casos la propiedad de los suelos es mayoritariamente privada.

(22) Se han planteado diferentes interpretaciones sobre el alcance del precepto legal, y se está tramitando una modificación reglamentaria, que ha sido sometida a información pública, que no prohíbe la calificación en caso de precios de repercusión del suelo superiores a las legales, sin perjuicio de la aplicación de la infracción prevista en el artículo 44.1 de la Ley 24/2003. En este mismo sentido se ha dictado Circular de 14 de septiembre de 2009, de la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación, interpretativa sobre la aplicación del artículo 5.1 del Decreto 60/2009, de 14 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se regula el Plan Aragonés para facilitar el acceso a la vivienda y fomentar la rehabilitación 2009-2012 (BOA 193 de 2 de octubre de 2009).

en los años 2007 y 2008, pero en la ley urbanística se introducen nuevas instituciones y novedades relevantes para el desarrollo de la vivienda protegida en Aragón.

Debe destacarse el nuevo «sistema autonómico de vivienda social en alquiler», definido en el apdo. 3 del art. 54 de la Ley, como una reserva dotacional obligatoria, que debe concretarse en los planes parciales, y en general en todos aquéllos instrumentos de planeamiento que establezcan su ordenación pormenorizada. El suelo será en todo caso de titularidad pública, destinado a la promoción de vivienda protegida, pública o privada, pero sólo en régimen de alquiler, y la reserva mínima de suelo variará entre 1,5 y 2 m<sup>2</sup> por habitante, no computándose como reserva de suelo para vivienda protegida, ni como edificabilidad para el cálculo del aprovechamiento medio. La edificabilidad en estos suelos dotacionales no se define, estableciéndose que «será coherente con la del entorno», lo que puede entenderse como equivalente. Este sistema de cálculo puede dar lugar a porcentajes de viviendas sociales sobre el total muy diversos, y especialmente elevados cuando de la superficie de suelo edificable del área afectada derive una mayor concentración de viviendas, lo que tendrá lugar para una misma densidad cuando las cesiones para equipamientos, zonas verdes y sistemas generales o locales resulten mayores. En todo caso puede resultar discutible no sólo la variabilidad edificatoria de las mismas, sino que no computen estas viviendas y sus habitantes para el dimensionamiento de los espacios libres y de los equipamientos. En todo caso esta medida puede tener una gran trascendencia para el futuro de la política de la vivienda social en Aragón, y exigirá una voluntad firme de la administración autonómica para su desarrollo, así como en su momento un desarrollo reglamentario, y el establecimiento de cauces de concertación con las administraciones locales, que tal y como se plantea en el Plan estatal de vivienda debe tener participación activa en las políticas de vivienda y urbanismo.

### **3. REFERENCIAS AL RÉGIMEN JURÍDICO Y LIMITACIONES AL PODER DE DISPOSICIÓN DE LAS VIVIENDAS PROTEGIDAS<sup>23</sup>**

#### ***3.1. Normativa estatal. Plan estatal 2009-2012***

La legislación estatal en materia de vivienda protegida se contiene con carácter general, en el Real Decreto-Ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre Política de Viviendas de Protección Oficial, desarrollada reglamentariamente en el Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre<sup>24</sup>.

---

(23) Véase la ponencia del año 2002 del Foro de Derecho Aragonés, «Derechos de adquisición preferente de la Comunidad Autónoma de Aragón sobre viviendas protegidas» (nota 1).

(24) El Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre desarrolla el Real Decreto Ley 31/1978, y establece el régimen legal de las viviendas de protección oficial de promoción privada (art. 9 a 15), y el de promoción pública (arts. 49 a 55). En ambos supuestos se establecen los límites de renta y de precios de venta a las viviendas de protección oficial. En el art. 13 se establecen las condiciones y cláusulas exigibles en los contratos, desarrolladas mediante Orden Ministerial de 26 de enero de 1979. En el art. 54 se regula la transmisión de las viviendas protegidas de promoción públicas, exigiéndose el transcurso de cinco años para las segundas o sucesivas transmisiones inter vivos, y se otorga la potestad a los entes públicos promotores del ejercicio de los derechos de tanteo y retracto.

Dada la competencia autonómica en materia de vivienda, estas normas tienen carácter subsidiario, y de hecho conservan parcialmente su vigencia no sólo en Aragón, sino en la mayor parte de las Comunidades Autónomas<sup>25</sup>.

La ley estatal de 1978 regula, tal y como se concreta en el art.1, la «*construcción, financiación, uso, conservación y aprovechamiento de las viviendas..*» de Protección Oficial, que en todo caso deben ser «*dedicadas a domicilio habitual y permanente*», con una superficie máxima útil de 90 m<sup>2</sup>, y cumplir «*las condiciones, especialmente respecto a precios y calidad, que se señalen en las normas de desarrollo...*». Asimismo se fija en treinta años, a partir de su calificación, la duración del régimen legal de estas viviendas.

La ley no establece limitaciones en el acceso a la propiedad de estas viviendas, pero sí exige que sólo puedan ser usuarios de las mismas las personas físicas (art. 3), y que el régimen de disfrute deba serlo en arrendamiento o en propiedad.

Estas premisas siguen siendo básicamente condiciones para la promoción de las viviendas protegidas, sin embargo los sucesivos planes estatales plurianuales han establecido tipologías concretas de vivienda protegida, requisitos y limitaciones específicas, y dada la importancia de los fondos estatales destinadas a dichas actuaciones, las Comunidades Autónomas en la mayor parte de las ocasiones han adaptado sus planes respectivos a las condiciones estatales, o se han remitido a ellos.

El Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, aprueba el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, sólo siendo directamente aplicable en las Comunidades autónomas por remisión expresa de una norma autonómica. En Aragón su aplicación es indirecta, ya que el Plan aragonés remite al mismo en muchas de sus determinaciones.

El artículo 5 del Real Decreto<sup>26</sup> contiene el destino y ocupación de las viviendas, las limitaciones a la facultad de disponer, y los derechos de tanteo y retracto, formando parte del contenido del Título I referido a las condiciones generales del Plan estatal. Se

(25) No es aplicable en el ámbito territorial de Castilla-La Mancha por disposición derogatoria única 2 del Decreto 65/2007, de 22 de mayo.

(26) Art. 5 del RD 2066/2008. *Destino y ocupación de las viviendas. Limitaciones a la facultad de disponer. Derechos de tanteo y retracto.*

1. Sólo podrán acogerse a la financiación del Plan las viviendas adquiridas para uso propio y las promovidas o rehabilitadas para uso propio o para alquiler, que cumplan los requisitos siguientes:

*Destinarse a residencia habitual y permanente del propietario o del inquilino, y estar ocupadas por los mismos dentro de los plazos establecidos en la legislación aplicable. Se exceptúan las viviendas destinadas por las Administraciones públicas y organizaciones sin ánimo de lucro al alojamiento temporal de colectivos especialmente vulnerables determinados por las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla, y a realojos temporales derivados de actuaciones de transformación urbanística. La transmisión ínter vivos o cesión del uso de las viviendas y de sus anejos, por cualquier título, antes del transcurso de 10 años desde la fecha de la formalización de la adquisición, requerirá autorización de las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla, que podrá otorgarse en los supuestos y según las condiciones y procedimientos establecidos por éstas, salvo en caso de subasta y adjudicación de la vivienda por ejecución judicial del préstamo. Durante el mismo plazo, se requerirá la previa cancelación del préstamo y, si se hubieran obtenido ayudas financieras, el reintegro de las mismas a la Administración concedente, más los intereses legales. La transmisión ínter vivos o la cesión del uso de las viviendas, una vez transcurridos 10 años desde la formalización de la adquisición, conllevará que el préstamo pierda su condición de convenido y que la entidad concedente pueda resolverlo. La venta y adjudicación de las viviendas sólo podrá efectuarse a demandantes inscritos en los registros públicos previstos al efecto por las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla, sin perjuicio de lo dispuesto en la disposición Transitoria sexta.*

exige en el artículo 7<sup>27</sup> que las limitaciones se inscriban en el Registro de la Propiedad, por medio de nota marginal, con carácter indefinido y a los efectos de dar a conocer la situación urbanística, como establece el apartado 3 del artículo 53 de la Ley de Suelo, Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio. El régimen de protección y su duración se detalla en el art. 6 (*vid infra* 3.3)<sup>28</sup>.

Las medidas de los planes de vivienda anteriores han consolidado los mecanismos existentes para proporcionar el acceso a una vivienda digna en unas condiciones asequibles a un importante porcentaje de la población, pero por otra parte han supuesto un porcentaje limitado del mercado de la vivienda, por lo que no han frenado el crecimiento de los precios de mercado de la vivienda libre. Por ello se han adoptado medidas en la legislación estatal del suelo y en la legislación aragonesa para garantizar un porcentaje significativo de viviendas protegidas, mediante las reservas de suelo obligatorias.

Si bien el plan estatal es un plan de fomento, las actuales reservas obligatorias de suelo destinadas a vivienda protegida han supuesto un salto cualitativo en el alcance del Plan, ya que al margen de la posibilidad legal de que las Comunidades Autónomas regulen tipologías de vivienda protegida, o mejor en la terminología de la Ley del suelo, «viviendas sometidas a algún régimen de protección pública», la realidad actual es que la mayor parte de la vivienda protegida construida en España se somete a las prescripciones establecidas en el Plan estatal.

---

*2. Las viviendas acogidas a la financiación de este Plan, estarán sometidas, en su caso, a los derechos de adquisición preferente y demás limitaciones determinadas por las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla, que pueden materializarse en derechos de tanteo y de retracto.*

(27) Artículo 7 del RD 2066/2008. Inscripción registral del régimen de protección.

*Las limitaciones establecidas en los artículos 5 y 6 se harán constar expresamente en los títulos por los que se lleve a cabo la compraventa, la adjudicación o la obra nueva, en el supuesto de la promoción individual para uso propio. Cuando dichos actos se formalicen mediante escritura pública u otro documento público, se acompañará copia testimoniada o compulsada de la calificación definitiva de la vivienda. Asimismo se acompañará la copia referida a la escritura pública de formalización del préstamo hipotecario, en su caso. En ambos casos, dichas limitaciones se inscribirán en el Registro de la Propiedad, por medio de nota marginal, que producirá los efectos a los que se refiere el apartado 3 del artículo 53 de la Ley de Suelo, Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, y sus disposiciones complementarias de carácter registral.*

(28) Artículo 6 del RD 2066/2008. Duración del régimen de protección de las viviendas y alojamientos protegidos y limitación del precio de las viviendas usadas.

*1. Las viviendas y alojamientos que se acojan a la financiación de este Plan, deberán estar sujetos a un régimen de protección pública, que excluya la descalificación voluntaria, incluso en el supuesto de subasta y adjudicación de las viviendas por ejecución judicial del préstamo, de la siguiente duración:*

*De carácter permanente mientras subsista el régimen del suelo, si las viviendas y alojamientos hubieran sido promovidos en suelo destinado por el planeamiento a vivienda protegida, o en suelo dotacional público, y, en todo caso, durante un plazo no inferior a 30 años.*

*De 30 años, al menos, si las viviendas y alojamientos hubieran sido promovidos en otros suelos.*

*2. La ayuda para la adquisición protegida de las viviendas usadas conllevará la limitación de sus precios máximos de venta en las sucesivas transmisiones, durante el período que establezcan las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla, que no podrá ser inferior a 15 años desde la fecha de adquisición, o a la duración del préstamo convenido, si fuera superior.*

### 3.2. Régimen jurídico autonómico

En este epígrafe se realizan referencias tanto a las recientes modificaciones legales, como a cuestiones relativas a su desarrollo o aplicación.

El régimen de la vivienda protegida en Aragón se contiene en el Título I de la Ley 24/2003 de 26 de diciembre, de medidas urgentes de política de vivienda protegida, y se desarrolla reglamentariamente en los Decretos del Gobierno de Aragón 60/2009, de 14 de abril, en lo referente a la calificación de viviendas y al Plan de vivienda, y en el 211/2008, de 4 de noviembre, en lo referente a la adjudicación de viviendas.

La legislación urbanística de los años 2007 y 2008 introdujo modificaciones en la Ley de vivienda 24/2003<sup>29</sup>, ya comentadas *supra* 2.3.2, tanto en su artículo 5, sobre la reserva para vivienda protegida, como en el artículo 8, que establece la limitación legal del valor de los terrenos, que como se ha reseñado no puede superar el 20% con carácter general del valor de los inmuebles protegidos, y que hasta este momento tenía un carácter sólo reglamentario, con efectos limitados. Por otra parte la nueva ley de urbanismo completa la regulación de los patrimonios públicos del suelo, y flexibiliza el régimen de disposición aplicable en sus arts. 114 ss, por lo que deroga el apartado 1 del art. 3, de la Ley de vivienda según el cual la enajenación de este patrimonio sólo podía tener lugar mediante permutas.

Sigue vigente la diferenciación entre viviendas protegidas de promoción pública (directamente promovidas por administraciones públicas), y de promoción privada, si bien han sido prácticamente inexistentes las calificaciones de viviendas protegidas de promoción pública, ya que las administraciones no han actuado directamente como promotoras, sino o bien mediante sociedades de capital público o mediante enajenación de suelo a promotores privados.

La ley distingue viviendas de promoción privada concertadas de aquéllas afectadas por un Convenio con la administración. Esta distinción sigue siendo relevante para la determinación de los procedimientos de adjudicación regulados reglamentariamente, y así las concertadas, dado que o bien proceden de suelos originariamente públicos, o han recibido ayudas públicas (para urbanización o para régimen de alquiler), están sometidas a un mayor nivel de intervención, que el resto de viviendas de promoción privada, ya sean convenidas o no (*vid infra* 4.2).

La ley establece los requisitos básicos necesarios para la calificación y las condiciones de protección de una actuación como protegida, en los arts 8 y 9, y remite a un desarrollo reglamentario las cuestiones relativas a la calificación provisional y definitiva que ha sufrido modificaciones técnicas de cierta relevancia<sup>30</sup> (*vid infra* 3.2.1).

---

(29) Mediante el art. 3.2 de la Ley 1/2008 de 4 de abril (en vigor desde la aprobación del Decreto Ley 2/2007 de 4 de diciembre).

(30) Véase Decreto 60/2009, de 14 abril del Gobierno de Aragón, por el que se regula el Plan aragonés para facilitar el acceso a la vivienda y fomentar la rehabilitación 2009-2012, publicado en el BOA nº 80 de 29 de abril de 2009 y Orden de 3 de junio de 2009, del Consejero de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, por la que se regulan los procedimientos de tramitación de las medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda y suelo, del Plan aragonés para facilitar el acceso a la vivienda y fomentar la rehabilitación 2009-2012, así como los procedimientos de tramitación de las medidas de los artículos 17 y 18 del Decreto-Ley 1/2009, de 14 de abril, por el que se aprueba el Plan especial de dinamización del sector de la vivienda y se autoriza la prestación de avales por el Gobierno de Aragón, publicada en el BOA 118 de 22 de junio de 2009.

Las viviendas protegidas para que lo sean deben calificarse como tales, y cumplir con determinaciones de carácter técnico de la edificación y de las viviendas<sup>31</sup>, adecuarse a los parámetros establecidos tanto de superficies máximas como mínimas, y a la limitación de precios o rentas. Sin embargo es necesario adecuar la reglamentación aragonesa de las viviendas protegidas a las nuevas exigencias técnicas de ámbito estatal, derivadas del Código Técnico de la Edificación.

El régimen de cesión o adjudicación, y su autorización, se regula en los art. 10, 14 y 15, que serán objeto de análisis en la próxima ponencia, y cuyo desarrollo reglamentario se contiene en el Decreto 211/2008, de 4 noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento del Registro de solicitantes de vivienda protegida y de adjudicación de viviendas protegidas de Aragón. En cuanto al destino de las viviendas, se exige, en el art. 11, al igual que en la legislación estatal, que lo sean para *«residencia habitual y permanente de su propietario o, en su caso, del inquilino o persona que haya de disfrutarlas bajo otros regímenes con la posibilidad de acceso diferido a la propiedad, y habrán de ser ocupadas en el plazo de seis meses desde la calificación definitiva»*.

En el título segundo de la Ley 24/2003 se establecen diversas limitaciones al poder de disposición y derechos de adquisición preferente a favor de la Administración autonómica y de las entidades locales sobre viviendas protegidas.

El derecho de opción de compra de la administración autonómica y local del art. 28 obliga a las entidades promotoras a presentar una oferta de venta al solicitar la calificación. No se ha ejercido este derecho en estos años por la Comunidad Autónoma, y tampoco se justificaría dadas las prerrogativas de la Administración para adjudicar viviendas concertadas a aquéllos colectivos que considere preferentes.

En cuanto al derecho de tanteo, éste puede ejercerlo la Administración, según el art. 29, tras la comunicación del transmitente de las condiciones esenciales del contrato de enajenación a un tercero. Resulta complejo el procedimiento, pues exige que el propietario presente las condiciones del contrato con un tercero y solicite autorización para la enajenación.

El derecho de tanteo tiene su justificación como herramienta de la administración para prevenir posibles abusos de excesos de precios, por eso se está ejerciendo este Derecho en supuestos de autorización de venta extraordinarios, especialmente aquéllos en los que no han transcurrido 5 años desde la calificación. El problema de este ejercicio, es lo complejo del proceso administrativo para perfeccionar la operación, por lo que se ha aplicado en algunos supuestos el art. 30 bis, de adquisición a favor de tercero. Se ha ejercido en los dos últimos años esta potestad, principalmente en supuestos de viviendas de reciente construcción y en ámbitos territoriales en los que la diferencia entre el precio del mercado libre y protegido es evidente (no siempre ocurre así en los pequeños municipios).

Se publicó el 22 de agosto de 2005 en el BOA una Resolución por la que se dicta circular para el ejercicio de los derechos de adquisición preferente de viviendas protegi-

---

(31) Véase Decreto 191/1998, de 17 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de condiciones técnicas de las viviendas protegibles en Aragón, publicado en el BOA 138 de 27 de noviembre de 1998, modificado por Decreto 206/2005 de 11 de octubre, del Gobierno de Aragón, publicado en el BOA 128 de 28 de octubre de 2005.

das<sup>32</sup>, si bien para una mayor garantía jurídica ante los Tribunales debieran estas normas tener carácter reglamentario.

Hay que señalar que en cualquiera de estas situaciones la realidad es que se produce un trastorno importante para el titular que pretende enajenar, especialmente en momentos de dificultad económica, ya que se exige presentar contrato o precontrato con un tercero, y posteriormente la administración decide ejercer o no el derecho de tanteo, lo que puede suponer una demora excesiva. El objetivo de la medida podría lograrse, regulando los supuestos concretos en los que la administración fuera a ejercer el derecho de tanteo, ejercitándolo a favor de terceros, eximiendo, en estos supuestos, de presentar un contrato o precontrato previamente, o bien regular la renuncia de la administración a ejercer el derecho de tanteo si la enajenación tiene lugar mediante un procedimiento equivalente al establecido para la adjudicación de una vivienda de tipología equivalente en primera transmisión.

Por último el derecho de retracto se configura como una potestad que pretende evitar el incumplimiento de las exigencias y de los requisitos administrativos establecidos para la enajenación de la vivienda (art. 30). No conozco que haya sido ejercido este derecho, pero su regulación pretende evitar lagunas legales cuando concurren los supuestos de hecho previstos.

### *3.2.1. Desarrollo reglamentario. Viviendas no acogidas al PAVR*

La Comisión Jurídica Asesora ha considerado, en sucesivos dictámenes (véase Dictamen 158/2005), que los Planes plurianuales de vivienda, constituyen un desarrollo reglamentario («ejecución») de la Ley 24/2003, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de Política de Vivienda Protegida, especialmente de las previsiones contenidas en sus Capítulos II y III en el que esta Ley remite, con numerosas llamadas, al desarrollo reglamentario.

El Decreto 60/2009, de 14 de abril, en cuanto desarrollo reglamentario, explicita las diferentes tipologías de vivienda protegida (promoción pública y promoción privada concertada, convenida o general), y las posibles calificaciones a otorgar a las viviendas de promoción privada, que podrán ser de régimen especial, general o tasado. Estos tres regímenes sólo se diferencian en los precios máximos de venta de los inmuebles, y en las rentas máximas de los adquirentes de las viviendas, por lo que el régimen tasado se homologa con el resto, si bien con una mayor flexibilidad del promotor para adjudicar estas viviendas. Así mismo se establecen los regímenes de acceso a la vivienda, en alquiler, compra, y por primera vez alquiler con opción de compra.

En cuanto a los requisitos para la calificación de viviendas, se mantiene que debe serlo para una promoción completa y no iniciada (se han introducido excepciones temporales en el régimen transitorio para responder a los problemas del mercado inmobiliario), pero no se exigen que lo sean del mismo régimen ni con el mismo destino.

---

(32) Resolución de 9 de agosto de 2005, de la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación, por la que se dicta circular para el ejercicio de los derechos de adquisición preferente de viviendas protegidas (BOA 100 de 22 de agosto de 2005).

**En todo caso se establece en el art. 4.4 del Reglamento que de la calificación definitiva se tomará razón en el Registro de la Propiedad.**

Por último se desarrolla la limitación legal de la repercusión económica del suelo y la urbanización, prohibiendo su calificación si se superan los límites establecidos, de acuerdo con la interpretación del contenido del art. 8.3 de la Ley 24/2003 por parte de la Comisión Jurídica Asesora.

El resto del Decreto tiene por objeto la regulación del Plan aragonés de vivienda 2009-2012 propiamente dicho, y de los incentivos económicos para cada uno de sus programas.

Debe concluirse, por tanto, que el Decreto 60/2009 que aprueba el Plan aragonés de vivienda 2009-2012, contiene disposiciones generales que suponen un desarrollo reglamentario de la Ley 24/2003 de Vivienda, junto a otras disposiciones cuyo objeto es el concreto contenido del Plan aragonés de vivienda, y de la regulación de las ayudas y requisitos exigibles para acceder a las mismas, que no tienen carácter reglamentario. Sin embargo, no es evidente la distinción de unas y otras normas, y por tanto está sujeta a interpretación la determinación de las normas aplicables en todo caso a una promoción de vivienda protegida de aquéllas que sólo contienen requisitos y condiciones exigibles para poder ser objeto de los beneficios económicos y financieros del Plan regulado en el citado Decreto.

Considero que debieran constituir normas diferenciadas, el Reglamento de calificación de viviendas protegidas (ya existe un Reglamento que regula el acceso a la vivienda), y los sucesivos Planes de vivienda. Esta necesidad surge con la aparición de suelos privados reservados a vivienda protegida, pues con anterioridad, no se planteaba este supuesto, al no existir suelos privados obligados a edificaciones protegidas.

El Decreto no regula expresamente la calificación de vivienda protegida no acogida al Plan de vivienda, pero nada impide que ésta tuviera lugar. Es evidente que así como hay una obligación de los propietarios del suelo de promover vivienda protegida en suelos reservados para ello, no hay una obligación de la Administración de financiar estas actuaciones, pues ello depende de la existencia de cupos convenidos<sup>33</sup>, es decir de disponibilidad presupuestaria, y ello no puede dar lugar a una denegación de calificación de una promoción.

Sin embargo las medidas de fomento para la promoción de vivienda protegida, no constituyen en estos momentos sólo un Plan al que puedan adherirse libremente los agentes que intervienen en los desarrollos del suelo, ni estamos hablando de un régimen jurídico de la propiedad de la vivienda y de los edificios, al que se accede mediante concursos o concesiones de libre concurrencia (promoción pública o promoción privada concertada). Existe un régimen jurídico de los inmuebles edificados sobre suelos obligatoriamente reservados por el planeamiento a vivienda protegida, que afecta a un porcentaje muy importante del suelo residencial, pero de ello no se deriva que deban someterse a las exigencias para acceder a las medidas de fomento de un Plan de vivienda. Por ello debe diferenciarse la necesaria regulación legal y reglamentaria de la

---

(33) Véase Orden de 11 de mayo de 2009, del Vicepresidente del Gobierno, por la que se dispone la publicación del convenio entre el Ministerio de Vivienda y la Comunidad Autónoma de Aragón para la aplicación del Plan Estatal de vivienda y Rehabilitación 2009-2012 (BOA 97 de 25 de mayo).

vivienda protegida, de las exigencias, requisitos y condiciones necesarios para acceder a las medidas de fomento económico de un concreto Plan de vivienda.

Es necesario diferenciar el régimen legal y reglamentario de la vivienda protegida, del régimen derivado de las condiciones inherentes a los planes plurianuales de vivienda, ya que el régimen estatutario de la propiedad residencial en suelos reservados a vivienda protegida no debe afectarse por las exigencias de los Planes.

Con la normativa vigente pueden plantearse dudas sobre el régimen aplicable a las promociones de vivienda que solicitaran su calificación, especialmente en cuanto a la duración del régimen de protección, pero no lo hicieran en relación a los beneficios financieros del Plan de vivienda.

### ***3.3. Extinción del régimen de protección. Duración del régimen de protección de las viviendas***

El Real Decreto Ley 31/1978 fijaba en 30 años el tiempo de duración del régimen de protección con posible descalificación según Decreto 2114/68, de 24 de Julio, y sin límite temporal. Por otra parte establecía como causas de extinción del régimen de protección el transcurso del plazo citado, la Descalificación-sanción, y la Descalificación voluntaria, y ello porque de la descalificación no se derivaban beneficios económicos para el promotor o propietario.

En estos dos últimos supuestos, la descalificación requería la devolución de anticipos, subvenciones y primas, exenciones o bonificaciones tributarias con sus intereses.

Los planes estatales posteriores al RD Ley de 1978 no establecían límite temporal alguno para el ejercicio de la descalificación voluntaria, sin embargo el RD 2111/1995 (plan 1996-1999) prohibía expresamente la descalificación voluntaria durante los 15 primeros años.

Ley 24/2003, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de política de Vivienda Protegida de Aragón fija en 30 años (con algunas excepciones) el tiempo de duración del régimen de protección, prevé la extinción voluntaria sujeta a límites temporales y la descalificación como medida complementaria<sup>34</sup>.

---

(34) Ley 24/2003. Artículo 13. 1. *El régimen de protección de las actuaciones de vivienda se extinguirá por alguna de las siguientes causas:*

— *Por el transcurso del tiempo de duración del régimen legal de protección, que será de treinta años desde su calificación definitiva o, en su caso, el tiempo superior que pudiera establecerse para concretas modalidades de actuación protegida.*

— *Por medida complementaria adoptada conforme a lo establecido en esta Ley.*

— *Voluntaria, a petición del propietario de la vivienda, salvo en el caso de viviendas de promoción pública, que tendrá carácter discrecional con arreglo al procedimiento y atendidos los criterios que se establezcan reglamentariamente una vez transcurridos los siguientes plazos:*

— *Veinte años desde la calificación definitiva de viviendas protegidas de promoción privada concertada o por convenio, si así se prevé en éste.*

— *Quince años desde la calificación definitiva de las restantes viviendas protegidas de promoción privada, salvo las señaladas en la letra c del artículo 6 de esta Ley.*

— *Diez años desde la calificación definitiva de las viviendas a que se refiere la letra c del artículo 6 de esta Ley.*

— *Una vez transcurrido el plazo de amortización del préstamo subsidiado para la promoción de viviendas protegidas en régimen de arrendamiento.*

El Plan Estatal 2005-2008 (RD 801/2005) prevé la descalificación legal por transcurso de 30 años (salvo en viviendas de precio concertado remitiendo a la normativa autonómica) y excluye la descalificación voluntaria.

Por último los planes en vigor, Plan estatal 2009-2012 (RD 2066/2008) en su art. 6, y el Plan aragonés (Decreto 60/2009), en su art. 9 incrementan la duración del régimen de protección de las viviendas que se acojan a la financiación del Plan (para todas las tipologías):

- Permanente en suelos destinados por el planeamiento a vivienda protegida.
- Plazo de 30 años en suelos no reservados a vivienda protegida, y en el supuesto de modificación del planeamiento.

Se pueden plantear dudas sobre la posibilidad del establecimiento de estas determinaciones en un Plan estatal de fomento<sup>35</sup>. En cualquier caso, y con independencia de la articulación legal, considero que el régimen de protección debe ser permanente cuando se trata de usos en los suelos reservados por el planeamiento a vivienda protegida, ya que de otro modo se produciría una modificación *de facto* del planeamiento y de las exigencias contenidas en la Ley estatal del suelo.

Con relación al régimen aragonés, podrían suscitarse dudas interpretativas en la aplicación del art. 9 del Decreto 60/2009 dado que contiene un régimen más exigente que el establecido en el art. 13 de la Ley aragonesa de vivienda, al contemplar un régimen de protección que puede devenir permanente<sup>36</sup>, en el supuesto de que la promoción se acoja al Plan de vivienda y a la subsiguiente financiación concertada estatal.

Sin embargo, entiendo que dicho régimen resulta coherente y está dotado de la suficiente cobertura legal si se tiene en cuenta que el propio art. 13.1.a) de la Ley 24/2003 contempla la posibilidad de incrementar el plazo general de extinción del régimen de protección de 30 años, para concretas modalidades de vivienda protegida.

Por ello, y de acuerdo con el régimen actualmente vigente, las viviendas calificadas conforme a lo establecido en el Plan aragonés están excluidas, en virtud del artículo 9.1 *in fine*, de la posibilidad de acogerse a descalificación voluntaria. En este sentido el artículo 6 del RD 2066/2008, del Plan estatal, las excluye «*incluso en el supuesto de subasta y adjudicación de las viviendas por ejecución judicial del préstamo*».

Respecto al supuesto de Calificaciones no acogidas al régimen de financiación de los Planes de Vivienda, la duración del régimen de protección será estrictamente el esta-

(35) El Pleno del Tribunal Constitucional, por Providencia de 5 de mayo actual, ha admitido a trámite el conflicto positivo de competencia número 3591-2009, promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, en relación con la duración permanente del régimen de protección, del artículo 6 del Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012.

(36) Art. 9.1 del Decreto 60/2009: «De conformidad con lo establecido en el Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de vivienda y rehabilitación 2009-2012, cuando las viviendas y alojamientos calificados como protegidos por la Comunidad Autónoma de Aragón obtengan financiación concertada estatal, el régimen legal de protección tendrá carácter permanente si la promoción se realiza sobre suelos de reserva obligatoria o dotacional, mientras subsista el régimen del suelo, sin posibilidad de descalificación voluntaria. En cualquier caso, el régimen de protección tendrá una duración mínima de 30 años».

blecido en la ley aragonesa, como prevé el apartado segundo del art. 9 del Decreto del Gobierno de Aragón, que literalmente expresa: «*La duración del régimen legal de protección de las viviendas protegidas que no hubieran obtenido financiación concertada estatal y el régimen de descalificación, serán los establecidos en la Ley 24/2003, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de política de vivienda protegida*».

Considero por tanto, que la extinción del régimen de protección del art. 13 de la Ley 24/2003 es aplicable a todas aquellas viviendas calificadas como protegidas pero no acogidas a los beneficios del Plan de vivienda (ni por el promotor ni por los adquirentes). Ello implica que en estos casos de promoción de viviendas no acogidas a los beneficios del Plan de vivienda, será aplicable el régimen de descalificación voluntaria establecido en el artículo 13.1.c) de la Ley.

Como se ha expuesto anteriormente, la descalificación voluntaria referida puede concederse discrecionalmente por la Administración autonómica, conforme al apartado segundo del art. 13 de la Ley 24/2003, «*con arreglo al procedimiento y atendidos los criterios que se establezcan reglamentariamente*» transcurridos plazos mínimos de 10 o máximos de 20 años, según sean viviendas promovidas sobre terrenos de titularidad privada, o se trate de concertadas o convenidas. Y, dado que no ha tenido lugar desarrollo reglamentario alguno no pueden justificarse criterios administrativos en virtud de los cuales no se conceda la descalificación voluntaria transcurridos los plazos legales<sup>37</sup>.

## 4. ADJUDICACIÓN DE VIVIENDAS PROTEGIDAS

### 4.1. Antecedentes. normas estatales

El régimen jurídico estatal supletorio de las viviendas protegidas, tal y como se ha reseñado *supra*, se centra en los elementos objetivos de las viviendas (superficies, normas de diseño y calidad), y en las limitaciones durante un período temporal (30 años) de uso (vivienda habitual y permanente de personas físicas) y de precio (precios máximos de venta y renta). En este régimen no hay restricciones de carácter subjetivo, ni para los promotores, ni para los adjudicatarios de viviendas; sí se establecen requisitos para obtener ayudas económicas personales destinadas al acceso a la propiedad o arrendamiento de una vivienda, básicamente de necesidad de vivienda y de rentas, estableciéndose condiciones, prioridades y procedimientos específicos para el acceso a las viviendas de promoción pública.

En el plan de vivienda 1998/2001 (RD 1186/1998), en su art. 15, se exige por primera vez con carácter general que los destinatarios de las viviendas protegidas tengan

---

(37) La Disposición Transitoria Séptima de la Ley 24/2003, de 26 de diciembre determina el Régimen aplicable a la descalificación de viviendas protegidas existentes a la entrada en vigor de esta Ley, señalando: «*Las viviendas protegidas de promoción privada existentes a la entrada en vigor de esta Ley podrán ser descalificadas conforme a lo establecido en la misma una vez transcurrido el plazo de quince años desde su declaración final o calificación definitiva*». Véase Resolución de 15 de marzo de 2005, de la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación, que dicta Circular para la aplicación del régimen de descalificación voluntaria de viviendas protegidas calificadas definitivamente antes de la entrada en vigor de la Ley 24/2003, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de vivienda protegida, modificada mediante Ley 9/2004, de 20 de diciembre (BOA 100 de 22 de agosto de 2005).

una **renta limitada**. El requisito de necesidad de vivienda, que supone como condición fundamental **no ser propietario de una vivienda**, surge por primera vez en el art. 17 del Plan estatal de vivienda 2005/2008. Por último el art. 13.7 del Plan 2005/2008 exige que la adjudicación de viviendas se efectúe a demandantes **inscritos en registros públicos autonómicos**, según procedimientos que garanticen los principios de igualdad, publicidad y concurrencia. Esta exigencia se refuerza en el art. 3.1.b del Plan 2009/2012, que ha sido objeto de conflicto positivo de competencias promovido por el Gobierno de la Comunidad de Madrid y admitido por el Tribunal Constitucional.

Se ha producido una importante evolución de la regulación estatal, del acceso a una vivienda de precio limitado, a disposición del mercado, y sin limitaciones subjetivas y descalificación voluntaria, a la situación actual de acceso a una tipología de vivienda con un destino específico, dirigida a colectivos previamente inscritos en un registro, con necesidad de vivienda y con unos ingresos máximos y sin posibilidad de descalificación.

#### *4.2. Sistemas de adjudicación de viviendas protegidas en Aragón*

En Aragón la adjudicación de viviendas lo ha sido de acuerdo con la normativa estatal, hasta que se aprueba la Ley 24/2003, de 26 de diciembre, que supone un cambio determinante. La ley, en el capítulo IV del Título I, arts. 20 ss., configura el Registro de solicitantes de vivienda protegida y la Comisión de Reclamaciones. En el art. 23 se establecen las bases del régimen de adjudicación, y la obligación de la inscripción en el Registro como un requisito y condición necesaria para acceder a una vivienda protegida. El desarrollo reglamentario tuvo lugar, primero mediante Decreto 80/2004, de 13 de abril, del Gobierno de Aragón, que ha sido derogado por el Decreto 211/2008, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento del Registro de solicitantes de vivienda protegida y de adjudicación de viviendas protegidas de Aragón (BOA 190 de 14 de noviembre de 2008), modificado puntualmente por el Decreto 60/2009.

Para poder ser inscrito en el Registro y, en todo caso, para resultar beneficiario de una vivienda protegida, incluso de régimen tasado, deben cumplirse y acreditarse los requisitos enumerados en el art.20 del Reglamento, que se refieren a la mayoría de edad, a la necesidad de vivienda, al empadronamiento en un municipio de la Comunidad Autónoma, a los ingresos de la unidad de convivencia, y al patrimonio.

Los ingresos de la unidad de convivencia deben situarse en un intervalo<sup>38</sup>, que varía en función de la tipología de vivienda (régimen especial, general o tasado), y del número de miembros, y no ser propietarios de otra vivienda, salvo que se justifique su necesidad. Hay que señalar que en el nuevo Plan aragonés de vivienda, todas las ayudas para el acceso a la vivienda requieren de la inscripción en el registro, incluso las otorgadas para el acceso a una vivienda libre en régimen de alquiler.

---

(38) El parámetro de referencia es el IPREM (indicador público de renta de efectos múltiples), referido al año correspondiente a la última declaración fiscal. La referencia actual son los rendimientos económicos del año 2008, en el que la cuantía del IPREM es de 7.236,6 euros. Este parámetro puede multiplicarse hasta por 2,5 como límite de rentas para acceder a viviendas de régimen especial, 4,5 de régimen general y 6,5 de régimen tasado. Los ingresos se ponderan por 0,9 para unidades familiares de un miembro y por 0,7 para unidades de dos o más miembros. Esto supone que con ingresos familiares inferiores a 67.197 euros una familia de dos miembros puede acceder a una vivienda protegida en régimen tasado.

El procedimiento general de adjudicación (art. 26 ss del Reglamento) tiene lugar mediante sorteo entre los inscritos que cumplan con los requisitos de la concreta tipología de vivienda y que hayan optado por una vivienda que tenga una superficie y una ubicación acorde con lo solicitado. Mediante sorteo se adjudica una **vivienda concreta**, y las viviendas vacantes resultantes de este proceso se adjudican por orden de antigüedad en el Registro. Este procedimiento se aplica a las viviendas de promoción pública y a las viviendas de promoción privada concertada<sup>39</sup> (suelo de origen público destinado a vivienda protegida o suelo urbanizado con ayudas públicas). La adjudicación corresponde a la administración enajenante del suelo, y en todo caso la orden de inicio del procedimiento, tal y como establece el art. 28 del Reglamento puede especificar cupos de reserva de viviendas destinados a colectivos determinados, tales como personas con movilidad reducida<sup>40</sup>, «*a otras personas con discapacidad distintas de las anteriores, a unidades de convivencia de dos o más miembros o, específicamente, para familias numerosas. a otros grupos de población identificados por circunstancias objetivas tales como umbrales de renta, la antigüedad ininterrumpida la edad u otras análogas*».

En el Artículo 33 del Reglamento se establecen como procedimientos especiales el Procedimiento simplificado con gestión pública de demanda y el Procedimiento simplificado con gestión privada de demanda.

**El procedimiento simplificado con gestión pública de demanda** (art. 34) puede aplicarse también a promociones privadas concertadas, previa autorización de la Dirección General de vivienda atendiendo a circunstancias tales como el origen público o privado de los suelos, la situación del mercado y la capacidad de gestión del promotor y los recursos públicos disponibles. La adjudicación tiene lugar por el promotor mediante el mismo procedimiento de sorteo que en el supuesto general, realizado ante Notario, teniendo como especialidad sustancial, que se incluyen un 20% de reservas, y las vacantes producidas tras el agotamiento de los reservas se otorgan directamente por el promotor mediante el procedimiento establecido para promotores privados.

El segundo procedimiento especial, **procedimiento simplificado con gestión privada de demanda** (art. 35) supone la apertura por parte del promotor de un periodo de al menos un mes para que la presentación de solicitudes, adjudicando mediante sorteo con un mínimo del 20% de reservas entre los solicitantes inscritos en el Registro. Este procedimiento se podrá autorizar en promociones privadas concertadas destinadas al alquiler, o en aquéllos municipios no obligados a realizar reservas de suelo para vivienda protegida, y en los que exista insuficiente demanda (número de inscritos inferior al triple de oferta), y a los que podrá exigirse la prestación de una garantía del 5% del importe de la vivienda.

En estos dos supuestos las viviendas que resulten vacantes, agotadas las reservas, se adjudicarán directamente por el promotor a cualquier inscrito el Registro (art. 51).

(39) Art. 7 Ley 24/2003 de la CAA.

(40) Se reservarán preceptivamente las viviendas resultantes de lo establecido en los arts. 9 de la Ley 3/1997, de 7 de abril, de Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas, Urbanísticas, de Transportes y de la Comunicación, y 25 a 28 del Decreto 19/1999, de 9 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas, Urbanísticas, de Transportes y de la Comunicación.

En los arts. 36 y ss se regula la adjudicación en el supuesto **de autopromoción a través de cooperativas o comunidades de bienes**, que exige de la autorización previa del inicio del procedimiento a establecer para la adjudicación de viviendas. Podrá optarse por la generación de un listado público de expectantes para futuras promociones que realice o gestione la entidad, en los que la adjudicación deberá realizarse por orden de antigüedad, o por sorteo, o por el procedimiento simplificado con gestión privada de demanda del art. 35.

Las viviendas de las promociones privadas no concertadas se adjudicarán directamente por el promotor mediante criterios objetivos previamente aprobados por la Administración (artículo 46) que respondan a los principios de transparencia, objetividad y publicidad, debiendo publicitar la promoción mediante anuncio en un diario de la provincia y en el portal de Internet del Gobierno de Aragón<sup>41</sup>.

#### *4.3. Calificación y adjudicación de viviendas en Aragón*

Interesa por su importancia y consecuencias poner en relación dos procedimientos administrativos interconectados pero independientes. Se trata de los expedientes de calificación y de adjudicación, los primeros a instancias del promotor, y los segundos del solicitante de vivienda.

El inicio de los expedientes administrativos de promoción de vivienda protegida tiene lugar con la **calificación provisional**. Es un acto mediante el cual se otorga a una edificación concreta y definida (excepcionalmente a un inmueble aislado), la calificación de protegida con una concreta tipología, en la que se establecen las limitaciones de precio, su destino, y el procedimiento de adjudicación de las viviendas, y que permite el acceso a la financiación y ayudas reglamentariamente establecidas. Se otorga, antes del inicio de las obras, pues están sometidas éstas a exigencias y controles de calidad.

La ocupación de las viviendas requiere la previa comprobación de la adecuación de la edificación a las condiciones previamente establecidas que exige el otorgamiento de la **calificación definitiva**. La regulación reglamentaria se contiene en los Decretos 60/2009 y 191/1998, modificado por el Decreto 206/2005, que tienen por objeto el actual Plan de vivienda y las Normas técnicas de edificación de la vivienda protegida, respectivamente.

Ambas calificaciones son solicitadas y otorgadas al promotor de las viviendas, pero el proceso edificatorio, para que sea eficaz debe solaparse con el proceso de adjudicación de viviendas. De hecho el procedimiento de adjudicación debe iniciarse por la administración competente en un plazo inferior a dos meses desde la calificación provisional (art. 28 del Decreto 211/2008).

Este doble proceso, sometido en su desarrollo a control administrativo, tiene gran complejidad, no sólo material, sino también administrativa, especialmente en lo refe-

---

(41) Como excepción a este supuesto se exige la aplicación del art. 34, Procedimiento simplificado con gestión pública de demanda, a las viviendas de promoción privada no concertada de régimen general o especial, cuando en la misma se incluyan viviendas de precio tasado (éstas últimas se adjudicarán directamente por el promotor).

rente a la justificación de los requisitos exigibles para la adjudicación de las viviendas y para el acceso a las ayudas, pues no resultan temporalmente coincidentes. La calificación provisional supone la presentación de la documentación relevante que afecta a la promoción de la vivienda (precio del suelo, determinaciones del planeamiento, proyecto del edificio, tipologías de vivienda, número de viviendas, precio, superficies.....), y tras el otorgamiento de la calificación puede iniciarse el proceso de edificación (controles de edificación), la solicitud de financiación convenida por el promotor, así como culminarse o iniciarse los procesos de adjudicación.

Sin embargo el acceso a la financiación y a las ayudas a la compra se otorgan necesariamente tras la elevación a escritura pública de los contratos de compra venta, es decir con posterioridad a la adjudicación y a la calificación definitiva de las viviendas, por lo que el cumplimiento de los requisitos justificados para el otorgamiento de la adjudicación definitiva pudieran no cumplirse en ese momento.

La adjudicación de una vivienda protegida, al margen del procedimiento concreto aplicable en cada caso, tiene lugar primero con carácter provisional, y siempre con posterioridad a la calificación provisional, salvo en los casos de cooperativas, comunidades de bienes o autopromoción (art. 40.2 del Decreto 211/2008). La adjudicación se eleva a definitiva mediante Resolución de la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación, tras la comprobación fehaciente del cumplimiento de los requisitos exigibles para acceder a una vivienda concreta.

Tras la adjudicación definitiva puede tener lugar la firma de contrato privado de compra venta, siempre que previamente la administración autorice o vise la adecuación del mismo a la normativa en materia de vivienda protegida. Es necesario la previa autorización del contrato tipo, y considero que al tener la naturaleza de contrato de adhesión para los adjudicatarios la administración debe comprobar la ausencia de cláusulas abusivas, pues en otro caso debieran iniciarse actuaciones ante los órganos administrativos competentes.

De este primer análisis se deriva que hay exigencias para resultar adjudicatario, y exigencias y obligaciones para el titular de una vivienda protegida, que se extienden hasta la extinción del régimen de protección. De este modo un contrato privado de compra venta a favor de un titular que disponga de una resolución administrativa de adjudicatario definitivo entiendo que deberá elevarse a escritura pública e inscribirse en el Registro, aún cuando en este último momento hubieran sobrevenido circunstancias personales, económicas o familiares, que supusieran un incumplimiento de los requisitos para ser adjudicatario, cuestión distinta, será su derecho a recibir o no las ayudas correspondientes.

La normativa no contempla la anulación de una adjudicación definitiva salvo en los supuestos de actos nulos o anulables. Por ello la elevación a escritura pública debe serlo al adjudicatario o adjudicatarios definitivos que lo hayan sido por acto administrativo, ya que la normativa aragonesa no contempla el cumplimiento de los requisitos de acceso a la vivienda de modo continuado con posterioridad a su adjudicación, otra interpretación supondría una indeterminación del negocio jurídico ajeno a las partes, y con ello una inseguridad jurídica de consecuencias graves para los contratantes.

En todo caso los propietarios deben cumplir con las obligaciones derivadas del régimen de titularidad de una vivienda protegida. En el supuesto de que la vivienda no vaya a ser domicilio habitual de los adquirentes, deberán renunciar a la compra de la misma con

las posibles consecuencias de incumplimiento contractual, o si se hubiera perfeccionado el contrato y previa autorización administrativa proceder a la enajenación de la vivienda.

Cuestión distinta es la posibilidad de modificación de la adjudicación definitiva, ya que ésta plantea algunos problemas (adjudicación por cupos, cumplimiento posterior de los requisitos); no obstante, las modificaciones que tuvieran lugar en la unidad de convivencia del adjudicatario con posterioridad a la adjudicación definitiva, justificadas de modo fehaciente, pueden y deben reconocerse por la Administración, si la nueva unidad de convivencia justifica el cumplimiento de los requisitos exigibles, en otro caso la adjudicación no podría modificarse.

#### *4.3.1. Momento en el que se conceden ayudas a los adquirentes de vivienda*

La financiación y las ayudas a la compra de vivienda (préstamo protegido, subsidia-ción del préstamo y ayudas directas), se puede solicitar ante la Comunidad Autónoma, a partir de la firma del contrato privado, justificando en todo caso su condición de adju-dicatario definitivo, si bien la Resolución condiciona su eficacia a la presentación de la correspondiente escritura pública.

Tal como contempla el art. 56.2 del Reglamento del Registro de Solicitantes, en el supuesto de que el adjudicatario definitivo solicite la financiación cualificada en el plazo de seis meses desde la adjudicación definitiva, la resolución sobre la misma se adoptará con fundamento en las circunstancias acreditadas en el procedimiento de adjudicación, sin que puedan ser objeto de nueva revisión.

En el caso de que existan diferencias entre el contrato privado y la escritura pública que supongan una modificación en la cuantía de las ayudas, se emitirá una nueva reso-lución modificando la anterior.

Su tramitación se contiene en la Orden de 3 de junio de 2009, del Consejero de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, por la que se regulan los procedimientos de tramitación de las medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda y suelo, del Plan aragonés para facilitar el acceso a la vivienda y fomentar la rehabilitación 2009-2012, así como los procedimientos de tramitación de las medidas de los artículos 17 y 18 del Decreto-Ley 1/2009, de 14 de abril, por el que se aprueba el Plan especial de dinamización del sector de la vivienda y se autoriza la prestación de avales por el Gobierno de Aragón.

Las ayudas están ligadas a la financiación del préstamo protegido, y por ello se materializan por la correspondiente entidad financiera, que exige la Resolución autonó-mica y la conformidad del Ministerio de Vivienda para su efectiva prestación<sup>42</sup>.

---

(42) El Manual de procedimiento del Plan estatal de vivienda y rehabilitación 2009-2012 detalla el procedimiento utilizado para el reconocimiento y renovación de las ayudas a los adquirentes de viviendas protegidas:

- La CA enviará el visado de contrato y resoluciones individuales con el fichero de concesión a adqui-rentes y adjudicatarios de vivienda .
- El Ministerio notificará las conformidades de préstamos.
- La CA enviará la Calificación definitiva, en caso de no haberla enviado con anterioridad.
- El Ministerio notificará las formalizaciones de préstamos.

**RÉGIMEN DE AUTORIZACIÓN Y VISADO, LIMITACIONES AL PODER DE DISPOSICIÓN Y DERECHOS DE ADQUISICIÓN PREFERENTE EN LA TRANSMISIÓN DE LAS VIVIENDAS PROTEGIDAS DE ARAGÓN TRAS LA LEY 24/2003 DE 26 DE DICIEMBRE, «DE MEDIDAS URGENTES DE POLÍTICA DE VIVIENDA PROTEGIDA», Y LA REFORMA DE DICHA LEY POR LA LEY 9/2004, DE 20 DE DICIEMBRE**

D. Juan PARDO DEFEZ

Notario

Como todos sabemos, el día 1 de enero de 2004 entró en vigor la LEY 24/2003 DE 26 DE DICIEMBRE, denominada LEY DE MEDIDAS URGENTES DE POLÍTICA DE VIVIENDA PROTEGIDA, que significó para las transmisiones de las viviendas protegidas en Aragón, el establecimiento de un **régimen extraordinariamente intervencionista**, con un complejo entramado de autorizaciones y visados administrativos, limitaciones al poder de disposición y derechos de adquisición preferente, que ya tuvimos ocasión de estudiar y exponer en este mismo «Foro» a finales del año 2004.

En aquella ocasión, concluía mi exposición con la noticia de que **erá inminente la publicación de una nueva ley del Gobierno de Aragón**, cuya finalidad, entre otras, **erá la de simplificar y aclarar el régimen y las dudas planteadas por la ley anterior**, aprovechando la experiencia que daba un año de vigencia y aplicación de la misma y las sugerencias y aportaciones que para ello se habían realizado, entre otros, desde foros como éste.

Dicha ley, fue la LEY 9/2004, DE 20 DE DICIEMBRE de reforma de la anteriormente mencionada ley de 2003, que modificó la redacción de algunos artículos de aquella, introduciendo además algunos artículos nuevos.

La nueva redacción dada a la ley de 2003 por la ley de 2004, es evidente, que si bien aclaró y simplificó algunos de los problemas planteados anteriormente, no es menos cierto, que dio lugar a nuevas dudas y a nuevos problemas que no se planteaban con

anterioridad y una buena prueba de ello, es que, después de seis años de aplicación del régimen establecido por dicha ley, nos encontramos nuevamente aquí para intentar establecer unos criterios básicos de interpretación y aplicación de la misma.

Dicho ello, **mi intervención en el día de hoy va a tratar de ser eminentemente práctica**, intentando huir de disquisiciones teóricas o críticas y del estudio detallado de plazos o formas, **intentando resumir y concretar el que**, tras la lectura detenida de la mencionada ley de 2003 en su redacción dada a la misma por la reforma de 2004, así como de algunas de sus disposiciones complementarias, **considero es el esquema básico del régimen de autorización y visado y de derechos de adquisición preferente establecido por dichas disposiciones.**

**Por mi parte además, únicamente me referiré a los supuestos más comunes**, esto es, a las primeras y a las segundas y posteriores ventas de las viviendas protegidas en Aragón, distinguiendo a su vez según se trate de viviendas de promoción pública o de viviendas de promoción privada y **dejando por último, para que posteriormente, mi compañero de ponencia, D. Francisco Curiel, se refiera en especial a determinados supuestos dudosos** distintos de los de la compraventa y de la transmisión voluntaria de las viviendas protegidas, como son las derivadas del procedimiento de apremio, las donaciones, las aportaciones y disoluciones de comunidad matrimonial, etc.

Dicho ello y con carácter general y previo, diré:

1.- Que, salvo supuestos especiales de derecho transitorio, **el régimen estableció por la ley SE APLICA**, en un principio, **a todas las viviendas protegidas, AUNQUE HUBIESEN SIDO CALIFICADAS ANTES DE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY, QUEDANDO EXCLUIDAS del mismo**, no obstante, con carácter general, **solamente las viviendas protegidas construidas al amparo de regímenes anteriores al RDL 31/1978, cuyo precio de venta está liberalizado y ello tanto a las de PROMOCIÓN PÚBLICA como a las de PROMOCIÓN PRIVADA.**

2.- que de conformidad con lo dispuesto en el **art. 10- apartado 3, de la ley de 2003, «LOS NOTARIOS NO PODRÁN AUTORIZAR ESCRITURAS PÚBLICAS QUE DOCUMENTEN LA TRANSMISIÓN... DE VIVIENDAS PROTEGIDAS CON ANTERIORIDAD A LA EMISIÓN DE LA CALIFICACIÓN DEFINITIVA POR PARTE DEL ORGANO ADMINISTRATIVO COMPETENTE, siendo NULA DE PLENO DERECHO CUALQUIER ESCRITURA PÚBLICA REALIZADA CONTRAVINIENDO ESTA DISPOSICIÓN.**

**Pero expuestas estas generalidades** y para un mejor estudio de la materia que nos ocupa, entiendo que **es preciso distinguir claramente**, por un lado lo que la ley llama «AUTORIZACIÓN DE CESIÓN Y VISADO DE CONTRATOS» y por otro lado lo que denomina «LAS LIMITACIONES AL PODER DE DISPOSICIÓN Y LOS DERECHOS DE ADQUISICIÓN PREFERENTE sobre VIVIENDAS PROTEGIDAS», y ello a pesar de que la ley entremezcla habitualmente su regulación, haciendo prácticamente imposible estudiar lo uno sin hacer referencia directa o indirecta a la otro.

## AUTORIZACIÓN Y VISADO DE CONTRATOS:

El art. 15- apartado 2 de la ley de 2003 determina:

**«que no podrán elevarse a escritura pública los contratos de cesión por cualquier título QUE NO HAYAN OBTENIDO EL PRECEPTIVO VISADO, ni inscribirse en el Registro de la Propiedad y que SERAN NULAS DE PLENO DERECHO las escrituras públicas de cesión, por cualquier título, de viviendas protegidas, SI NO SE HA OBTENIDO CON ANTERIORIDAD A SU OTORGAMIENTO DICHO PRECEPTIVO VISADO.**

ES POR TANTO, REQUISITO INELUDIBLE, PARA QUE EL NOTARIO PUEDA AUTORIZAR y el REGISTRADOR DE LA PROPIEDAD INSCRIBIR, UNA ESCRITURA PÚBLICA POR LA QUE SE CEDA, POR CUALQUIER TÍTULO, UNA VIVIENDA PROTEGIDA DE ARAGÓN, QUE SE JUSTIFIQUE EL HABER OBTENIDO EL VISADO DEL CONTRATO, CUANDO ÉSTE SEA PRECEPTIVO, haciéndose, por tanto, fundamental, el determinar ¿en qué transmisiones es preceptivo o no, según la ley, dicho visado?

La regulación de dicha materia viene contenida fundamentalmente EN EL ART. 14 DE LA LEY ( especialmente en sus apartados 1 y 2 a los que me remito), cuyo estudio es esencial a estos efectos y respecto de cuya redacción, la reforma de la ley de 2004, ya lo adelanto en estos momentos, entiendo ha supuesto un cambio importante respecto de la redacción dada al mismo por la ley de 2003.

Conforme a la redacción dada a dicho art. Originariamente por la ley de 2003, se podría interpretar razonablemente, de que los requisitos de autorización de venta y visado de contratos, era exigible únicamente para la segundas transmisiones de viviendas protegidas, pero, en ningún caso, para las primeras transmisiones.

No obstante, entiendo, que de la redacción dada a los dos apartados dichos por la ley de 2004, cabe deducir, que LA LEY ESTÁ EXIGIENDO LOS REQUISITOS DE AUTORIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y DEL VISADO DE LOS CONTRATOS, EN TODO CASO, ESTO ES, TANTO EN LAS VIVIENDAS DE PROMOCIÓN PRIVADA COMO DE PROMOCIÓN PÚBLICA Y NO SOLAMENTE PARA LAS SEGUNDAS Y ULTERIORES TRANSMISIONES, SINO TAMBIÉN, y ésta es la mayor novedad, PARA LAS PRIMERAS TRANSMISIONES.

\* \* \*

En relación a la VIVIENDAS DE PROMOCIÓN PRIVADA, entiendo que son preceptivos los requisitos de autorización y visado, TANTO en las SEGUNDAS y ulteriores transmisiones COMO TAMBIÉN, en las PRIMERAS, fundamentalmente, en base a lo siguiente:

— El texto literal de los apartados 1 y 2 del repetido art. 14 de la ley, que no hace distinción alguna entre primera y segundas transmisiones.

— La supresión, respecto de la redacción inicial dada al apartado 1.- del art. 14, de la remisión que el mismo hacía a que «las primeras transmisiones de las viviendas sujetas a la opción de compra establecida en el art. 28 se regirían por su régimen específico», lo que parece significar que dichos supuestos (esto es, las primeras transmisiones de viviendas

de promoción privada), además de a la oferta de venta regulada en dicho artículo (al que después nos referiremos), están sujetas también al régimen del visado.

— Las reglas establecidas en el apartado 2 del referido art. 14 para la obtención de la autorización administrativa y de los visados de los contratos, que claramente se están refiriendo, desde un principio, a las primeras ventas realizadas por el promotor.

— La disposición especial de la letra C del apartado 2.º del artículo 14, al decir que «en los casos de segundas transmisiones que afecten a una sola vivienda» le será de aplicación todo lo dispuesto anteriormente, «salvo el modelo de contrato», que no será necesario, DANDO A ENTENDER ASÍ, QUE LO DISPUESTO ANTERIORMENTE LE ES DE APLICACIÓN PLENA A LAS PRIMERAS TRANSMISIONES.

— El 56 del Reglamento del Registro de solicitantes de viviendas protegidas, de 4 de noviembre de 2008, que al establecer las «Disposiciones comunes aplicables a todos los procedimientos de Adjudicación», al final de su apartado 1.º, establece expresamente, que la «entidad promotora deberá presentar copia de los contratos, una vez suscritos, para su visado. Los Servicios provinciales comprobarán que el contrato suscrito coincide con el modelo aprobado y en el supuesto de denegación de visado, se entenderá que el contrato suscrito carece de validez».

\* \* \*

En relación a la VIVIENDAS DE PROMOCIÓN PÚBLICA, entiendo igualmente que los requisitos de autorización y visado son preceptivos, tanto en las segundas y ulteriores transmisiones como en las primeras, fundamentalmente, en base a lo siguiente:

— En primer lugar, en base al texto del apartado 1 del art. 14, que, si bien,

al decir que *«La autorización de enajenación de viviendas de PROMOCIÓN PÚBLICA se regirá por lo establecido en el art. 27 de esta ley...»*,

parece querer excluir expresamente del régimen de autorización y visado del art. 14 a las primeras transmisiones de dichas viviendas, ya que, como después veremos, al estudiar dicho art. 27, éste hace referencia únicamente a las segundas y ulteriores transmisiones de viviendas de promoción pública,

ello no obstante, el propio párrafo termina diciendo que *«...La autorización de enajenación de viviendas de PROMOCIÓN PÚBLICA se regirá por lo establecido en el art. 27 de esta ley, ...«sin perjuicio de la exigencia de VISADO y de la aplicación de lo establecido en este art., EN LO QUE PROCEDA»*, pasando después a exponer el régimen de la autorización y el visado tanto para las primeras como para las segundas transmisiones como ya hemos apuntado.

— En segundo lugar, en base a lo dispuesto igualmente en el art. 56 del Reglamento del Registro de solicitantes de viviendas protegidas, de 4 de noviembre de 2008, que, al establecer, como ya hemos apuntado antes, las *«Disposiciones comunes aplicables a todos los procedimientos de Adjudicación»*, y por ello tanto a los de viviendas de promoción privada como a los de pública, en su apartado nº 1 exige con carácter general a la entidad promotora el «visado de los contratos», sin ninguna distinción.

— Por último, el que a la **autorización y visado en las segundas transmisiones de estas viviendas de promoción pública** se refiere expresamente el mencionado **art. 27– en su apartado 2**, al señalar que, una vez ofrecida la vivienda a la Administración y renunciado por ésta el derecho de adquisición preferente establecido en dicho artículo, «el particular» podrá enajenar la vivienda (según texto del propio art. 27), «*con autorización expresa de la administración promotora y a favor de personas que acrediten el cumplimiento de los requisitos aplicables para acceder a estas viviendas*», contenido propio del visado.

### TRANSMISIÓN DE GARAJES Y TRASTEROS «NO VINCULADOS»

**El mismo régimen de VISADO PRECEPTIVO para la transmisión de las viviendas** reseñado anteriormente, es de aplicación también, a las primeras y segundas o posteriores transmisiones de «GARAJES Y TRASTEROS «calificados» de «NO VINCULADOS», tanto en promociones públicas como privadas, pero solamente cuando dicha transmisión se realice **«A FAVOR DE QUIENES FIGUREN COMO TITULARES DE VIVIENDAS PROTEGIDAS SITUADAS EN EL MISMO EDIFICIO, UNIDAD EDIFICATORIA O PROMOCIÓN»**, con las únicas salvedades de que, en estos casos, NO SERÁ NECESARIO QUE EL ADQUIRENTE ESTÉ INSCRITO EN EL REGISTRO DE SOLICITANTES DE VIVIENDA PROTEGIDA, y que al igual que en las segundas transmisiones de una sola vivienda, NO SERÁ NECESARIA LA PRESENTACIÓN DEL MODELO DE CONTRATO, pudiéndose presentar a visado directamente el contrato ya firmado por las partes.

**Así lo dice expresamente el referido art. 14-apartado 2-letra b, de la ley.**

En estos supuestos, de conformidad, con lo dispuesto, **en el art. 60, apartado 2.– del Reglamento del Registro de solicitantes de viviendas protegidas, de 4 de noviembre de 2008**, la enajenación de estos garajes y trasteros «no vinculados» a adquirentes de viviendas protegidas en el mismo edificio o promoción, **deberá realizarse en CONTRATO PRIVADO «VISADO», SEPARADO DEL CORRESPONDIENTE A LA VIVIENDA Y EN TODO CASO, CON POSTERIORIDAD A QUE EL CONTRATO PRIVADO DE ÉSTA HAYA SIDO VISADO IGUALMENTE**, y todo ello, sin perjuicio de que LA ESCRITURACIÓN DE AMBOS CONTRATOS, UNA VEZ VISADOS, SÍ SE PUEDA HACER CONJUNTAMENTE.

En todos estos casos, la venta de dichos garajes y trasteros está sujeta a **PRECIO MÁXIMO DE VENTA**.

Es de destacar, además, de que cuando la transmisión de dichos garajes y trasteros «no vinculados» se realice **A FAVOR DE TERCEROS QUE NO FIGUREN COMO TITULARES DE VIVIENDAS PROTEGIDAS SITUADAS EN EL MISMO EDIFICIO, UNIDAD EDIFICATORIA O PROMOCIÓN**, en dichos casos **NO SERÁ PRECEPTIVA LA EXIGENCIA DE VISADO**, ello no obstante, LA TRASMISIÓN DE DICHOS GARAJES Y TRASTEROS «NO VINCULADOS», aún a favor de terceros NO PROPIETARIOS DE VIVIENDAS EN EL MISMO EDIFICIO, estará sujeta igualmente a «PRECIO MÁXIMO», si bien algo superior a los anteriores supuestos.

**EN AMBOS CASOS, tanto si los garajes y trasteros no vinculados se transmiten a propietarios de viviendas, como a si se transmiten a un tercero, es preceptivo para el Notario el HACER CONSTAR EN LAS ESCRITURAS DE COMPRAVENTA LA LIMITACIÓN DE PRECIO.**

\* \* \*

Por último, y para terminar ya con este breve estudio de la autorización administrativa y visado de contratos, decir, muy brevemente, lo siguiente:

1.- Que la forma de obtener la autorización y visado de contratos, así como los plazos para ello, viene regulado en el referido, art. 14-1 y 2 de la ley de 2003, pudiéndose obtener de forma positiva, mediante la correspondiente resolución administrativa y también por silencio Administrativo por inactividad de la administración.

2.- Que el art. 14, en su apartado 3, determina que la administración podrá autorizar las segundas o ulteriores ventas sin limitación, una vez transcurridos 5 años desde la calificación definitiva, si bien con anterioridad a este plazo solamente podrá hacerlo en los casos que taxativamente se regulan en dicho apartado.

3.- Que por disposición expresa del art. 14, en su apartado 5, EL RÉGIMEN DE AUTORIZACIÓN Y VISADOS NO SERÁ DE APLICACIÓN A LAS TRANSMISIONES MORTIS CAUSA, única exclusión expresa recogida por la ley en esta materia, y que *da pie a preguntarse si el régimen de autorización y visado es aplicable o no a supuestos dudosos como la donación, el procedimiento de apremio, la disolución de comunidad, la aportación y la disolución de la comunidad conyugal*, etc... supuestos estos a los que, como hemos dicho, se referirá posteriormente D. Francisco Curiel.

#### **LIMITACIONES AL PODER DE DISPOSICIÓN Y DERECHOS DE ADQUISICIÓN PREFERENTE.**

Como ya indicábamos al principio, la exposición de la materia que hoy nos ocupa ha de completarse, con el estudio de los art. 27 al 31 de la ley de 2003, por la íntima ligación que los mismos tienen con todo lo anterior, todos ellos recogidos bajo el título de «LAS LIMITACIONES AL PODER DE DISPOSICIÓN Y A LOS DERECHOS DE ADQUISICIÓN PREFERENTE».

Siguiendo el orden de los derechos de adquisición preferente establecidos, en primer lugar, para LAS PRIMERAS TRASMISIONES y en segundo lugar para LAS SEGUNDAS Y ULTERIORES TRANSMISIONES, y aunque ello suponga alterar el orden sistemático establecido por la ley, he de decir, antes que nada, QUE LA LEY NO ESTABLECE NINGÚN DERECHO DE ADQUISICIÓN PREFERENTE APLICABLE A LAS PRIMERAS TRASMISIONES DE VIVIENDAS DE PROMOCIÓN PÚBLICA, por lo que me referiré en primer lugar a la que, *solamente para LAS PRIMERAS TRASMISIONES de viviendas de PROMOCIÓN PRIVADA*, la ley denomina OPCIÓN DE COMPRA SOBRE VIVIENDAS PROTEGIDAS, regulada en el art. 28.-, en relación a la cual he de destacar lo siguiente:

— Que es de aplicación **SOLAMENTE A LAS PRIMERAS TRANSMISIONES** de viviendas protegidas de **PROMOCIÓN PRIVADA**, y además —conforme a la disposición transitoria 1ª de la ley— **respecto de las cuales, a la entrada en vigor de la ley no hubiese recaído calificación provisional o declaración inicial de vivienda protegida; quedando EXCLUIDOS EXPRESAMENTE DE LA MISMA LOS SUPUESTOS DE AUTOPROMOCIÓN DE VIVIENDA PARA USO PROPIO Y PROMOCIÓN EN RÉGIMEN DE COOPERATIVA**, por disposición expresa del **art. 36 del Reglamento** de solicitantes de vivienda protegida de 2008.

— **Antes de procederse a dicha primera transmisión por la entidad promotora**, es decir, antes de entrar en el mercado propiamente dicho, **CORRESPONDE A LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA Y A LA ENTIDAD LOCAL CORRESPONDIENTE DONDE RADIQUE LA VIVIENDA PROTEGIDA que se vaya a poner a la venta, UN DERECHO DE OPCIÓN DE COMPRA** sobre la vivienda o viviendas de que se trate.

— **La preferencia en su ejercicio lo tiene la Comunidad Autónoma**, salvo en el caso de viviendas de promoción privada concertada por el Ayuntamiento o la Comarca, en cuyo caso la preferencia corresponderá a la respectiva entidad local.

— A estos efectos, **LAS ENTIDADES PROMOTORAS DE VIVIENDAS PROTEGIDAS**, al solicitar la calificación provisional, **presentarán a la Administración de la Comunidad Autónoma, al Ayuntamiento y a la Comarca correspondiente LA OFERTA DE VENTA** a fin de que, en el plazo de **un mes desde la presentación de la oferta**, éstas puedan ejercer el derecho de opción de compra con la preferencia antes indicada.

— **Transcurrido el plazo de un mes sin que ninguna de las tres administraciones (autonómica, municipal y comarcal) notifique su voluntad de ejercer su derecho**, el promotor podrá vender a terceros la vivienda conforme al régimen que le sea de aplicación, para lo cual, **y conforme a lo antes expuesto, será necesario el VISADO DE LOS CONTRATOS**, en la forma regulada en el antes referido art. 14.

Es por ello, que entiendo que, en estas primeras transmisiones, a efectos de su escrituración, para tener por acreditadas la realización de las notificaciones y el no ejercicio del derecho de opción por ninguna de las administraciones reseñadas, ha de bastar en todo caso la presentación por el promotor de los correspondientes contratos de venta VISADOS.

— Por último decir que entiendo que no procede la opción respecto de garajes o trasteros «no vinculados» que pudiese haber en la promoción y que nada impide que se ejercite solamente respecto de parte de las viviendas que constituyan la misma.

\* \* \*

Vistas por tanto las primeras trasmisiones,, me referiré en **segundo lugar a los derechos de adquisición preferente previstos por la ley PARA LAS SEGUNDAS Y ULTERIORES TRANSMISIONES**, primero para las de **VIVIENDAS PROTEGIDAS**

**DE PROMOCIÓN PRIVADA (art. 29) y después para las de VIVIENDAS PROTEGIDAS DE PROMOCIÓN PÚBLICA (art. 27).**

\* \* \*

En relación a las segundas transmisiones de VIVIENDAS PROTEGIDAS DE PROMOCIÓN PRIVADA, El artículo 29 regula un DERECHO DE TANTEO, del que cabe destacar lo siguiente:

— Es de aplicación solamente a *LAS SEGUNDAS Y ULTERIORES TRANSMISIONES* de viviendas protegidas DE PROMOCIÓN PRIVADA.

— NO LES SERÁ DE APLICACIÓN, a las VIVIENDAS PROTEGIDAS de PROMOCIÓN PRIVADA YA EXISTENTES a la entrada en vigor de la ley (entiéndase por tales, las que antes de la entrada en vigor de dicha ley hubiesen obtenido calificación definitiva), cuando al comunicar el transmitente a los órganos de la Administración competente su intención de transmitir, HAYAN TRANSCURRIDO 15 AÑOS DESDE SU CALIFICACIÓN DEFINITIVA (disposición transitoria 5ª).

— Tendrá preferencia la ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA, salvo en viviendas de promoción privada concertada por el Ayuntamiento o la comarca, en cuyo caso la preferencia corresponderá a la entidad local correspondiente.

— A estos efectos, la ley impone a *los primeros y posteriores adquirentes de dichas viviendas que se propongan transmitir las*, la OBLIGACIÓN DE COMUNICAR A LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA la decisión de enajenar y las condiciones fundamentales de la transmisión, siendo la Administración de la Comunidad Autónoma la que DARÁ TRASLADO DE DICHA COMUNICACIÓN A LAS ENTIDADES LOCALES correspondientes, y en todo caso, PUDIÉNDOSE HACER DICHA NOTIFICACIÓN A LA COMUNIDAD AUTÓNOMA AL MISMO TIEMPO y en el mismo documento en el QUE SE SOLICITE LA AUTORIZACIÓN PARA LA VENTA del art. 14, como así lo reconoce expresamente este último artículo.

— Transcurrido el plazo de un mes sin que ninguna de las tres Administraciones (entiéndase Autónoma, local y comarcal cuando proceda) notifique su voluntad de ejercer su derecho el propietario podrá vender la vivienda al tercero, con la correspondiente AUTORIZACIÓN Y VISADO de contrato antes reseñados.

— En todo caso, si la transmisión se lleva a cabo después de transcurridos 4 meses a contar desde la conclusión del plazo anterior, se entenderá que se ha llevado a cabo sin realizar las correspondientes notificaciones a los efectos del derecho de tanteo, quedando a salvo el ejercicio del derecho de retracto que después veremos.

\* \* \*

En relación a las segundas transmisiones de VIVIENDAS PROTEGIDAS DE PROMOCIÓN PÚBLICA, EL ART. 27, regula igualmente un derecho de preferente adquisición a favor de la administración del que es de resaltar lo siguiente:

— Es de aplicación solamente a LAS SEGUNDAS O ULTERIORES TRANSMISIONES de viviendas protegidas de PROMOCIÓN PÚBLICA, estableciendo, para los

*primeros y posteriores adquirentes de dichas viviendas que se propongan transmitir las, LA OBLIGACIÓN DE OFRECER la vivienda que se proponga transmitir A LA ADMINISTRACIÓN PROMOTORA de la misma, QUIEN TIENE PREFERENCIA PARA SU ADQUISICIÓN, durante el plazo de un mes desde su ofrecimiento,*

Entendiendo, aunque no lo diga la ley expresamente, que DICHO OFRECIMIENTO se puede hacer al mismo tiempo y en el mismo documento en el QUE SE SOLICITE LA AUTORIZACIÓN PARA LA VENTA del art. 14, siendo la Administración de la Comunidad Autónoma la que DARÁ TRASLADO DE DICHO OFRECIMIENTO A LA ADMINISTRACIÓN promotora correspondiente, si fuese distinta de la autonómica.

— Sólo si la Administración Promotora, renuncia expresamente a esta adquisición o si, por silencio administrativo, en el plazo antes dicho no notifica al transmitente su intención de adquirir la vivienda transmitida, éste podrá proceder a su venta a un tercero, en todo caso, CON AUTORIZACIÓN EXPRESA de la ADMINISTRACIÓN PROMOTORA, que se entenderá emitida, *a favor de personas que «acrediten» el cumplimiento de los requisitos aplicables para acceder a las viviendas de promoción pública: bien positivamente por resolución de dicha Administración (VISADO DE CONTRATOS, entiendo); o bien, por silencio administrativo, cuando en el plazo de un mes desde su solicitud dicha Administración no haya notificado al transmitente su concesión.*

— El derecho a la preferente adquisición por parte de la Administración Promotora y la necesidad de autorización para las segundas y ulteriores transmisiones, SE MANTENDRÁN VIGENTES DURANTE TODO EL TIEMPO QUE DURE EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN DE LA VIVIENDA, cualquiera que sea el número de transmisiones realizadas, y aunque en las anteriores transmisiones la referida Administración hubiese renunciado a adquirirla.

— Es de destacar que si, según el art. 14 antes estudiado, la Administración competente para resolver respecto de la autorización para vender era la ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA, en estas segundas transmisiones de viviendas de Promoción pública, el art. 27, habla de que lo será la ADMINISTRACIÓN PROMOTORA, lo que implica una coincidencia de Administración en las viviendas promovidas por la Comunidad Autónoma, pero una diferencia notable de Administración cuando la promotora lo hubiese sido el Ayuntamiento o la Comarca, a cuyas Administraciones corresponderá el ejercicio o renuncia del derecho de preferente adquisición y la concesión o no de la correspondiente autorización.

\* \* \*

— Por último, es de destacar:

— que lo dispuesto en los arts. 27 y 29, como antes indicábamos para el art. 28, entiendo, NO ES DE APLICACIÓN a la transmisión de los garajes o trasteros «no vinculados».

— y la novedad introducida por la reforma de la ley en el año 2004, con la indicación expresa, en los dos últimos artículos estudiados (art. 27 y 29 de la ley), de que los DERECHOS DE ADQUISICIÓN PREFERENTE REGULADOS EN DICHS ARTÍCULO

**LOS SE APLICA SOLAMENTE EN LAS TRANSMISIONES «INTER-VIVOS»** (por tanto NO en las mortis-causa») y **ello TANTO EN LAS ONEROSAS (compraventa) COMO TAMBIÉN EN LAS GRATUITAS (donación), excluyendo expresamente de los mismos las trasmisiones derivadas del procedimiento de apremio, disolución de la comunidad conyugal o cualquier otra comunidad y en las aportaciones a la comunidad conyugal.**

La exclusión expresa de dichos supuestos en este ámbito y la no mención de los mismos en el ámbito del art. 14 (autorización y visado) hace plantearse la duda, como ya apuntaba al principio, de si dichos supuestos **ESTARÁN TAMBIÉN EXCLUIDOS O NO** de la necesidad de autorización y visado, como después tendrá ocasión de estudiar y exponer más detenidamente D. Francisco Curiel.

\* \* \*

El sistema de derechos de adquisición preferente regulado en los arts. 27, 28, y 29 de la ley, se completa con el que la ley, en su **art. 30, denomina DERECHO DE RETRACTO, que no es si no, el derecho establecido a favor de la administración, para poder adquirir con preferencia, por el precio máximo legalmente aplicable en cada caso, aquellas viviendas que hubieran sido trasmitidas infringiendo lo establecido en alguno de los tres arts. anteriores;** y cuyo **plazo de ejercicio** es el de **un mes** contado desde el día siguiente a aquel en que *el transmitente COMUNIQUE A LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA Y LOCAL LA REALIZACIÓN DE LA TRANSMISIÓN y sus condiciones fundamentales, o en defecto de dicha notificación, DESDE QUE LA ADMINISTRACIÓN TENGA CONOCIMIENTO DE LA MISMA POR CUALQUIER MEDIO.*

Resaltar por tanto que la ley establece para el transmitente una **nueva obligación de notificar** a la Administración de la Comunidad Autónoma y a la Administración local, en este caso, **«la transmisión ya consumada»** y **ello a los efectos de que si, hasta llegar a ese momento, se hubiese incumplido por el transmitente cualesquiera de los requisitos (notificaciones, autorizaciones, plazos, etc..) anteriormente exigidos, la Administración pueda, en último término, y como «cierre del sistema», adquirir la vivienda trasmitida —digamos «ilegalmente»—.**

Este carácter de «cierre del sistema» que tiene el derecho de retracto es importante a la hora de interpretar, **los requisitos que desde el punto de vista notarial y registral, son necesarios para el otorgamiento y su inscripción en el Registro de la Propiedad, de las escrituras sujetas a los derechos de adquisición preferente vistos, y a lo cual hace referencia el art. 31 de la ley, que dice literalmente:**

*«Los Notarios.. . exigirán para autorizar . . . escrituras que documenten la transmisión de viviendas sujetas a lo establecido en este Título que se acredite por el transmitente la comunicación a la Administración de la oferta de venta, de su intención de transmitir, del otorgamiento de la autorización administrativa para transmitir a terceros viviendas de promoción pública «o» de la comunicación de la realización de la transmisión, que deberán testimoniarse en las correspondientes escrituras.*

De la compleja redacción de este artículo y de lo ya expuesto hasta ahora, entiendo que hay que deducir, **que si bien, las exigencias para el Notario y el Registrador**

impuestas por el mismo son independientes de la exigencia de la acreditación de la «Autorización y Visado», en todo caso **LA ACREDITACIÓN AL NOTARIO DE LA CORRESPONDIENTE RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA AUTORIZANDO LA TRANSMISIÓN Y VISANDO EL CONTRATO** en el que se documente la transmisión, será suficiente para entenderse cumplidos y acreditados los requisitos de oferta de venta, notificación y autorización a los que hace referencia en art. 31 (ya que así se recoge además normalmente de forma expresa en la propia resolución administrativa), **SIENDO SUFICIENTE** además, únicamente a efectos del posible ejercicio posterior por la administración del derecho de retracto y atendiendo al carácter de garantía de «cierre del sistema» que apuntaba para el mismo, **que con posterioridad al otorgamiento de la correspondiente escritura de venta, se notifique a las administraciones correspondientes la formalización de dicha compraventa**, bien por el propio interesado, bien mediante el envío a dichas administraciones de una copia de simple de la escritura, que el propio notario podrá llevar a cabo mediante su remisión por correo certificado con acuse de recibo, haciéndolo constar así en la propia escritura.

Desde luego, entiendo que esta remisión de copia simple a las administraciones correspondientes, después de otorgada la escritura en la que se transmitan viviendas sujetas de alguna forma a lo dispuesto en los arts. 27, 28, 29 o 30, es fundamental y **NESECARIA EN TODO CASO**, para entender cumplidas las exigencias del art. 31-1, y ello con independencia de que al notario se le hubiese acreditado las demás circunstancias antedichas.

Entiendo, en definitiva, que acreditar al notario las demás circunstancias a las que se refiere el art. 31-1 no exime de la exigencia de acreditar la notificación de la venta a efectos del retracto; pero que la realización de la notificación de la venta en la forma dicha, podría eximir de la necesidad de acreditación de las demás circunstancias, por las razones antes expuestas.

\* \* \*

Por último, simplemente haré referencia, a que **la reforma del año 2004, introdujo como novedad**, mediante el añadido del **art. 30-bis y bajo el epígrafe de «Adquisición preferente a favor de tercero»**, la posibilidad de que las Administraciones públicas puedan ejercer los derechos de adquisición preferente antes reseñados, no a su favor, sino **directamente a favor de terceros incluidos en las listas de espera elaboradas a tal fin por la Comunidad autónoma**, siendo necesario que **al acto del otorgamiento de las escrituras** en que se documenten estas transmisiones, **concurra**, además de vendedor y comprador, **un representante de la Administración que ejerza el derecho de adquisición preferente**.

#### ESQUEMA RESUMEN GENERAL:

Pero no quiero terminar mi exposición, por lo compleja y complicada de misma, sin hacer de todo lo expuesto, un resumen o esquema general sistematizado, de lo que, en base a lo dicho, entiendo sería aplicable a cada uno de los supuestos de transmisión de viviendas protegidas en Aragón.

Así, entiendo:

**1.- PRIMERAS TRANSMISIONES DE VIVIENDA DE PROMOCIÓN PRIVADA:**

Le SON de aplicación:

— OPCIÓN DE COMPRA (art. 28.) (Disposición transitoria 1ª) NO en autopromoción ni cooperativas (art. 36 del Reglamento)

— VISADO DE CONTRATOS.— (ART. 14-1 Y 2) (ART. 56 DEL REGLAMENTO DE REGISTRO DE SOLICITANTES DE 2008)

— DERECHO DE RETRACTO (Art. 30 Y 30 BIS) (Disposición transitoria 1ª)

— ACTUACIÓN DEL NOTARIO:

— será necesario **para otorgar las escrituras, la presentación al Notario de LOS CORRESPONDIENTES CONTRATOS PRIVADOS DE VENTA, DEBIDAMENTE «VISADOS»**, con lo que se entenderán cumplidos los requisitos de notificación y de renuncia al ejercicio de la opción por parte de las administraciones.

**Creo excesivo quizás, que el propio contrato visado se testimonie en la escritura, no obstante, si no se testimoniase, el Notario, en todo caso, bajo su responsabilidad, HARA CONSTAR EN LA ESCRITURA QUE HA TENIDO A LA VISTA EL CONTRATO VISADO CORRESPONDIENTE y que LAS CONDICIONES FUNDAMENTALES DEL MISMO (COMPRADORES, FINCA, PRECIOS) COINCIDEN CON LOS QUE APARECEN REFLEJADOS EN LA ESCRITURA DE VENTA.**

— una vez otorgada las escrituras, o bien, se enviarán por correo certificado con acuse de recibo COPIAS SIMPLES de la mismas A LAS ADMINISTRACIONES CORRESPONDIENTES (Comunidad Autónoma, Ayuntamiento), a efectos del retracto, haciéndose constar así en las propias escrituras; o bien al menos, se advertirá en la escritura a los otorgantes de su obligación de hacer llegar una copia de la misma a las administraciones autónoma y local, a dichos efectos.

**2.- PRIMERAS TRANSMISIONES DE VIVIENDAS DE PROMOCIÓN PÚBLICA:**

Le SON de aplicación:

— VISADO DE CONTRATOS.— (ART. 14-1 Y 2) (ART. 56 DEL REGLAMENTO DE REGISTRO DE SOLICITANTES DE 2008)

Ojo dudas parrafo 3 del art. 56 «cuando proceda»

— ACTUACIÓN DEL NOTARIO:

— será necesaria **para otorgar las escrituras, la presentación al Notario de LOS CORRESPONDIENTES CONTRATOS PRIVADOS DE VENTA, DEBIDAMENTE «VISADOS»**, con lo que se entenderán cumplidos todos los requisitos de adjudicación previos de dichas viviendas.

**Creo excesivo quizás, que el propio contrato visado se testimonie en la escritura, no obstante, si no se testimoniase, el Notario, en todo caso, bajo su responsabilidad, HARA CONSTAR EN LA ESCRITURA QUE HA TENIDO A LA VISTA EL CONTRATO VISADO CORRESPONDIENTE y que LAS CONDICIONES FUNDAMENTALES DEL MISMO (COMPRADORES, FINCA, PRECIOS) COINCIDEN CON LOS QUE APARECEN REFLEJADOS EN LA ESCRITURA DE VENTA.**

### **3.- SEGUNDAS O ULTERIORES TRANSMISIONES DE VIVIENDAS DE PROMOCIÓN PRIVADA:** Le SON de aplicación:

- TANTEO (art. 29), Disposición transitoria 5ª
- AUTORIZACIÓN DE VENTA Y VISADO DEL CONTRATO por la ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA (ART. 14-1 Y 2) (ART. 56 DEL REGLAMENTO DE REGISTRO DE SOLICITANTES DE 2008)
- RETRACTO (Art. 30 Y 30 BIS) Disposición transitoria 5ª
- ACTUACIÓN DEL NOTARIO:
- **será necesario para otorgar las escrituras:**
- la **RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA DE LA COMUNIDAD AUTONOMA** que contenga la **renuncia al ejercicio del derecho de tanteo por la misma (si procediese)**, así como la **AUTORIZACIÓN Y VISADO DE LA VENTA**, junto con la **manifestación de la parte vendedora** de que tampoco ha ejercitado el tanteo la administración local correspondiente, en su caso.

#### **Dicha resolución se incorporará o testimoniará en la escritura:**

— **en caso de obtención por silencio administrativo**, *sí en la solicitud correspondiente se hubiese señalado como domicilio para notificaciones, el de la oficina del Notario* donde se vaya a otorgar en su caso la escritura pública que documente la transmisión, para acreditar el transcurso de los plazos, bastaría en un principio con presentar al notario la correspondiente solicitud o instancia solicitud, con el sello y fecha de entrada, y la manifestación del notario, bajo su fe, de que no se ha recibido contestación en el plazo correspondiente; en caso contrario, será necesario obtener de la Administración el *certificado de actos presuntos que regula ley 30/1992*.

— **una vez otorgada la escritura, se enviará por correo certificado con acuse de recibo COPIA SIMPLE de la misma A LAS ADMINISTRACIONES CORRESPONDIENTES (Comunidad Autónoma, Ayuntamiento)**, a efectos del retracto (si procediese), haciéndose constar así en las escrituras; **o bien al menos, se advertirá en la escritura a los otorgantes de su obligación** de hacer llegar una copia de la misma a las administraciones autónoma y local, a los efectos del retracto.

### **4.- SEGUNDA O ULTERIORES TRANSMISIONES DE VIVIENDA DE PROMOCIÓN PÚBLICA:** Le SON de aplicación:

- PREFERENCIA DE COMPRA PARA LA ADMINISTRACIÓN PROMOTORA (art. 27)
- AUTORIZACIÓN DE VENTA POR LA ADMINISTRACIÓN PROMOTORA (art 27-2)
- Y VISADO DEL CONTRATO por la Administración Autónoma (dudas Ad. Promotora) (art 27-2, ART. 14-1 Y 2) (ART. 56 DEL REGLAMENTO DE REGISTRO DE SOLICITANTES DE 2008)
- RETRACTO (Art. 30 Y 30 BIS)
- ACTUACIÓN DEL NOTARIO:

— será necesario para otorgar las escrituras:

— la **RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA** que contenga la renuncia a la adquisición preferente **POR LA ADMINISTRACIÓN PROMOTORA** (si procediese), así como la **AUTORIZACIÓN** de la venta por dicha administración promotora **Y VISADO DE LA VENTA**, por la Administración Autonómica.

Dicha resolución o resoluciones, en su caso, se incorporarán o testimoniarán en la escritura.

— **en caso de obtención por silencio administrativo**, *sí en la solicitud correspondiente se hubiese señalado como domicilio para notificaciones, el de la oficina del Notario* donde se vaya a otorgar en su caso la escritura pública que documente la transmisión, para acreditar el transcurso de los plazos, bastaría en un principio con presentar al notario la correspondiente solicitud o instancia solicitud, con el sello y fecha de entrada, y la manifestación del notario, bajo su fe, de que no se ha recibido contestación en el plazo correspondiente; en caso contrario, será necesario obtener de la Administración el *certificado de actos presuntos que regula ley 30/1992*.

— **una vez otorgada la escritura, se enviará por correo certificado con acuse de recibo COPIA SIMPLE de la misma A LA ADMINISTRACIÓN PROMOTORA (Comunidad Autónoma O Ayuntamiento)**, a efectos del retracto (si procediese), haciéndose constar así en las escrituras; **o bien al menos, se advertirá en la escritura a los otorgantes de su obligación** de hacer llegar una copia de la misma a las administración promotora (autónoma o local) a los efectos del retracto..

**GARAJES Y TRASTEROS, «NO VINCULADOS» QUE SE transmitan A QUIENES FIGUREN COMO TITULARES DE VIVIENDAS PROTEGIDAS, SITUADAS EN EL MISMO EDIFICIO, UNIDAD EDIFICATORIA O PROMOCIÓN» (tanto PROMOCIÓN PÚBLICA COMO PRIVADA), y TANTO en PRIMERAS como en SEGUNDAS y POSTERIOIRES transmisiones.**

— **SI SON ANEJOS INSEPARABLES de la vivienda transmitida**, les será de aplicación el mismo régimen que a la vivienda.

— **SI NO SON ANEJOS inseparables de la vivienda transmitida (esto es, si son elementos jurídicamente independientes)**, **tanto en 1ª como en 2ª o posteriores transmisiones**, a sus contratos de transmisión **SE EXTIENDE LA OBLIGACIÓN DE OBTENER EL VISADO CORRESPONDIENTE** por la Administración competente, pero entiendo que **NO LES SERÁ DE APLICACIÓN NINGÚN DERECHO DE ADQUISICIÓN PREFERENTE** de los regulados en los arts. 27, 28, 29 o 30 ni 30 bis (Art. 14-2, b y c) y (art.60-2 del reglamento).

— **Su venta tiene limitación de precio** (*incluso cuando se transmitan a un tercero que no sea titular de ninguna vivienda en la misma promoción*), **el contrato privado de venta habrá de ser separado y posterior al de la vivienda, necesitará VISADO**, y podrán escriturarse conjuntamente con la vivienda. (art. 60 Reglamento 2008). **En todo caso, la limitación de precio deberá hacerse constar en la escritura de compraventa.** (art.26.- decreto 60/ 2009 de 14 de Abril, plan vivienda 2009-2012)

## SUPUESTOS DUDOSOS

### DONACIÓN.

Visado **Sí** (art. 14-5)

Derechos de adquisición preferente, incluido el de a favor de tercero.– **Sí** (Art. 27-5 y ar. 29-5)

### DISOLUCIÓN DE COMUNIDAD CONYUGAL, APORTACIÓN A COMUNIDAD CONYUGAL, DISOLUCIÓN DE COMUNIDAD ORDINARIA.

Visado **Sí** (art. 14-5) (Art. 27-5 y ar. 29-5)

Derechos de adquisición preferente, incluido el de a favor de tercero.– **No** (Art. 27-5 y ar. 29-5)



## SEGUNDAS Y POSTERIORES TRANSMISIONES EN PROPIEDAD DE VIVIENDA PROTEGIDA POR CAUSA DISTINTA DE COMPRAVENTA

D. Francisco CURIEL LORENTE  
Registrador de la Propiedad

**SUMARIO:** 1. INTRODUCCIÓN.– 2. PRECEPTOS DE LA LEY 24/2003, DE 26 DE DICIEMBRE RELATIVOS A LA MATERIA.– 3. CRITERIOS QUE DEBERÍAN TENERSE PRESENTES PARA EXIGIR O NO LA AUTORIZACIÓN ADMINISTRATIVA.– 4. RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS SOBRE LA MATERIA.– 5. HIPOTECA DE VIVIENDA PROTEGIDA.– 6. SUGERENCIAS.

### 1. INTRODUCCIÓN

En los decimocuartos encuentros del Foro de Derecho Aragonés (Noviembre de 2004), se dedicó una de las ponencias a la transmisión de vivienda protegida de Aragón. La materia resultaba novedosa en nuestra Comunidad al haberse promulgado por el Gobierno de Aragón la Ley 24/2003, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de política de vivienda protegida y, posteriormente, el Decreto 80/2004, de 13 de abril, por el que se aprobaba el Reglamento de solicitantes de vivienda protegida y de adjudicación de vivienda protegida de Aragón.

Del tema que ahora nos ocupa Don Joaquín José Oria Almudí hizo una brillante exposición, publicada en las Actas del Foro.

Mi intención es examinar los criterios seguidos por la Administración aragonesa durante los cinco años transcurridos desde la publicación de la Ley 24/2003, de 26 de diciembre, en materia de autorización de segundas y sucesivas transmisiones de propiedad de vivienda de promoción privada por causas distintas de la compraventa y hacer una referencia específica a las adquisiciones derivadas de procedimientos de ejecución.

## **2. PRECEPTOS DE LA LEY 24/2003, DE 26 DE DICIEMBRE, RELATIVOS A LA MATERIA**

Para facilitar la lectura de lo que a continuación se expone, transcribo, en lo pertinente, los artículos 14, 27,5 y 29,5 de dicha Ley, todos ellos modificados por la Ley 9/2004, de 20 de diciembre.

Artículo 14.–

1. Las viviendas protegidas de Aragón no podrán ser cedidas en propiedad, arrendamiento, precario o por cualquier otro título, ni gravadas con derechos reales, salvo el de hipoteca, sin autorización administrativa previa de la Administración autonómica...
2. La Administración de la Comunidad Autónoma podrá autorizar discrecionalmente segundas o ulteriores transmisiones de viviendas protegidas siempre que hayan transcurrido al menos cinco años desde la calificación definitiva...

Antes del transcurso de cinco años..., únicamente en los siguientes supuestos:

- a) Cuando la vivienda hubiese sido adquirida para la sociedad conyugal y esta se haya disuelto en virtud de separación, nulidad o divorcio del matrimonio, así como cuando hubiese sido adquirida proindiviso por los futuros contrayentes o por personas integrantes de parejas de hecho con aportaciones de ambos y concurriese la ruptura del vínculo de afectividad.
- b) Cuando concurren circunstancias laborales u otras de fuerza mayor... que exijan necesariamente el cambio de domicilio.
- c) Cuando la vivienda resulte objetivamente inadecuada para la unidad de convivencia según su distribución y características en el momento de la calificación definitiva...
- d) Cuando el titular de la vivienda acredite suficientemente... una alteración sustancial de sus circunstancias económicas que determine la imposibilidad de continuar haciendo frente a la amortización de los préstamos con garantía hipotecaria concertados para la adquisición de la vivienda.

Artículo 27.–

5. Los derechos de adquisición preferente regulados en este artículo serán de aplicación únicamente en las transmisiones inter vivos, onerosas o gratuitas. Se exceptúan en todo caso las transmisiones resultantes de procedimiento de apremio, las derivadas de la disolución de comunidad conyugal o cualquier otra comunidad y las aportaciones a la comunidad conyugal...

Artículo 29.–

5. El derecho de tanteo regulado en este artículo será de aplicación únicamente en las transmisiones inter vivos, onerosas o gratuitas. Se exceptúan en todo caso las transmisiones resultantes de procedimiento de apremio, las derivadas de la disolución de comunidad conyugal o cualquier otra comunidad y las aportaciones a la comunidad conyugal.

### 3. CRITERIOS QUE DEBERÍAN TENERSE PRESENTES PARA EXIGIR O NO LA AUTORIZACIÓN ADMINISTRATIVA

A mi juicio, deberían ser los siguientes:

#### a). Naturaleza de la transmisión.

De las sentencias de los Tribunales de Justicia y de las resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado (en lo sucesivo D.G.R.N.) sobre la materia se deduce claramente que la autorización administrativa no es necesaria, ni por tanto exigible, en las adquisiciones de vivienda protegida en procedimiento de ejecución o mediante subasta judicial.

#### b). Coexistencia o no de otro u otros derechos distintos del mero derecho a transmitir el dominio de una vivienda protegida que merezcan ser tutelados.

Esta coexistencia de derechos se da, sin duda alguna, en los supuestos de extinción de condominio.

Establece el artículo 400 del C.C. que ningún condómino está obligado a permanecer en la comunidad. Cada uno puede pedir en cualquier momento la división.

Al ser la vivienda esencialmente indivisible, decidida la extinción de comunidad por los comuneros, necesariamente ha de adjudicarse la vivienda a uno de ellos, venderse a tercero o adjudicarse en pública subasta.

Es opinión dominante en la doctrina y la jurisprudencia que la división de cosa común tiene carácter determinativo o especificativo de derechos, no traslativo de los mismos.

Salvo que los condóminos decidan, pues, vender a un tercero para salir de la situación de condominio (en cuyo caso será precisa la autorización administrativa), ni la adjudicación a favor de uno de ellos, ni la adjudicación en subasta por falta de acuerdo entre los mismos, requieren, a mi juicio, autorización administrativa; en el primer caso, porque no hay verdadera transmisión; en el segundo, porque las enajenaciones por vía de subasta están excluidas del régimen de autorización.

También se da coexistencia de derechos cuando se extingue una sociedad conyugal, bien por cambio de régimen económico, bien porque el matrimonio se disuelva, sea declarado nulo, o se decrete la separación o divorcio de los cónyuges, porque, en todos estos casos, los cónyuges tienen derecho a liquidar la sociedad conyugal disuelta (art. 1.392 del C.C.; art. 62 LEREM, etc.). Y la liquidación es siempre necesaria; no sólo en los llamados regímenes de comunidad (consorcio conyugal, comunidad universal, sociedad de gananciales, sociedad de conquistas, etc.), en los que de ordinario existirán bienes comunes, sino también en los de participación y separación de bienes.

En el régimen de participación porque, si bien durante su existencia funciona como un régimen de separación, al liquidarse se aplican los principios del régimen de comunidad. El «crédito de participación» resultante, en su caso, a favor de alguno de los cónyuges, deberá ser satisfecho en dinero, salvo que exista acuerdo de las partes o decisión judicial para adjudicar bienes concretos (art. 1431 C.Civil).

En el régimen de separación porque, a consecuencia de la liquidación, puede resultar un crédito a favor de uno de los cónyuges y decidir ambos que se satisfaga con la transmisión a su favor de un bien privativo del deudor. O conviniesen dicha transmisión en pago de pensiones acordadas en el convenio regulador en casos de separación o divorcio.

**c). Pertenencia o no del adquirente de la vivienda protegida a la unidad de convivencia.**

El Registro de solicitantes de vivienda protegida de Aragón fue creado por la Ley 24/2003, de 26 de diciembre. Toda unidad de convivencia interesada en acceder a una vivienda protegida, independientemente del número de personas del que éste compuesta, deberá inscribirse como tal en el registro de solicitantes.

Constituirán unidades de convivencia compuesta por varias personas aquellos grupos de personas físicas que acrediten convivir efectivamente en un mismo domicilio, se comprometan a hacerlo en plazo determinado o respecto de los que no se haya podido desvirtuar la presunción de convivencia que les afecta (art. 20 de la Ley 24/2003).

Las personas jurídicas no podrán inscribirse en el Registro de solicitantes, ni les será exigible la inscripción. Las personas jurídicas privadas sólo pueden ser titulares de las viviendas protegidas que promuevan hasta su primera transmisión o para destinarlas a arrendamiento protegido.

El Reglamento del registro de solicitantes fue aprobado por Decreto 80/2004, de 13 de abril, estando hoy derogado por el Decreto 211/2008, de 4 de noviembre, modificado por Decreto 60/2009, de 14 de abril, disposiciones por las que hoy se rige dicho registro.

De la nueva regulación conviene resaltar que, en la actualidad, para integrar la unidad de convivencia basta la intención de convivir en el mismo domicilio, presumiéndose esta por la firma de la solicitud.

Por lo demás, se mantiene el criterio de que, imperativamente, forman parte de la unidad de convivencia, por presumirse la convivencia, los cónyuges y los componentes de las parejas de hecho inscritas (art. 15).

Son diversos los requisitos exigidos **para poder acceder** al registro de solicitantes. En lo que ahora nos interesa conviene destacar entre ellos:

a'. Que los ingresos ponderados de la unidad de convivencia, computados los de todos sus miembros, no pueden ser superiores ni inferiores a los fijados por la Ley.

b'. Que los componentes de la unidad de convivencia no pueden ser titulares de bienes y derechos por un valor superior al establecido por la Ley.

c'. Que ninguno de los componentes de la unidad de convivencia ha de tener en propiedad, usufructo, o derecho de superficie una vivienda adecuada para las necesidades de la unidad de convivencia.

Pues bien, los requisitos exigidos en los apartados a' y b' deben subsistir en el momento en que se adjudique provisionalmente la vivienda (art. 20 del Decreto 211/2008

de 4 de noviembre). El requisito del apartado c' es exigible hasta el momento de elevarse a escritura pública el contrato de compraventa o adjudicación (art. 21,5 del citado Decreto); es decir, que aún reuniéndose los requisitos de los apartados a' y b', si en el momento de formalizarse la transmisión de la vivienda protegida uno de los componentes de la unidad de convivencia tiene el dominio, el derecho de usufructo o el de superficie de una vivienda que satisfaga las necesidades de la unidad de convivencia, no puede llevarse a efecto la transmisión.

Formalizada la transmisión de vivienda protegida a favor de una persona que reúna todos los requisitos legales, la visitudes posteriores de esta relativas a su fortuna personal o la titularidad de otras viviendas, resultan irrelevantes respecto de la titularidad ya adquirida de la vivienda protegida, con obligación, eso sí, de destinarla a vivienda habitual, exponiéndose en otro caso a las sanciones legalmente previstas.

Otro dato fundamental a tener presente, además, es que, según el artículo 56 del vigente Reglamento del Registro de solicitantes, la titularidad de la vivienda protegida corresponderá **al solicitante y a los integrantes de la unidad de convivencia que se señalen en la solicitud**. Los cónyuges o integrantes de parejas de hecho inscritas que forman unidad de convivencia, independientemente de a quién corresponda la titularidad de la vivienda, no podrán solicitar nueva vivienda protegida salvo nulidad, separación o divorcio o, tratándose de parejas de hecho inscritas, ruptura de la pareja de hecho. **En consecuencia, puede formarse parte de una unidad de convivencia y no tener titularidad alguna sobre la vivienda adquirida.**

#### 4. RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS SOBRE LA MATERIA

Según las resoluciones de que dispongo, los criterios seguidos por la Administración aragonesa en relación con autorizaciones de segundas y posteriores transmisiones de vivienda protegida han sido los siguientes:

A) Ha concedido autorización para la transmisión de viviendas en los siguientes supuestos:

- Adjudicación a un condómino en extinciones de condominio.
- Adjudicación a un cónyuge en convenio regulador de separación o divorcio.
- Renuncia de usufructo a favor del nudo propietario.
- Donación.

##### 1. Adjudicación a un condómino en extinción de condominio.

A la vista de los criterios anteriormente señalados parece claro que no debería estar sujeta a autorización administrativa la adjudicación a favor de uno de los condóminos de la vivienda protegida, por haber acordado la disolución de la comunidad existente. Tampoco cuando, acordada la extinción del condominio, por no existir acuerdo entre los condóminos para que uno de ellos se quede con la vivienda, se lleve a efecto mediante la enajenación de la misma en subasta pública, sin perjuicio, en este caso, de las consecuencias que se derivan de la adquisición para el adquirente por este último medio (subsistencia de la condición de protegida mientras dure el régimen legal y obligación

de destinarla a vivienda habitual, debiendo ponerla en venta en otro caso sin superar el precio máximo permitido por la ley).

Cada uno de los condóminos ya reunía los requisitos necesarios para ser titular de vivienda protegida al tiempo de adquirirla y, con el acuerdo de cesar en la proindivisión en ejercicio de un derecho que el ordenamiento le reconoce, no se produce transmisión de derechos, sino determinación o concreción de estos.

Este es el criterio seguido en otras Comunidades Autónomas (vg. Madrid o Extremadura).

Pese a haber visto varias resoluciones de la Administración aragonesa concediendo la autorización (no he tenido conocimiento de resoluciones negativas), considero que el artículo 14,3,a, antes transcrito, no establece la necesidad de la autorización. Sólo dice, como excepción al requisito general de que hayan transcurrido cinco años desde la calificación definitiva para que pueda concederse autorización para la transmisión, que en los supuestos del apartado a), entre ellos la «adquisición en proindivisión por los futuros contrayentes», la Administración podrá autorizar segundas o ulteriores transmisiones antes del transcurso de dicho plazo.

La redacción del apartado a) en cuanto a las situaciones de proindivisión es totalmente desafortunada. Parece querer dar a entender que en caso de haberse adquirido por condóminos solteros, sólo podrá reducirse el plazo general de cinco años si han contraído ulterior matrimonio. De otro lado, no se sabe si la «ruptura del vínculo de afectividad» se refiere a ellos o sólo a las adquisiciones realizadas por integrantes de parejas de hecho.

En la práctica, la Administración ha hecho caso omiso de esa circunstancia y concede la autorización, citando el apartado a) para justificar la concesión a favor de condóminos no casados, sin hacer referencia alguna a su inicial intención de contraer o no matrimonio.

El apartado a), no obstante, ha sido interpretado por la Administración en un plano diferente al de los apartados b, c y d siguientes. Dichos apartados b, c y d contemplan la transmisión a favor de tercero de una vivienda protegida por cambio de domicilio del titular, o por resultar inadecuada para satisfacer las necesidades de la unidad de convivencia o por la imposibilidad del dueño de hacer frente a la amortización del préstamo hipotecario.

Parece lógico pensar que el apartado a) ha de interpretarse en un plano similar a los b, c y d que le siguen, en el sentido de que sólo será exigible autorización administrativa cuando la vivienda haya de transmitirse a tercero a consecuencia de la extinción de la sociedad conyugal, o del condominio, o de la ruptura del vínculo de afectividad entre parejas de hecho, por no querer ninguno de sus componentes seguir habitando en la vivienda.

Esta interpretación, coherente con la redacción del resto de los apartados del artículo 14,3, choca ahora, sin embargo, con lo que establecen los artículos 27,5 y 29,5 de la Ley 24/2003, de 26 de diciembre, tras su modificación por la Ley 9/2004, de 20 de diciembre, al establecerse en ambos que el derecho de preferente adquisición establecido a favor de la Administración en los supuestos de transmisión de viviendas, tanto de protección

pública como privada, no tendrá lugar en las transmisiones derivadas de la «disolución de cualquier comunidad».

Con esta redacción se producen dos consecuencias desafortunadas: la primera, dar a entender que existe verdadera transmisión en los supuestos de extinción de comunidad, siendo exigible, por ende, autorización administrativa; la segunda que, con tal redacción, la Administración queda privada del derecho de preferente adquisición cuando la extinción de la comunidad conyugal o del condominio se produzca con transmisión de la vivienda a un tercero, por no establecer excepciones al respecto los preceptos citados.

## **2. Adjudicación a un cónyuge en convenio regulador en caso de separación o divorcio.**

Las resoluciones que conozco, tras citar el artículo 14,3,a, para el caso de que no hayan transcurrido cinco años desde la adquisición de la vivienda, y el artículo 27,5, para excluir el derecho de preferente adquisición de la Administración, acuerdan «conceder autorización a uno de los cónyuges para transmitir su cuota al otro cónyuge, copropietario de la misma, sin superar el precio máximo de ...».

Decía antes que el primer derecho que el ordenamiento jurídico concede a los cónyuges, disuelta la sociedad conyugal, es a liquidar y dividir esta, tras las operaciones oportunas, y que la liquidación es necesaria cualquiera sea el régimen económico por el que los cónyuges se hubiesen regido.

Para el ejercicio de este derecho no se necesita autorización administrativa, pues no se trata de un acto o negocio de transmisión de carácter voluntario, sino de un acto liquidatorio forzoso que se limita a concretar los derechos de los partícipes en la sociedad conyugal que se liquida. Efectuada la liquidación de la sociedad conyugal en convenio regulador aprobado por el Juez o en escritura pública, los bienes pertenecerán a los ex cónyuges del modo que resulte de la partición, sin necesitar para ello autorización administrativa alguna.

La propia Administración aragonesa considera que no está sujeta a autorización la adjudicación a un cónyuge de un bien adquirido para la sociedad conyugal por cambio de régimen económico. En este caso, como en los de separación o divorcio, lo que se produce es la extinción de la sociedad conyugal y del régimen económico por el que los cónyuges se regían, y no existe razón alguna para considerar excluido del régimen de autorización un supuesto e incluido el otro.

Doy aquí por reproducido, para evitar repeticiones innecesarias, lo dicho sobre la interpretación que, a mi juicio, merece el apartado a) del artículo 14,3 de la Ley 24/2003, de 26 de diciembre, y las desafortunadas modificaciones en este punto de los artículos 27 y 29, apartado 5.

Lo hasta ahora dicho para la adjudicación de vivienda protegida en liquidación de sociedad conyugal concierne a viviendas protegidas que perteneciesen a la sociedad conyugal o a los dos cónyuges por cuotas indivisas por haberlas adquirido así, en estado de solteros o de casados indistintamente.

El supuesto más problemático se plantea cuando la vivienda era privativa por entero de uno de los cónyuges y en la liquidación de la sociedad conyugal se adjudica al otro cónyuge.

Es difícil discernir qué derecho debe prevalecer en estos casos, si el de liquidar y dividir como los cónyuges tengan por conveniente, o el de exigir autorización administrativa para la liquidación que suponga que una vivienda protegida pase a pertenecer a persona distinta de la titular actual, que puede no reunir los requisitos exigidos al efecto por la legislación para cualquier adquirente. Esto sucede también, como luego veremos, en las adquisiciones derivadas de procedimientos de ejecución, haciéndose caso omiso en ellas de las circunstancias del adquirente, por no estar contempladas en la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Particularmente me inclino en considerar necesaria la autorización administrativa en las liquidaciones de la sociedad conyugal en estos casos, dada la diferencia existente entre uno y otro supuesto: simple negocio privado entre partes en un caso y acto procesal de naturaleza pública en los casos de subasta; sin perjuicio de que para la concesión o no de la autorización habrá de tenerse presente la pertenencia o no del cónyuge adjudicatario a la unidad de convivencia y, en su caso, la existencia a su favor, al tiempo de la adjudicación, de un derecho de dominio, de usufructo o de superficie sobre una vivienda suficiente para satisfacer sus necesidades.

Sería aconsejable, no obstante, que la Administración revisase los modelos utilizados para la concesión de autorización en general en los supuestos de liquidación de sociedades conyugales y en los de extinción de condominio.

Desde el punto de vista sustantivo, porque, en muchos casos, no se corresponden con el negocio o acto celebrado: no se transmiten cuotas indivisas de unos en favor de otros; a veces, ni existen cuotas. Fiscalmente, porque la redacción puede resultar perjudicial para los interesados, de interpretarse literalmente por los liquidadores del Impuesto correspondiente.

Dada la **singularidad de la liquidación de la sociedad conyugal**, puesta de relieve por numerosas sentencias del Tribunal Supremo, sería aconsejable, además, que en las autorizaciones administrativas no se fijase en estos casos precio máximo para la vivienda. La sentencia del Tribunal Supremo 252/2008, de 4 de abril, pretendiendo unificar doctrina legal para poner fin a sentencias de distinto signo sobre valoración de viviendas protegidas en liquidaciones de sociedad conyugal establece: 1) que la vivienda no descalificable debe ser valorada de acuerdo con el valor oficial y 2) que la vivienda descalificable debe ser valorada de acuerdo con el valor del mercado en el momento de la extinción del régimen, rebajado en la proporción que resulte en relación al tiempo que falte para la extinción del régimen de protección. Se concede, pues, amplio margen a los cónyuges en estas liquidaciones.

### **3. Renuncia de usufructo a favor del nudo propietario.**

Siendo el derecho de usufructo un derecho real limitado, con cuya desaparición el nudo propietario consolida ex lege el pleno dominio a su favor (salvo que exista otro derecho de usufructo cuya efectividad dependa de la extinción del anterior), estimo que, siendo el nudo propietario el titular de la vivienda, no se necesita autorización administrativa y visado en estos casos.

#### 4. Donación.

No aparecía claro en la Ley 24/2003, de 26 de diciembre, si la donación se incluía entre los supuestos necesitados de autorización administrativa. La referencia del artículo 14 a transmisión «por cualquier título» y la necesidad de que el adjudicatario de vivienda protegida estuviese inscrito en el registro de solicitantes, para cuyo acceso se exigía, entre otros requisitos, «tener necesidad de vivienda» (artículo 21 de la Ley citada), inclinaban a estimar necesaria la autorización administrativa.

Tras la reforma llevada a cabo por la Ley 9/2004, de 20 de diciembre, no ofrece ya duda que las donaciones de vivienda protegida exigen autorización administrativa, quedando únicamente excluidas las transmisiones mortis causa (artículo 14,5), y, por identidad de razón, las donaciones mortis causa.

Los artículos 27 y 29, tras ser modificados por la Ley 9/2004, de 20 de diciembre, establecen expresamente el derecho de preferente adquisición de la Administración pública para los supuestos de transmisión inter vivos a título gratuito, señalando que el precio aplicable será el máximo vigente para las viviendas de análoga tipología.

Creo, sin embargo, que establecer un derecho de preferente adquisición a favor de la Administración en los casos de donación de vivienda protegida supone desconocer la esencia de «acto de liberalidad a favor de una persona concreta» (art. 618 del C.C.) que la donación comporta.

Es perfectamente exigible que una vivienda protegida sólo pueda donarse a personas aptas, según la Ley, para ser titulares de ella; pero si la Administración no autoriza la donación, lo que parece inadmisibles es que, truncado el propósito del donante, éste se vea privado de la vivienda porque la Administración ejercite su derecho de preferente adquisición.

¿Es imaginable que un donante, en cumplimiento del artículo 29,3 de la Ley, notifique a la Administración su propósito de transmitir gratuitamente una vivienda protegida a una persona determinada, para que aquélla ejercite, si lo desea, su derecho de tanteo sobre ella?

B) La Administración aragonesa ha estimado que no es necesaria la autorización en los siguientes supuestos:

- Aportación a sociedad conyugal.
- Adjudicación a un cónyuge, por cambio de régimen económico, de vivienda adquirida para la sociedad conyugal.
- Transmisión del nudo propietario al usufructuario.

En los supuestos en que la Administración no considera necesaria la autorización, en la contestación al solicitante se limita a señalar, sin aducir fundamentos de derecho, que «este supuesto no está sometido al régimen de comunicaciones, autorizaciones y visado de contratos regulado por la Ley 24/2003, de 26 de diciembre, por lo que no es preciso la expedición de autorización alguna por parte de la Administración».

### **1. Aportación de vivienda protegida a una sociedad conyugal.**

Excluir, sin más, del régimen de autorización el negocio de aportación a la sociedad conyugal o la atribución del carácter consorcial a una vivienda privativa al amparo del art. 33 de la Ley de Régimen Económico Matrimonial Aragonés, sin matizaciones, puede suponer una interpretación inadecuada del art. 14 de la Ley 24/2003, de 26 de Diciembre.

En ambos casos se produce una modificación en la titularidad del bien; de ser privativo de uno de los cónyuges, pasa a ser bien común del consorcio conyugal.

Como antes decía, las unidades de convivencia pueden ser plurales y puede ocurrir que, perteneciéndose a una unidad de convivencia, no se tenga titularidad alguna sobre la vivienda de dicha unidad.

Si los dos cónyuges pertenecen a la unidad de convivencia, en la que se valoraron los ingresos y titularidades de ambos, es correcto el criterio de la Administración; pero si no es así pueden producirse situaciones fraudulentas; vg., cuando tras la aportación de la vivienda al consorcio, los cónyuges pacten en capítulos la modificación del régimen económico y en la liquidación de este, se adjudique la vivienda al cónyuge no titular inicial que no reúna los requisitos necesarios para ser titular de vivienda protegida. Como las adjudicaciones de vivienda protegida pertenecientes al consorcio conyugal, derivadas de la liquidación de un régimen económico, no se consideran sujetas al régimen de autorización y visado, podría ocurrir que el cónyuge adjudicatario deviniese titular de vivienda protegida sin reunir los requisitos legales exigibles.

Cuando los cónyuges no pertenezcan, pues, a la unidad de convivencia inicial, considero que la aportación al consorcio o la atribución del carácter de consorcial a la vivienda debería requerir autorización administrativa y visado.

### **2. Adjudicación a un cónyuge, por cambio de régimen económico, de vivienda adquirida para la sociedad conyugal.**

Adquirida la vivienda para la sociedad conyugal, siendo ambos cónyuges integrantes de la unidad de convivencia y con aptitud en el momento de la adquisición para ser titulares de vivienda protegida, siendo irrelevantes las vicisitudes posteriores (relativas a ingresos o titularidades de bienes), parece totalmente adecuado que la Administración excluya estos supuestos del régimen de autorización y visado.

### **3. Transmisión del nudo propietario al usufructuario.**

El supuesto de hecho que dio lugar a la resolución de 18 de marzo de 2005 de la subdirección de suelo y vivienda de Zaragoza es el siguiente:

Adquirida una vivienda en 1989 en usufructo por dos cónyuges y en nuda propiedad por dos solteros por mitad y proindiviso entre ellos, uno de estos titulares solicita autorización para transmitir su mitad a los usufructuarios. La Administración contesta que la compraventa del cincuenta por ciento de la nuda propiedad a favor de los usufructuarios no está sujeta al régimen de autorización y visado.

Las viviendas protegidas han de destinarse a residencia habitual y permanente de su propietario, o, en su caso, del inquilino (art. 11, Ley 24/2003, de 26 de diciembre).

Admitida la constitución de derechos reales con autorización administrativa (art. 14,1, Ley 24/2003, de 26 de diciembre, modificado por la Ley 9/2004, de 20 de diciembre), la Administración aragonesa, según la resolución citada, considera que la transmisión a favor del usufructuario (que ya habrá acreditado su aptitud para ser titular de vivienda protegida al permitírsele adquirir el derecho de usufructo sobre ella) no está sujeta a autorización y visado.

Este supuesto podría darse en la actualidad cuando una persona, titular de vivienda protegida con carácter privativo, fallece en estado de casada con descendientes, adjudicándose la vivienda en usufructo de viudedad al cónyuge supérstite y en nuda propiedad a los descendientes. Dichas adjudicaciones no están sujetas a autorización administrativa (art. 14,5 Ley 24/2003, de 26 de diciembre). La transmisión posterior de la nuda propiedad a favor de la usufructuaria, no estaría sujeta a autorización administrativa y visado según la resolución citada.

## 5. HIPOTECA DE VIVIENDA PROTEGIDA

El artículo 14,1 de la Ley 24/2003, de 26 de diciembre, exige autorización administrativa para constituir derechos reales sobre viviendas protegidas salvo el derecho de hipoteca.

Al establecer las excepciones a la prohibición de disponer de vivienda protegida durante la subsistencia del régimen de protección no se refiere en ningún caso a las adquisiciones que pudieran derivarse de ejecuciones forzosas.

Parece lógico concluir que si la hipoteca es el único derecho real que puede constituirse sin autorización administrativa, si el acreedor se ve obligado a la ejecución forzosa para el cobro de su crédito no habrá de requerir autorización administrativa para ello, como tampoco quien la adquiera en el procedimiento de ejecución incoado.

La Ron. de la D.G.R.N. de 12 de diciembre de 2007 aduce como argumentos favorables para la no exigencia de autorización los siguientes:

- Que la regulación de las ejecuciones forzosas se rige exclusivamente por los preceptos de la Ley de Enjuiciamiento Civil.
- Que la subasta pertenece al campo del Derecho Procesal y no al del Derecho Privado.
- Que la subasta judicial no es una compraventa, sino un acto procesal de ejecución consistente en una declaración de voluntad del Juez, transmitiendo coactivamente al rematante, en virtud de su potestad jurisdiccional, determinados bienes afectos a la ejecución.
- Que si sólo pudiesen concurrir a las subastas de vivienda protegida personas que reuniesen los requisitos legalmente exigidos para ser titulares de ellas, se conculcaría el carácter público que por naturaleza tienen las subastas.
- Que, de seguirse criterio contrario, en los autos judiciales de ejecución habrían de incluirse las cláusulas de inserción obligatoria en los contratos de compraventa de vivienda protegida, lo que parece absolutamente fuera de lugar a la vista de la naturaleza de la subasta judicial.

Es significativo en este punto el cambio de redacción que el Real Decreto 1066/2008, de 12 de diciembre, regulador de la financiación cualificada para el cuatrienio 2009-2012, ha experimentando respecto de los Reales Decretos reguladores de dicha financiación en los cuatrienios anteriores.

La obtención de financiación cualificada lleva aparejada que el adquirente de vivienda con dicha financiación no pueda transmitir inter vivos, ni ceder el uso de la vivienda, por ningún título, durante el plazo fijado por la Administración a contar desde la adquisición o desde la formalización del préstamo, según los casos.

Hasta ahora los Reales Decretos reguladores de la materia establecían: «la prohibición de disponer **podrá dejarse sin efecto** por subasta y adjudicación de la vivienda por ejecución judicial del préstamo».

Pues bien, el artículo 5,1,b del Real Decreto 2066/2008, de 2 de diciembre, suprime el «podrá dejarse sin efecto», estableciendo, sin más, que las transmisiones de viviendas adquiridas con financiación cualificada, si se realizan antes de que transcurran diez años desde la formalización de la adquisición, exigirán autorización administrativa «salvo en caso de subasta y adjudicación de vivienda por ejecución judicial del préstamo».

Se deja claro así que la Administración no puede interferirse en la ejecución de la hipoteca, ni se necesita autorización alguna para que el acreedor pueda llevarla a efecto.

Esta voluntad de suprimir trabas administrativas en las transmisiones forzosas se evidencia también en los artículos 27,5 y 29,5 de la Ley 24/2003, de 26 de diciembre, tras su modificación por la Ley 9/2004, de 20 de diciembre, al excluir el derecho de preferente adquisición de la Administración pública en las transmisiones resultantes de los procedimientos de apremio, exclusión que no existía en la Ley 24/2003, de 26 de diciembre.

La práctica de los Juzgados aragoneses es totalmente acorde con lo que venimos señalando. Los Jueces se limitan a comunicar a la Administración las transmisiones de vivienda protegida realizadas en procedimiento de ejecución a los efectos que procedan.

### **¿Cabe segunda hipoteca sobre una vivienda que ha obtenido financiación cualificada y está sujeta por ello a la prohibición de disponer?**

Los Decretos reguladores de la financiación especial para las viviendas protegidas contemplaron desde el año 1980 la imposibilidad de disponer de ellas a título inter vivos sin reintegrar las ayudas recibidas; pero hasta el Real Decreto 1186/1998, de 12 de junio, sobre Medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo, no se establece -en su artículo 12- que dicha prohibición se haga constar en el Registro de la Propiedad a través de la escritura de formalización del préstamo.

Ello motivó que la Asociación Hipotecaria Española consultase a la Dirección General de los Registros y del Notariado si cabía constituir una segunda hipoteca sobre viviendas sujetas a la prohibición de disponer referida, derivada de la obtención de financiación cualificada para su adquisición.

A dicha consulta, mediante la resolución de 5 de octubre de 2000, la D.G.R.N. contestó que el principio de libertad de tráfico, vigente en nuestro sistema jurídico, exige

que las restricciones legítimamente puestas sean interpretadas de forma restrictiva sin menoscabo de los intereses que las justifican.

Se pretende con la prohibición de disponer evitar un enriquecimiento injusto de quien, habiéndose beneficiado de una financiación favorecida por ayuda estatal, pretende obtener plusvalías con la rápida enajenación de la vivienda.

Se prevé la posibilidad de obtener autorización de la Administración para la transmisión, previo reintegro de las ayudas económicas recibidas con sus intereses.

La hipoteca, dice la resolución, no está comprendida en el ámbito de la prohibición legal, pues no constituye un acto de transmisión del dominio, ni cesión del uso de la vivienda, aunque otorgue a su titular el derecho de realizar el valor del bien hipotecado. No cabe plantearse el fraude de ley si el deudor deja de pagar voluntariamente las cuotas de amortización. Las normas no deben ser interpretadas desde la exclusiva perspectiva de su eventual incumplimiento (art. 3 C.C.), ni pueden desconocerse los remedios jurídicamente arbitrados a tal efecto (art. 6 y 7 C.C.).

La D.G.R.N. acuerda, por ello, resolver la consulta formulada en el sentido de que la constitución de segunda hipoteca no vulnera el citado precepto, pero añade: «sin perjuicio de entender que, en caso de ejecución de esta segunda hipoteca durante el plazo de cinco años de la prohibición —plazo que establecía el R.D. 1186/1998, de 12 de junio—, la válida transmisión de la finca requerirá la autorización administrativa correspondiente, previo reintegro de las ayudas recibidas».

Compartiendo la argumentación de la D.G.R.N., no deja de sorprender que, tras concluir que la segunda hipoteca no vulnera el precepto legal, añada que la válida enajenación durante el tiempo en que éste vigente la prohibición de disponer requerirá autorización administrativa, pues ello supone echar por tierra el argumento fundamental de que la hipoteca, pese a las consecuencias jurídicas que lleva ínsitas, no supone en sí un acto de transmisión del dominio, ni de cesión de uso de la vivienda. Al que hay que añadir que la autorización administrativa no es necesaria en las enajenaciones forzosas.

Probablemente por ello la Ron. de D.G.R.N. de 26 de Febrero de 2008, en resolución de recurso gubernativo contra una nota de calificación registral, repite los mismos argumentos citados en la Ron. de 5 de Octubre de 2000, pero sin exigir ya la autorización administrativa para la válida transmisión derivada de la ejecución de la segunda hipoteca. Y eso que el recurso se planteó en la Comunidad de Castilla y León, en la que, el apartado 3 del artículo 15 del Decreto 52/2002, tras su modificación por el Decreto 64/2006, de 14 de septiembre, establece expresamente que en la escritura de constitución de la segunda hipoteca habrá de establecerse necesariamente que se limita la posibilidad de ejecución de la segunda hipoteca al momento en que desaparezca la prohibición de disponer, lo que avalaba, legislativamente, el criterio de la Ron. de 5 de Octubre de 2000.

La Ron. de 26 de Febrero de 2008, con criterio también discutible dado el carácter constitutivo de la hipoteca, estimó, en contra de la opinión del Registrador, que en el supuesto de hecho contemplado no eran exigibles los requisitos exigidos por el Decreto 64/2006 de la Comunidad de Castilla y León, por ser el Decreto posterior a la fecha

de otorgamiento de la escritura aunque anterior a la fecha de su presentación en el Registro.

Cabe concluir, pues, que caben segundas y posteriores hipotecas sobre viviendas que hayan obtenido financiación cualificada aunque se constituyan durante el tiempo en que esté vigente la prohibición de disponer, sin que en la escritura de constitución sea necesario subordinar la ejecución de dichas hipotecas al transcurso de dicho plazo, salvo disposición legal que lo imponga, lo que no ocurre en nuestra Comunidad Aragonesa.

### **¿Existe limitación respecto del precio que pueda obtener la vivienda protegida en la subasta?**

Las viviendas protegidas no pueden enajenarse por precio que exceda del máximo fijado por la Administración para cada tipo de vivienda.

El Tribunal Supremo ha tenido ocasión de pronunciarse en múltiples ocasiones sobre la validez de la compraventa de vivienda protegida por precio superior al legalmente permitido, estimando que la compraventa es válida desde el punto de vista civil, sin perjuicio de las sanciones administrativas en que puedan incurrir los contratantes (Sentencias de 14 de octubre de 1992, 16 de diciembre de 1993, 21 de febrero de 1994, 11 de julio de 1995, 21 de noviembre de 1996, 27 de marzo de 2000).

Este criterio del Tribunal Supremo en materia de contratos voluntariamente celebrados entre partes, es el seguido, con mayor razón si cabe, por los Tribunales de Justicia en los procedimientos de ejecución recayentes sobre viviendas protegidas, procedimientos en los que se aplican sin más las normas de la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de subastas, normas en las que no existe restricción alguna respecto a la cuantía a que pueden ascender las posturas de los licitadores.

Baste un ejemplo para conocer el criterio de los Jueces.

En el procedimiento de ejecución hipotecaria 950/03, tramitado en el Juzgado de Primera Instancia Número Doce de los de Bilbao, un postor ofreció por la vivienda, manifestándolo así expresamente, el precio máximo establecido para la venta de la vivienda protegida según el módulo establecido por el Gobierno Vasco. El acreedor hipotecario ofreció mayor cantidad y el Juez dictó auto aprobando el remate a favor de la entidad financiera.

El postor que ofreció el precio máximo permitido recurrió el auto por entender que el precio legal no puede sobrepasarse al tratarse de vivienda protegida. Desestimado el recurso por el Juzgado de Primera Instancia, el recurrente apeló ante la Audiencia Provincial de Bilbao. Ésta, mediante auto 823/2006, de 26 de diciembre, desestima el recurso por entender que la adjudicación por precio superior al permitido no conlleva ni provoca la nulidad de la transmisión por no haber razón alguna para ello en el plano sustantivo (art. 1261 del C.C.), ni en el procesal (art. 691,4, en relación con el art. 670 de la L.E.C. y 238 de la Ley Orgánica del Poder Judicial), sin perjuicio de las consecuencias que la autoridad administrativa haya previsto para estos casos.

La más fundamental de dichas consecuencias es que la vivienda adquirida en un procedimiento de ejecución, sea cual fuere el precio pagado por ella, conserva el régimen legal que por su condición de vivienda protegida le corresponde. La vivienda seguirá

siendo protegida, con los efectos consiguientes, mientras subsista el régimen legal de protección al que se halla sujeta.

Si la persona que la ha adquirido en el procedimiento de ejecución no reúne los requisitos necesarios para ser titular de vivienda protegida, habrá de ponerla en el mercado a precio que no exceda del legalmente permitido. En otro caso, la Administración podrá sancionarle por no destinar la vivienda a domicilio habitual y permanente.

### **¿Cabe aplicar criterios similares en procedimientos de ejecución no motivados por ejecución de hipoteca?**

Dice la Ron. de la D.G.R.N. de 22 de febrero de 1989 que el artículo 1911 del Código Civil proclama un principio básico de la organización jurídica vigente, cual es el de la responsabilidad patrimonial universal del deudor; no es la persona del deudor la que debe suministrar la adecuada compensación al acreedor insatisfecho sino sus bienes, todos ellos.

La responsabilidad patrimonial universal tiene una evidente función estimuladora del cumplimiento voluntario por parte del deudor y de garantía para el acreedor, en cuanto advierte al primero y asegura al segundo que la satisfacción del crédito se procurará a costa de cualquier bien presente o futuro del deudor, salvo los estrictamente excluidos por la Ley.

Ha sido doctrina reiterada de la D.G.R.N. que el embargo de un bien en un procedimiento de ejecución no supone sino la afección del bien a dicho proceso; así lo considera también el artículo 584 de la vigente Ley de Enjuiciamiento Civil.

Embargada una vivienda protegida y enajenada en procedimiento de ejecución ha de aplicarse a esta enajenación forzosa lo que venimos diciendo respecto de las ejecuciones de las hipotecas que recaen sobre ella: la innecesariedad de autorización administrativa, no limitación de precio en la subasta y subsistencia del régimen de protección durante el tiempo legalmente previsto.

La Ron. de la D.G.R.N. de 12 de diciembre de 2007, dictada en un procedimiento de ejecución ordinaria, considera que no es necesaria la autorización administrativa para la inscripción de la adjudicación derivada de la subasta.

Los artículos 27,5 y 29,5 de la Ley 24/2003, de 26 de diciembre, antes transcritos, excluyen el derecho de preferente adquisición de la Administración en las transmisiones resultantes de procedimientos de apremio. No se refieren dichos preceptos a la ejecución hipotecaria, sino, genéricamente, a los derivados de procedimientos de apremio, poniendo de relieve la excepción, como antes decía, la voluntad de la Administración de evitar trabas en los procedimientos de enajenación forzosa recayentes sobre viviendas protegidas, dada la transcendencia del crédito territorial para el buen funcionamiento de la economía de cualquier país y ser el principio del fomento del crédito territorial uno de los principios inspiradores de nuestro sistema jurídico (Ron. de la D.G.R.N. de 22 de febrero de 1989).

## 6. SUGERENCIAS

1. El apartado a) del art. 14,3 de la Ley 24/2003, de 26 de Diciembre, modificado por la Ley 9/2004, de 20 de Diciembre, habría de interpretarse sólo en el sentido de que la Administración podrá autorizar, antes de transcurridos cinco años desde la calificación definitiva, transmisiones de vivienda respecto de terceros cuando se dé alguno de los supuestos contemplados por dicho apartado, porque si la adjudicación se realiza a favor de uno de los cónyuges, o de los condóminos, o de los integrantes de la pareja de hecho, sea cualquiera el tiempo transcurrido desde la calificación definitiva, no debe estar sujeta a autorización administrativa y visado.

Ha de mejorarse, además, su redacción.

No contempla el supuesto de que la vivienda haya sido adquirida por cónyuges en régimen de separación de bienes y ha de suprimirse, por confusa, la frase «por los futuros contrayentes» en las adquisiciones en proindivisión. Las resoluciones administrativas están concediendo autorización para la transmisión, haciendo referencia a este apartado, aún cuando los condóminos no hayan contraído matrimonio al tiempo de extinguirse el condominio.

2. Ha de rectificarse la redacción de los arts. 27,5 y 29,5 de la Ley 24/2003, de 26 de Diciembre, modificados por la Ley 9/2004, de 20 de Diciembre, de modo que no incluyan entre los supuestos de excepción al derecho de preferente adquisición por parte de la Administración aquellos supuestos en los que la adjudicación de la vivienda no esté sujeta al régimen de autorización y visado (adjudicación a favor de un cónyuge de bienes consorciales o de bienes privativos pertenecientes por cuotas a los mismos, o extinción de condominio con adjudicación a un condómino o a un tercero por vía de subasta). Y para que sí se mantenga el derecho de preferente adquisición en los supuestos de disolución conyugal o de cualquier tipo de comunidad cuando la vivienda se transmita a tercero no perteneciente a la unidad de convivencia.

3. Ha de desaparecer también de dichos preceptos el derecho de preferente adquisición de la Administración en los supuestos de transmisión de vivienda inter vivos a título gratuito, porque se desnaturaliza la esencia de la donación. La Administración podrá no autorizar la transmisión si el donatario no reúne los requisitos exigidos por la Ley, pero no penalizar al donante con la pérdida de la vivienda, cuando su intención es sólo transmitirla gratuitamente a favor de un destinatario específico.

4. Ha de desarrollarse reglamentariamente el art. 14,3,d.

Permite dicho apartado que antes del transcurso de cinco años pueda la Administración autorizar transmisiones de vivienda protegida cuando el titular de ella, dada su situación económica, no pueda hacer frente a la amortización del préstamo hipotecario.

El problema es que, teniendo la mayoría de estos préstamos la condición de convenidos, es requisito para que la Administración conceda la autorización que el dueño actual haya amortizado el préstamo y devuelto a la Administración las ayudas recibidas de ella, lo que difícilmente podrá llevar a cabo aquél en la situación económica que contempla el apartado d) citado.

Ante tales dificultades, lo normal es que la entidad acreedora se vea obligada a acudir al procedimiento de ejecución hipotecaria, con los gastos que ello conlleva. Es frecuente, además, que ante la falta de postores por tratarse de vivienda protegida, la entidad ejercite el derecho a adjudicarse la vivienda por el cincuenta por ciento del valor de tasación (art. 671 LEC), con lo que el propietario resulta indudablemente perjudicado.

En desarrollo del art. 14,3,d, debe permitirse que la Administración consienta la transmisión de la vivienda protegida en pago de deuda a favor del acreedor hipotecario, con la obligación de este de poner en el mercado la vivienda si, por sus circunstancias, no puede ser titular de la misma. Con ello se evitarían gastos innecesarios y el propietario que no puede afrontar la amortización del préstamo no resultaría tan perjudicado.

5. Para evitar sobrecargas de trabajo estéril a la Administración y solicitudes innecesarias por parte de los titulares de vivienda protegida, **es imprescindible que la Administración aragonesa dicte una resolución especificando en qué casos es necesario solicitar y en cuales no autorización administrativa y visado para las transmisiones de vivienda protegida**, particularizando los diferentes supuestos que en la práctica pueden presentarse.

