

B. Evolución del régimen jurídico general de la vivienda protegida *

Nicolás Alejandro Guillén Navarro

Profesor Ayudante Doctor (acreditado TU) de Derecho administrativo

Universidad de Zaragoza

nicolasg@unizar.es

Resumen: *La finalidad social de las viviendas con protección y las particularidades de las ayudas financieras para su promoción, ya sea para venta o alquiler, asocia una serie de limitaciones que caracterizan su régimen jurídico desde la regulación de habitaciones higiénicas y baratas hasta las tipologías actuales. Especial atención merece la regulación de la VPO y, más en concreto, de los diferentes planes de vivienda estatales que han tenido la promoción de viviendas en venta o alquiler como eje principal. En este estudio se analizarán los elementos esenciales que configuran el régimen jurídico general de las actuaciones protegidas, su duración y los procesos de calificación y descalificación. Para ello se ha utilizado un análisis progresivo para dar cuenta de su evolución e importancia como ele-*

* Trabajo realizado en el marco del grupo de investigación reconocido por el Gobierno de Aragón ADESTER (*Derecho Administrativo de la Economía, la Sociedad y el Territorio*), proyecto S22_23R (BOA núm. 80, de 28 de abril de 2023).



mento estructurante de las políticas de vivienda llevadas a cabo durante décadas en España.

Palabras clave: *VPO, calificación, descalificación, Plan de vivienda, domicilio habitual.*

Abstract: *The social purpose of protected housing and the special particularities regarding financial aid for its promotion, whether for sale or rent, associates a series of limitations that constitute the so-called legal regime of the same. The existence of this regime is identified from the regulation of hygienic and cheap rooms and has been transferred to the successive regulations approved to date. Special attention deserves the vision of this introduced by the regulation of the VPO and, more specifically, the different state housing plans that have had the promotion of homes for sale or rent as their main axis. This study will examine the essential elements that make up the general legal regime, its duration and the qualification and disqualification processes through which this regime is assigned to protected actions. For this purpose, a historical analysis has been used to account for its evolution and importance as a structuring element of the housing policies carried out for decades in Spain.*

Keywords: *State Subsidised Housing, home under government protection, VPO housing qualification, VPO housing disqualification, Housing Plan, permanent address.*

Sumario: 1. Visión general de la incidencia del régimen de protección. 2. Destino, uso, conservación y aprovechamiento. Limitaciones a la facultad de disponer. Derechos de tanteo y retracto. 3. Duración del régimen de protección. 4. Calificación 5. Descalificación. 6. Bibliografía.

1. VISIÓN GENERAL DE LA INCIDENCIA DEL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN

Un elemento esencial de las actuaciones protegidas en materia de vivienda es su régimen jurídico. Puede decirse que éste estructura su configuración con el fin principal de reforzar la acción pública sobre la vivienda para garantizar su función social y, por otro lado, la obtención de los beneficios económicos recogidos por la normativa de aplicación. Con ello, este régimen engloba toda una serie de particularidades objetivas y



subjetivas a lo que se suma lo relativo al uso, conservación y aprovechamiento de estas viviendas. Además, la vinculación de estos aspectos parten de un procedimiento administrativo denominado calificación con la que se otorga la consideración de actuación protegida con acceso a las ayudas económicas recogidas por la normativa de aplicación⁽¹⁾.

Como tal, la definición de lo que debe entenderse como régimen de protección no está presente en las normativas sobre vivienda, si bien se puede asociar a la existencia de toda una serie de acotaciones legales en las condiciones esenciales de este tipo de viviendas y que, por ejemplo, el RDL 31/1978, de 31 de octubre, sobre política de viviendas de protección oficial, conecta con el uso, conservación y aprovechamiento; limitaciones que se mantienen durante un periodo de tiempo, véase duración del régimen legal de protección. De todos modos, estos tres elementos se enlazan con un conjunto de aspectos objetivos y subjetivos como son los elementos susceptibles de protección, destino, limitaciones de precio y renta o condiciones técnicas; además, de lo relativo a promotores, adquirentes e inquilinos, Administraciones implicadas o entidades de crédito, aspectos estos últimos subjetivos.

En sí, el régimen legal se estructura básicamente a través de la definición de la actuación protegida. Acogiendo la definición clásica de VPO recogida en el RD 3148/1978, de 10 de noviembre, se extraen diferentes elementos básicos como que la vivienda ha de estar destinada a domicilio habitual y permanente, tenga una superficie útil máxima (en este caso era de noventa metros cuadrados), cumpla los requisitos establecidos en la normativa y ser calificada como tal. Más allá de asociar el régimen jurídico o legal únicamente a la vivienda, en las diferentes normativas se puede observar la expansión a otros elementos conectados con ellas. En este sentido, la protección oficial, bajo condicionantes, se ha extendido también a locales de negocio situados en los inmuebles destinados a vivienda, garajes, trasteros o edificaciones complementarias y equipamiento primario con fines religiosos, culturales, comerciales, sanitarios, asistenciales, deportivos, administrativos, políticos, recreativos y, en general, todas aquellas obras destinadas a equipamiento social (véase, RD 3148/1978, de 10 de noviembre). No obstante, si se acude al Plan de vivienda 2009-2012, último Plan con apuesta por la vivienda con protección en venta, se comprueba la referencia a garajes, trasteros e incluso anejos destinados a almacenamiento de útiles necesarios para el desarrollo de actividades productivas en el medio rural, no siendo objeto de ayudas financieras la

(1) En este sentido, TEJEDOR BIELSA (2010: pp. 327-342), distingue entre aspectos objetivos (elementos susceptibles de protección, destino, limitación de precio y renta, condiciones técnicas); y aspectos subjetivos (promotor, adquirente o inquilino, administración y entidades de crédito).



promoción de locales comerciales y derivándose lo relativo a equipamientos a diferentes programas de actuaciones incluidos en el referido Plan (por ejemplo, el Programa de Áreas de Renovación Urbana).

Otros aspectos relevantes cuando nos referimos al régimen de protección, además de las diferentes limitaciones referidas a destino y ocupación de las viviendas o las vinculadas a la facultad de disponer que se analizarán en el siguiente apartado, son las relativas a los beneficiarios de las actuaciones con protección y los modos de cesión. En este sentido, los Planes de vivienda estatales han girado en torno al establecimiento de medidas encaminadas a materializar el tan polémico derecho a una vivienda digna y adecuada que se recoge en el artículo 47 CE. En este sentido, ya no se habla de conseguir un perfil adecuado de medidas, sino también de delimitar los beneficiarios de las mismas. Sin profundizar en esta cuestión, los diferentes Planes han establecido diferentes condiciones generales de los demandantes de vivienda y financiación, articulados básicamente a través del establecimiento de unos ingresos familiares máximos de los adquirentes e inquilinos, en número de veces el Indicador Público de Rentas de Efectos Múltiples (IPREM), dependiendo de los tipos de viviendas con protección para venta, alquiler y alquiler con opción de compra y ya más recientemente la existencia de una necesidad de alojamiento o la inscripción en el registro de demandantes de vivienda. A ello se suma la apuesta por la inclusión de diferentes colectivos considerados beneficiarios con derecho a protección preferente. Por otra parte, la promoción de viviendas incluidas en los distintos Planes y normativa de vivienda se ha asociado a un conjunto de formas de cesión. En este sentido, la promoción de viviendas protegidas de nueva construcción o procedentes de la rehabilitación se vincula a diferentes modelos, véase la venta, el uso propio o el arrendamiento, incluidas, en este último supuesto, las promovidas en régimen de derecho de superficie o de concesión administrativa, así como la promoción de alojamientos protegidos para grupos especialmente vulnerables y otros grupos específicos (Plan 2009-2012); no obstante, en la evolución de las políticas de vivienda también nos encontramos otras figuras como el acceso diferido a la propiedad, el régimen de amortización, la cesión gratuita en propiedad o en uso y el precario, modos de cesión que desaparecieron con los sucesivos Planes de vivienda.

Como he señalado, la configuración de la vivienda con protección parte de unos elementos básicos como son sus beneficiarios, modo de cesión y clasificación. Respecto a este último elemento, en el conjunto de los Planes de vivienda, a partir del Plan 1988-1992, las viviendas para venta se han calificado o declarado en función de los ingresos de los solicitantes en dos regímenes como son el general y especial, añadiéndose posteriormente el régimen de precio concertado (regímenes que han ido apareciendo



en los diferentes Planes a excepción, por ejemplo, del 2002-2005). Como digo, estos son los relativos a vivienda para venta, ya que las viviendas para arrendamiento han llevado otra calificación, en concreto la declaración de renta básica y de renta concertada (Plan 2005-2008) para pasar al régimen especial, general y concertado en el Plan 2009-2012. Esta visión clásica se rompe con la reconfiguración de las políticas de vivienda recogidas en el Plan 2013-2016, introduciéndose otros regímenes atendiendo a programas como el Programa de fomento del parque público de vivienda de alquiler, que, asociándose también a los ingresos de los beneficiarios, distinguía entre vivienda de alquiler en rotación y vivienda de alquiler protegido.

Por otra parte, otros de los elementos asociados al régimen de protección son las especiales particularidades referidas a la superficie y precios máximos de venta, condiciones generales para acceder a las ayudas financieras a la vivienda. En este sentido, las diferentes normativas han asociado el modelo de vivienda con régimen de protección a una superficie útil máxima, que, por ejemplo, en el RD 3148/1978, de 10 de noviembre, era de noventa metros cuadrados y que se ha acogido en los posteriores planes de vivienda como superficie útil máxima de referencia a efectos de la financiación, ampliándose para el caso de personas con discapacidad, con movilidad reducida permanente o para el caso de familias numerosas (ciento veinte metros cuadrados). De igual manera se ha llegado a establecer una superficie útil mínima, en concreto, el Plan 2009-2012 fijaba la de 30 metros cuadrados, para un máximo de dos personas, ampliable 15 metros cuadrados por cada persona adicional que conviva en ellas.

En los Planes de vivienda también se han establecido precios máximos de venta, adjudicación o renta de las viviendas, siendo de aplicación este sistema de precios máximos mientras dure el régimen legal de protección cuando nos encontramos ante segundas y posteriores transmisiones. La fijación de los precios máximos cuenta con distintas particularidades según el Plan, si bien se toma como eje principal el metro cuadrado útil. No obstante, el Plan 2009-2012 introdujo el denominado módulo básico estatal (MBE), definido como la cuantía en euros por metro cuadrado de superficie útil, que sirve como referencia para la determinación de los precios máximos de venta, adjudicación y renta de las viviendas objeto de las ayudas previstas en el Plan, así como de los presupuestos protegidos máximos de las actuaciones de rehabilitación de viviendas y edificios, y en áreas de rehabilitación integral y renovación urbana.

Para finalizar, otro aspecto fundamental del régimen de protección es su inscripción registral. En este sentido, todas las limitaciones vinculadas al régimen de protección y asociadas al destino y ocupación de las



viviendas; limitaciones a la facultad de disponer; derechos de tanteo y retracto; duración del régimen de protección de las viviendas y alojamientos protegidos y limitación del precio de las viviendas usadas, se deben hacer 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. Así, cuando dichos actos se formalicen mediante escritura pública u otro documento público, se debe acompañar copia testimoniada o compulsada de la calificación definitiva de la vivienda. De igual manera, 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.

2. DESTINO, USO, CONSERVACIÓN Y APROVECHAMIENTO. LIMITACIONES A LA FACULTAD DE DISPONER. DERECHOS DE TANTEO Y RETRACTO

El régimen de protección contempla un elemento esencial en torno al uso y destino de las viviendas con este régimen. En este sentido, su función social, centrada en colectivos con una necesidad de alojamiento, vincula el hecho de que este tipo de viviendas tengan que destinarse a residencia habitual y permanente de su propietario o, en su caso, del inquilino o persona que haya de disfrutarlas bajo otros regímenes. Este hecho se ha recogido en las diferentes normas sobre vivienda. Así, acudiendo al RDL 31/1978, de 31 de octubre, a la hora de definir la vivienda de protección oficial lo hacía asentando cuatro elementos esenciales, como era su superficie, precios y calidad, y el hecho de ser dedicadas a domicilio habitual y permanente, elementos que, como ya se ha señalado, estructuran el régimen de protección. La delimitación más clara del alcance de esta limitación puede encontrarse RD 3148/1978, de 10 de noviembre, en donde se desarrolla este hecho al introducirse más variables como el hecho de que bajo ningún concepto, puedan destinarse a segunda residencia o a cualquier otro uso. Así, esta norma entiende «por domicilio permanente el que constituya la residencia del titular, bien sea propietario o arrendatario, y sin que pierda tal carácter por el hecho de que éste, su cónyuge o los parientes, de uno u otro, basta el tercer grado, que convivan con el titular, ejerzan en la vivienda una profesión o pequeña industria doméstica, aunque sea objeto de tributación», visión que ya se recogía en el artículo 107 del D 2114/1968, de 24 de julio. Incluso se introduce un aspecto temporal al entender que «existe habitualidad en la ocupación de la vivienda cuando



no permanezca desocupada más de tres meses seguidos al año, salvo que medie justa causa». Tal es la importancia del destino de la vivienda sometida a régimen legal de protección que el artículo 56 del RD 3148/1978, de 10 de noviembre, considera falta muy grave el desvirtuar el destino de domicilio habitual y permanente o dedicar la vivienda a usos no autorizados, cualquiera que sea el título de su ocupación⁽²⁾.

Esta visión se ha trasladado a los diferentes Planes de vivienda, configurándose como uno de los requisitos indispensables para el disfrute de financiación, préstamos cualificados o ayudas económicas directas. Aún más, se ha ido delimitando el plazo para ocupar la vivienda y, por ende, destinarse a residencia habitual y permanente del propietario o, en su caso, inquilino. En este sentido, hay una frase que se va repitiendo y es la de que estas viviendas «sean ocupadas dentro de los plazos establecidos en la legislación vigente». No obstante, por ejemplo, el RD 1932/1991, de 20 de diciembre (Plan 1992-1995), incluyó un plazo, que en todo caso debía respetarse para que la vivienda fuera ocupada, en concreto de tres meses siguientes a su entrega, salvo prórroga justificada por razones de tipo laboral o familiar, que debía ser autorizada por la Administración competente; plazo que también se recogió en el Plan 1996-1999, pero que desaparecía en el Plan 1998-2001. Por otra parte, conviene hacer una puntualización y es que esta obligación de destino de la vivienda a residencia habitual y permanente alcanza cualquier tipo de cesión que se haga de la vivienda, es decir, ya sean viviendas promovidas o rehabilitadas para uso propio y las adquiridas, sea para uso propio o para su cesión en régimen de arrendamiento (véase redacción del Plan 2002-2005 y Plan Estatal 2005-2008).

Es innegable que el destino es un elemento que se estructura como un pilar fundamental y que, por ejemplo, la redacción RD 801/2005, de 1 de julio (Plan Estatal 2005-2008), lo detallaba de manera clara en su artículo 1 al delimitar su objeto y ámbito de aplicación: «favorecer el acceso de los ciudadanos a una vivienda asequible que constituya su residencia habitual y permanente». Este hecho no solo lo debemos vincular al otorgamiento de la una vivienda de protección en propiedad, sino también a los diferentes tipos de cesión existentes en las normativas de vivienda. No obstante, la apuesta de los últimos Planes de vivienda por otras medidas alejadas de la figura de vivienda con protección en régimen de venta también conlleva la asociación de la obligación de destino para el acceso a las diferentes medidas articuladas para favorecer el acceso a una alojamiento digno y adecuado de los ciudadanos. En concreto, la apuesta por

(2) Hay que advertirse que el TS ha ido elaborando distinta jurisprudencia que analiza casos sobre los cuales se modula la obligación de destino de la vivienda a residencia y habitual y permanente, atendiendo, por ejemplo, a distintas situaciones personales. Véase, GUILLÉN NAVARRO (2008).



la vivienda en alquiler y las ayudas para el alquiler ha hecho que se haya matizado algunos aspectos del uso. Por ejemplo, el RD 233/2013, de 5 de abril (Plan Estatal 2013-2016), en lo referido al programa de ayuda al alquiler de vivienda, asocia el que la vivienda arrendada o a arrendar, constituya o vaya a constituir la residencia habitual y permanente del arrendatario, debiéndose acreditar, en el caso de ser titular del contrato de arrendamiento de vivienda, mediante certificado de empadronamiento que acredite, a fecha de la solicitud, las personas que tienen su domicilio habitual en la vivienda objeto del contrato de arrendamiento o en el caso de personas que deseen acceder a un arrendamiento de vivienda, el citado certificado de empadronamiento deberá aportarse en el plazo de 30 días desde la resolución de la concesión de la ayuda, que quedará condicionada a su aportación. No obstante, también se estructura como algo esencial cuando se habla de otros programas como el de fomento del parque público de vivienda de alquiler; en el programa de fomento de la rehabilitación edificatoria, en donde se exige que el 70 % de las viviendas constituyan el domicilio habitual de sus propietarios o arrendatarios; o en el Programa de fomento de la regeneración y renovación urbanas, en donde se exige que al menos un 60 % de la edificabilidad sobre rasante existente dentro del ámbito de actuación o de la resultante según el planeamiento vigente, deba tener como destino el uso residencial de vivienda habitual. La vinculación con diferentes programas todavía se hace más patente en el Plan 2018-2021 (Programa de fomento de la mejora de la eficiencia energética y sostenibilidad en viviendas; programa de fomento de la conservación, de la mejora de la seguridad de utilización y de la accesibilidad en viviendas; Programa de ayuda a los jóvenes; y en el posteriormente incorporado Programa de ayudas para contribuir a minimizar el impacto económico y social del COVID-19 en los alquileres de vivienda habitual). Precisamente el destino a uso residencial y permanente se enfatiza no solo a la hora de delimitar la unidad de convivencia, véase conjunto de personas que habitan y disfrutan de una vivienda de forma habitual y permanente y con vocación de estabilidad, con independencia de la relación existente entre todas ellas, sino también por la delimitación de los beneficiarios en cuanto a los ingresos de las personas que tengan su domicilio habitual y permanente en la vivienda arrendada o la no concesión de ayuda al alquiler de vivienda si no existe una necesidad de vivienda por el solicitante o alguno de los que tengan su residencia habitual y permanente en la vivienda objeto del contrato de arrendamiento (Plan 2018-2021).

En el Plan 2022-2025 se mantiene el ideario del anterior Plan, vinculando el destino a residencia habitual y permanente de los beneficiarios de los distintos programas, véase bono alquiler joven y la delimitación hecha



de la condición de vivienda habitual y permanente y su acreditación mediante certificado o volante de empadronamiento; además de la importancia de que la vivienda deberá constituir el domicilio habitual y permanente de la persona beneficiaria durante todo el periodo por el que se conceda la ayuda. (art. 7), obligaciones que también concurren en el programa de ayuda al alquiler de vivienda (art. 27), en el programa de ayuda a las personas arrendatarias en situación de vulnerabilidad sobrevenida (art. 44); o en el programa de ayuda a las personas jóvenes para contribuir al reto demográfico, ya sea destinado para el pago de la renta del alquiler o precio de cesión en uso de la vivienda o habitación habitual y permanente o para la adquisición de vivienda habitual y permanente localizada en un municipio o núcleo de población de pequeño tamaño (art. 52).

Otros elementos importantes del régimen de protección son las limitaciones a la facultad de disponer cuando hablamos de viviendas con protección adjudicadas en propiedad. En este sentido, si bien los Planes de vivienda 1981-1983; 1984-1987; 1988-1992 no contemplaban ninguna limitación especial a la capacidad de disposición, es a partir del Plan 1992-1995 cuando se establece una limitación a la facultad de disposición de un plazo de 5 años. Esto suponía que las viviendas no podían ser objeto de transmisión intervivos por ningún título durante el plazo de cinco años desde la formalización del préstamo cualificado, sin cancelar el préstamo y recabar autorización de venta de la Administración o Administraciones concedentes en cada caso, previo reintegro de los subsidios y subvenciones recibidos, con los intereses legales desde el momento de su percepción. Esta situación se ha ido repitiendo en los sucesivos Planes, si bien a partir del Plan 2002-2005 se elevó a 10 años, plazo que se ha mantenido en los siguientes. En algunos casos, véase como ejemplo Plan 2005-2008, se introdujeron algunas matizaciones a estas limitaciones como el poder dejar sin efecto la prohibición de transmitir o de ceder el uso de las viviendas, por cambio de localidad de residencia del titular de la vivienda, o cuando concurren otros motivos justificados, siempre que medie autorización de las Comunidades Autónomas o de las Ciudades de Ceuta y Melilla y se respeten los procedimientos establecidos por éstas. También se decía que la prohibición de transmitir o de ceder el uso de las viviendas podía dejarse sin efecto en el caso de familias numerosas que necesitasen adquirir una vivienda de mayor superficie por el incremento del número de miembros de su unidad familiar; u otra vivienda más adecuada a sus necesidades específicas, por discapacidad sobrevenida de uno de sus miembros; personas mayores de 65 años, que deseen trasladar su domicilio habitual y permanente; personas con discapacidad y las víctimas de la violencia de género o del terrorismo que



deseen trasladarse a otro alojamiento más adecuado a sus necesidades específicas o aquellas personas que por sus circunstancias personales justificadas necesiten trasladar su domicilio habitual y permanente a otra vivienda de menores dimensiones. En todos estos supuestos, si se hubieran obtenido ayudas financieras, solo se requerirá la previa cancelación del préstamo.

Por otra parte, hay que señalar que estas limitaciones se hacen constar en las escrituras de compraventa, adjudicación o declaración de obra nueva en el supuesto de promoción individual para uso propio, y en la escritura de formalización del préstamo hipotecario, a efectos de su inscripción en el Registro de la Propiedad, donde se hará constar la prohibición de disponer por medio de nota marginal. Asimismo, en el caso de segundas o posteriores transmisiones de las viviendas sujetas a regímenes de protección pública, el precio máximo de venta, por metro cuadrado de superficie útil, no puede superar el establecido, asimismo por metro cuadrado de superficie útil, para las viviendas calificadas o declaradas protegidas en la misma fecha en que se produzca la transmisión y en la misma localidad o circunscripción territorial, aplicándose este sistema de precios máximos de venta mientras dure el régimen legal de protección (véase Plan 2002-2005). Por último, estas limitaciones también se expanden en la transmisión «inter vivos» a la figura del adquirente, ya que la venta y adjudicación de las viviendas, durante la duración del régimen de protección, solo podrá efectuarse a demandantes inscritos en los registros públicos previstos al efecto por las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla y que reúnan los requisitos económicos pertinentes.

Como digo, la venta y adjudicación de las viviendas solo podrá efectuarse a demandantes inscritos en los registros públicos previstos al efecto por las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla. Esta situación se expande durante toda la duración del régimen legal de protección. No obstante, también hay que tener en cuenta el hecho de que las Comunidades Autónomas y las Ciudades de Ceuta y Melilla puedan establecer derechos de tanteo y de retracto sobre las viviendas calificadas o declaradas protegidas, con destino a su venta a favor de, se decía en el Plan 2005-2008, de dichas Administraciones, otras de carácter territorial establecidas en las propias Comunidades Autónomas u otras entidades públicas designadas por éstas; las agencias o sociedades públicas de alquiler legalmente creadas; los demandantes de dichos tipos de viviendas inscritos en los correspondientes registros públicos (concreción que desaparece en los siguientes planes al referirse únicamente a la existencia de derechos de tanteo y de retracto).



3. DURACIÓN DEL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN

Otro elemento fundamental en lo referido al régimen legal de protección es su duración. Las especiales particularidades de las viviendas con protección como consecuencia de su destino y financiación conllevan una serie de limitaciones en cuanto al uso, conservación y aprovechamiento de estas viviendas, limitaciones que se prolongan por un periodo temporal que ha ido variando a lo largo de las distintas tipologías de viviendas, planes y programas aprobados durante las últimas décadas. Es importante señalar que, para identificar la duración asociada al tipo de vivienda correspondiente, habrá que acudir a la normativa de aplicación (tabla 1). Otro aspecto que hay que tener en cuenta es el relativo a partir de qué momento se ha de computar estos periodos. Si bien como se comprueba de la tabla incluida a continuación, los periodos de tiempo han ido cambiando, la consideración del otorgamiento de la calificación definitiva es el punto clave de consideración a excepción de las ya vetustas habitaciones higiénicas y baratas cuya normativa consideraba la duración de 20 años del régimen legal, eso sí, referido a la exención de contribución, impuesto o arbitrio a partir de la licencia de obras.

Tabla 1. Evolución de la duración del régimen legal de protección

Denominación	Normativa	Duración	A contar desde
Habitaciones higiénicas y baratas.	Ley de 8 junio de 1911. Reglamento de 11 abril de 1912. Reglamento de 14 de mayo de 1921.	20 años (exención de contribución, impuesto o arbitrio).	Petición/ licencia de obras.
Casas baratas.	Ley de 10 diciembre de 1921. Reglamento de 8 de julio de 1922. RDL 10 de julio de 1924.	20 años.	Calificación definitiva.
Casas económicas.	RDL de 29 de julio de 1925.	15 años.	Calificación definitiva.
Casas para funcionarios.	RDL 15 de agosto de 1927.	30 años.	Calificación definitiva.
Viviendas Ley Salmón.	Ley 25 de junio de 1935.	20 años.	Calificación definitiva.



TRATADO DE DERECHO DE LA VIVIENDA

Denominación	Normativa	Duración	A contar desde
Viviendas protegidas.	Ley 19 de abril de 1939. Reglamento 8 de septiembre de 1939.	20 años. Anticipo, 40 años máximo.	Calificación definitiva.
Viviendas de la clase media.	Ley de 25 de noviembre de 1944. Ley de 7 de marzo de 1947. Reglamento de 7 de marzo de 1945.	20 años.	Calificación definitiva.
Viviendas bonificables.	DL de 19 de noviembre de 1948. DL de 27 de noviembre de 1953. TR 10 de julio de 1954.	20 años.	Calificación definitiva.
Viviendas de tipo social.	DL 14 de mayo de 1954. DL de 10 de agosto de 1955. DL de 3 de abril de 1956.	20 años. Financiación con anticipo máximo. 50 años.	Calificación definitiva.
Viviendas renta mínima y viviendas renta limitada.	DL de 29 de mayo de 1954. DL de 10 de agosto de 1955.	20 años. Financiación con anticipo max. 50 años.	Calificación definitiva.
Viviendas de renta limitada.	Ley de 15 de julio de 1954. Reglamento de 24 de junio de 1955.	20 años. Financian anticipo.	Calificación definitiva.
Viviendas subvencionadas.	Ley de 13 de noviembre de 1957.	20 años. Financiación anticipo.	Calificación definitiva.
Viviendas de régimen unificado VPO.	D 2131/1963, de 24 de julio. Reglamento 24 de julio de 1968. Orden de 20 de mayo de 1969.	50 años.	Calificación definitiva.
Viviendas sociales.	RDL 12/1976, de 20 de julio. D 2278/1976, de 12 de noviembre.	50 años.	Calificación definitiva.
VPO.	RDL 31/1978, de 31 de octubre. RD 3148/1978, de 10 de noviembre.	30 años.	Calificación definitiva.



B. EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO GENERAL DE LA VIVIENDA PROTEGIDA

Denominación	Normativa	Duración	A contar desde
VPO del Plan de vivienda 1981-1983.	RD 2455/1980, de 7 de noviembre.	30 años.	Calificación definitiva.
VPO del Plan de vivienda 1984-1987.	RD 3280/1983, de 14 de diciembre.	30 años.	Calificación definitiva.
VPO del Plan de vivienda 1988-1992.	RD 1494/1987, de 4 de diciembre.	30 años.	Calificación definitiva.
VPO del Plan de vivienda 1992-1995.	RD 1932/1991, de 20 de diciembre.	30 años.	Calificación definitiva.
VPO del Plan de vivienda 1996-1999.	RD 2190/1995, de 28 de diciembre.	30 años.	Calificación definitiva.
VPO del Plan de vivienda 1998-2001.	RD 1186/1998, de 12 de junio.	30 años.	Calificación definitiva.
VP del Plan de vivienda 2002-2005.	RD 1/2002, de 11 de enero.	30 años.	Calificación definitiva.
VP del Plan de vivienda 2005-2008.	RD 801/2005, de 1 de julio.	Vida útil (30 años). Posible plazo superior en CCAA.	Calificación definitiva.
VP del Plan de vivienda 2009-2012.	RD 2066/2008, de 12 de diciembre.	Asociado al tipo de suelo donde se han promovido (30 años) ⁽³⁾ . Ayuda para la adquisición protegida de las viviendas usadas (15 años).	Calificación definitiva.
Plan de vivienda 2013-2016.	RD 233/2013, de 5 de abril.	Régimen alquiler en rotación y protegido (50 años).	Calificación definitiva.
Plan de vivienda 2018-2021.	RD 106/2018, de 9 de marzo.	Parque de viviendas en régimen de alquiler o en régimen de cesión en uso (25 años) ⁽⁴⁾ .	Calificación definitiva.
Plan de vivienda 2022-2025.	RD 42/2022, de 18 de enero.	Programas de fomento alquiler (20 años).	Calificación definitiva.

Fuente: Elaboración propia⁽⁵⁾

(3) En concreto, el artículo 6 del RD 2066/2008, de 12 de diciembre establece que la duración será 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».

(4) Para el Programa de fomento de viviendas para personas mayores y personas con discapacidad se establece en el artículo 66 que para «Podrán obtener financiación con cargo a las ayudas de este programa las promociones de viviendas de nueva construcción o de viviendas procedentes de la rehabilitación de edificios que se vayan a ceder en uso o destinar al arrendamiento, en ambos supuestos, por un plazo de al menos cuarenta años».

(5) Se actualiza la tabla que realiza Moral Zaragoza (2007). Se da cuenta que la duración del régimen legal de protección se desvirtúa a partir del Plan de vivienda 2013-2016, con la supresión de



4. CALIFICACIÓN

Para que una construcción tenga la consideración de actuación protegida con acceso a las ayudas económicas recogidas por la normativa de aplicación, su promotor debe iniciar un procedimiento ante la Administración para que ésta pueda constatar que la construcción reúne los requisitos legales establecidos. Con ello, acogiendo la definición de Muñoz Castillo (2000, p. 223), la calificación puede ser definida como el acto administrativo en virtud del cual una promoción, adquisición, urbanización de suelo o rehabilitación se reconoce como actuación protegible con acceso a la financiación cualificada establecida por los Planes estatales de vivienda y por las normas autonómicas complementarias, con sometimiento a los regímenes sancionadores específicos.

Es preciso señalar que cuando hablamos de calificación hay que distinguir entre la calificación provisional y la calificación definitiva. Así, la calificación provisional se asocia al acto administrativo potestativo en el que se fijan las bases económicas, jurídicas y técnicas de la construcción a realizar, además de los beneficios inherentes a la misma. Como tal, la calificación provisional se conecta directamente con la calificación definitiva y es que la calificación provisional se condiciona a que una vez terminadas las obras se obtenga la calificación definitiva, momento en que quedará plenamente consolidado el régimen legal de las viviendas. Por otra parte, la doctrina asocia tres aspectos fundamentales a la calificación provisional como son su consideración de requisito esencial para construir las viviendas sometidas a un régimen de protección; el hecho de que a través de ella el promotor pueda obtener la financiación ofrecida por el Plan de vivienda correspondiente; y, sobre todo, el poder ofertar la venta de la vivienda con protección. En este sentido, la concesión de la calificación provisional conlleva el otorgamiento de la cédula de calificación provisional, documento necesario para tramitar y obtener la financiación cualificada, la formalización de la escritura de obra nueva y la comercialización de las viviendas, previa autorización administrativa y garantías correspondientes. Dicha calificación provisional debe solicitarse por los promotores de las viviendas, adjuntando una serie de documentación, la cual se asocia esencialmente a la recogida en el artículo 16 del RD 3148/1978, de 10 de noviembre, por el que se desarrolla el RDL 31/1978, de 31 de octubre, sobre Política de Vivienda, y que se puede sintetizar en el proyecto básico de edificación y el compromiso de cumplir con las exigencias establecidas para la promoción de las viviendas sometidas a protección

la vivienda con protección en venta como eje principal la sustitución progresiva por la apuesta por programas de ayudas económicas que giran en torno a la figura del alquiler.

pública; además de otra serie de documentos como los relativos a los que acrediten la personalidad del solicitante y, en su caso, la representación que ostente; certificado expedido por el Ayuntamiento, en el que consigne la calificación urbanística de los terrenos o licencia municipal de obras si la tuviere, así como certificado de la dotación de servicios urbanísticos de que el terreno disponga y de los que sean exigibles por la reglamentación urbanística aplicable; certificado del Registro de la Propiedad de la titularidad del dominio de los terrenos y de la libertad de cargas o gravámenes que puedan representar un obstáculo económico, jurídico o técnico para el desarrollo del proyecto⁽⁶⁾; compromiso de cesión de los terrenos que sean necesarios para la construcción de las edificaciones complementarias que fueran exigibles por el planeamiento urbanístico, si lo hubiere, y, en su caso, por la Ley del Suelo, y habida cuenta del número de viviendas proyectadas o construidas por el promotor, salvo que acredite documentalmente estar exento de dicha obligación.

Respecto a la calificación provisional, hay un aspecto interesante a tener en cuenta y es la discusión acerca de si los actos de calificación provisional tienen el carácter de acto de trámite, como parece desprenderse de la redacción del artículo 16 del RD 3148/1978, de 10 de noviembre. En este sentido, podemos aludir a Villar Ezcurra (1981: 408-411), que daba cuenta de la gran problemática acerca de este aspecto, llegando a la conclusión que la redacción dada por el artículo 16 del RD 3148/1978, de 10 de noviembre, debía entenderse en el sentido de que la calificación provisional «será acto de trámite, en tanto en cuanto la resolución de la Administración sea favorable, pero la resolución denegatoria deberá ser considerada, en todo caso, como acto definitivo, ya que así lo es respecto al particular afectado». A la luz de esta interpretación, y respecto a la eventual interposición de recurso, Villar Ezcurra entiende que la denegación, en este caso de la solicitud, podía ser susceptible de recurso (hacía mención al recurso de alzada ante el antiguo Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo), abriéndose posteriormente el acceso a la Jurisdicción Contencioso Administrativa ante una posible desestimación del recurso en vía administrativa⁽⁷⁾. Por último, dicha norma establecía el plazo de un mes para su resolución, entendiéndose la existencia de silencio positivo en el caso de que no hubiera recaído resolución expresa. Otorgada la calificación provisional, se extiende el oportuno certificado de calificación

(6) En el caso de que los solicitantes no sean los propietarios de los terrenos acompañarán además la promesa de venta otorgada a su favor o el título que les faculte para construir sobre los mismos.

(7) Véase también, respecto a la consideración de la calificación provisional como acto definitivo o de trámite, consideración importante a efectos de recurso administrativo, IGLESIAS GONZÁLEZ (2000: pp. 207); VILLAR EZCURRA (1981: p. 411); GUILLÉN NAVARRO (2012: pp. 261-262).



provisional, pudiendo dirigirse el interesado, desde esa fecha, a las Entidades de crédito públicas o privadas en solicitud de concesión de la financiación cualificada.

En cuanto a la calificación definitiva, debemos partir del hecho de que concedida la cédula de calificación provisional se abre el plazo de ejecución de las obras, vinculándose un plazo máximo para ello. Una vez finalizadas las obras, el promotor puede solicitar la calificación definitiva, la cual, es el acto administrativo, previa inspección por la Administración de las obras ejecutadas, que confirma en plenitud la asignación del régimen específico de protección, a partir del cual procederá dar al uso las viviendas construidas, rehabilitadas o las obras de urbanización terminadas. A partir de su otorgamiento comienza el cómputo del plazo de duración del régimen de protección pública y con ello el sometimiento al régimen de uso, conservación, aprovechamiento y sancionador establecido por la normativa en materia de vivienda que le es aplicable, de ahí su importancia. Con ello puede decirse que la calificación definitiva es el acto administrativo por el que una actuación protegida en materia de vivienda queda incorporada, con efectos plenamente consolidados al régimen de protección pública, y faculta para dar al uso las viviendas.

Por lo que respecta a la solicitud de la calificación definitiva, ésta debe ser acompañada de una serie de documentación como la licencia municipal de obras; el proyecto de ejecución final, visado por el Colegio Oficial de Arquitectos, en donde se recoja con exactitud la totalidad de las obras realizadas; justificación de haberse practicado, en el Registro de la Propiedad, la inscripción de la escritura declarativa de la obra nueva comenzada; certificado del Arquitecto-Director, acreditando que las obras en edificación están terminadas, que las de urbanización y de servicios están en condiciones de utilización, y que todas ellas están recogidas en el proyecto de ejecución final y cumplen con las normas de diseño y calidad establecidas para las viviendas de protección oficial; el que acredite que el edificio está asegurado del riesgo de incendio; los contratos de compraventa, en su caso, suscritos y visados, por la Administración, en los que expresamente se fije el precio de venta que en virtud del compromiso contraído corresponde a cada vivienda; relación de los adquirentes que hayan entregado cantidades a cuenta, junto con los justificantes de las cantidades entregadas y fecha de las entregas realizadas hasta la solicitud de la calificación definitiva así como de la autorización preceptiva para su percepción de acuerdo con lo establecido en el artículo 114 del D 2114/1968, de 24 de julio (art. 17 del RD 3148/1978, de 10 de noviembre).

El otorgamiento de la calificación definitiva lleva consigo toda una serie de consecuencias. En concreto, como aspectos más relevantes se



encontraría en de la consolidación plena de la financiación específica que corresponda según el Plan o normativa de aplicación, así como la posibilidad de iniciar los procedimientos de pago de las ayudas públicas correspondientes; la confirmación o reconocimiento de los beneficios fiscales de aplicación, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley General Tributaria o en normas autonómicas de aplicación; el comienzo del cómputo del plazo de duración del régimen de protección pública; el sometimiento al régimen de uso, conservación, aprovechamiento y sancionador establecido por la normativa autonómica o estatal en materia de vivienda que le es aplicable; el hecho de que se posibilite la formalización de la escritura de compraventa, así como la puesta en uso y la ocupación de las viviendas, en los plazos y condiciones establecidos legalmente; la circunstancia de que la cédula de calificación definitiva equivalga a la licencia de primera ocupación, en los supuestos de primera transmisión o cesión de uso de las viviendas. Cabe señalarse que la calificación definitiva, una vez se haya concedido, puede modificarse o anularse, conforme a lo establecido para la revisión de actos en la normativa de régimen jurídico de las administraciones públicas o a través, en su caso, de los correspondientes recursos antes la jurisdicción contencioso administrativa, hecho extraído de la redacción del art 20 del RD 3148/1978, de 10 de noviembre, quedando a salvo la realización de obras de modificación, mejora o reforma de las viviendas a que la calificación definitiva se refiera, en las condiciones establecidas en el artículo ciento dieciocho del Decreto 2114/1968, de veinticuatro de julio, en cuyo supuesto la modificación se llevará a cabo por resolución de la Administración competente previa inspección. Asimismo, las resoluciones administrativas o jurisdiccionales, en virtud de las cuales se modifiquen extremos contenidos en la cédula de calificación definitiva, darán lugar a la rectificación de la misma, mediante diligencia extendida en la propia cédula. Para finalizar, la resolución de calificación definitiva será título suficiente para hacer constar en el Registro de la Propiedad, mediante nota marginal, la condición de vivienda protegida, con indicación expresa de la fecha de calificación definitiva y del plazo de duración del régimen legal de protección.

En la actualidad, los procesos de calificación utilizados por la normativa autonómica recogen esencialmente la configuración, requisitos y documentación regulada por la legislación de viviendas de protección oficial (véase RD 3148/1978, de 10 de noviembre), con lo que se comprueba que el sistema de calificación, lejos de la evolución de las políticas de vivienda con el surgimiento de diferentes tipologías de viviendas con protección, se mantiene igual en esencial. Este hecho se demuestra por la circunstancia de que el procedimiento de calificación se ha mantenido en líneas generales uniforme desde la legislación de casas baratas a través



de una estructura bifásica: calificación provisional y calificación definitiva, entrando en juego diferentes Administraciones, teniendo en cuenta la evolución competencial.

5. DESCALIFICACIÓN

Otro elemento también esencial en lo relativo al régimen legal de protección es la denominada descalificación, figura que se puede encontrar recogida en la evolución histórica de la normativa sobre actuaciones protegidas. En este sentido, la descalificación supone una causa de extinción del régimen legal de protección que puede adquirir una doble faceta, ya sea voluntaria, si es a petición del propietario y concedida con carácter discrecional por la Administración correspondiente, o bien forzosa, cuando se produce mediante sanción administrativa. En sí, la descalificación conlleva la desvinculación de todos los deberes y obligaciones a las que está sometida la vivienda dada la finalidad social asociada a la misma, pudiéndose solicitar en el caso de la descalificación voluntaria a partir del plazo señalado en la normativa de aplicación para el tipo de vivienda ante el cual nos encontremos con la obligación de devolución de las ayudas públicas recibidas. Un aspecto controvertido es la concesión discrecional de la descalificación por parte de la Administración. Acudiendo a la visión histórica más reciente de esta figura, de la redacción del artículo 147 del D 2114/1968, de 24 de julio, se desprende que el otorgamiento de la descalificación por parte de la Administración reviste un carácter discrecional, hecho que sin duda generaba incertidumbre y, a su vez, como expone el Tribunal Supremo un «control de los hechos determinantes de la potestad administrativa para descalificar o no las viviendas previamente protegidas» [STS de 24 de marzo de 2003 (RJ 3429) en su FJ cuarto]. Sin duda alguna, dentro de los aspectos o principios que deben decidir la descalificación «se erigen como indispensables el cumplimiento de los fines al servicio del bien común y el respeto al ordenamiento jurídico», pero es que además estos principios deben ser completados con el de no perjuicio para terceros, regulado en el artículo 147 del D 2114/1968, o el de causa jurídica más adecuada al fin público, sin que en ningún caso pueda concederse la descalificación para eludir una posible responsabilidad por infracción de la legislación de VPO por actos cometidos antes de solicitar la descalificación.

Si bien el D 2114/1968, de 24 de julio, regulaba esta figura, si se acude al artículo 47 del RD 3148/1978, de 10 de noviembre, se deja clara la desaparición de esta figura tal y como estaba considerada al determinarse



que «calificada definitivamente una vivienda de protección oficial de promoción pública, en ningún caso podrá ser objeto de descalificación». No obstante, en el tránsito a los primeros Planes de vivienda, la figura de la descalificación no aparece referida de manera directa. Con ello, siguiendo a Iglesias González (2010: pp. 356-359) en los Planes de vivienda 1981-1983; 1984-1987; 1988-1992; 1992-1995 y 1996-1999, ha de entenderse que no se establece ningún límite temporal para el ejercicio de la descalificación, aunque con carácter general solo se podrá otorgar si no conlleva perjuicios para terceros, siguiendo con ello la redacción del anteriormente mencionado artículo 147 del D 2114/1968, de 24 de julio. Esta situación cambia en el Plan de vivienda 1998-2001, en donde el artículo 12.4 del RD 1186/1998, de 12 de junio, con la redacción dada por el RD 115/2001, de 9 de febrero, de modificación del anterior, señalaba la exclusión de la descalificación voluntaria a petición de los propietarios hasta transcurridos quince años contados desde la calificación definitiva, periodo que también se mantuvo en el Plan 2002-2005 (art. 10 del RD 1/2002, de 11 de enero). No obstante, de nuevo se produce una variación, esta vez en el Plan 2005-2008, en donde el artículo 5 del RD 801/2005, de 1 de julio, contenía la prohibición expresa de la descalificación voluntaria durante toda la vida útil de la vivienda, exclusión que recoge también en el Plan 2009-2012 (art. 6 del RD 2066/2008, de 12 de diciembre).

Con el Plan de vivienda 2013-2016 se introduce un aspecto interesante en lo referido a la descalificación. Aparte de introducir la posibilidad del cambio de calificación de vivienda protegida en venta, a vivienda protegida en alquiler, y viceversa, la disposición adicional cuarta del RD 233/2013, de 5 de abril, introducía el hecho de que excepcionalmente, durante el plazo máximo de tres años, se pudiera descalificar las viviendas protegidas de nueva construcción o procedentes de la rehabilitación y destinadas a la venta, siempre que hubieran transcurrido al menos seis meses desde su calificación definitiva, y concurrieran dos condiciones, sin perjuicio de las que pudieran determinar las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla. En concreto, estas condiciones eran, en primer lugar, que las viviendas hubieran sido sometidas al procedimiento de selección de adquirentes o adjudicatarios correspondientes y haber resultado desierto aquél, como mínimo en un 80 % del total de las viviendas; y, en segundo lugar, hallarse situadas en un ámbito territorial específico en el que pueda acreditarse con datos objetivos y de manera fehaciente, que existen suficientes viviendas procedentes de la promoción libre, de similares características, tamaño y precio, terminadas en los últimos dos años, y sin vender. Lógicamente, la resolución de la descalificación, al igual que la recalificación mencionada, debía acordar lo que correspondiera en relación con la devolución, en su caso, de las ayudas estatales percibidas,



véase la totalidad de las ayudas económicas directas percibidas, el importe de las bonificaciones y de las exenciones tributarias y los intereses legales correspondientes a ambas. Para finalizar, ni el Plan 2018-2021, ni el 2022-2025, hacen mención a la figura de la descalificación. Razón esencial es el hecho del destierro en los mismos de la figura de la vivienda con protección en venta, en beneficio de la apuesta por el alquiler como eje esencial de las nuevas políticas de vivienda públicas.

6. BIBLIOGRAFÍA

- GUILLÉN NAVARRO, N. A., «La vivienda de protección oficial y su problemática a través de la jurisprudencia del Tribunal Supremo». *Revista de derecho urbanístico y Medio Ambiente*, número 246, diciembre, 2008, pp. 161-206.
- *El beneficiario de las viviendas sometidas a un régimen de protección pública*. Madrid. Marcial Pons, 2012.
- IGLESIAS GONZÁLEZ, F., *Régimen jurídico de la protección a la promoción y adquisición de viviendas*. Elcano (Navarra), Aranzadi editorial, 2000.
- MORAL ZARAGOZA, A., *La vivienda social de protección oficial. Régimen legal y administrativo. Innovación jurídico-social sobre la regularización a favor de los «ocupas» de VPO*. Sevilla, ediciones Alfar, 2007.
- MUÑOZ CASTILLO, J., *El derecho a una vivienda digna y adecuada. Eficacia y ordenación administrativa*. Madrid, Editorial Colex, 2000.
- TEJEDOR BIELSA, J., «Régimen jurídico general de la vivienda protegida», en López Ramón, F., *Construyendo el derecho a la vivienda*. Madrid. Marcial Pons, 2010.
- VILLAR EZCURRA, J. L., *La protección pública a la vivienda*. Editorial Montecorvo, Madrid. 1981.

