

NUEVAS ORIENTACIONES EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN PÚBLICA A LA VIVIENDA *

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. EL CONCEPTO DE VIVIENDA DE PROTECCIÓN PÚBLICA: 1. *La legislación de Viviendas de Protección Oficial*. 2. *El denominado «programa especial de Viviendas»*. 3. *Las «viviendas sociales»*. 4. *El nuevo régimen de Protección Oficial*: a) *Ámbito de aplicación*. b) *Destino*. c) *Superficie útil*. d) *El módulo*.—III. RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS VIVIENDAS DE PROTECCIÓN PÚBLICA: 1. *Aspectos generales*. 2. *Sistemas de promoción*: 2.1 *Promoción privada*. 2.2 *Promoción pública*: 2.2.1 *Concepto*. 2.2.2 *Planificación y programación*. 2.2.3 *Actuación específica del INV*: a) *Promoción directa*. b) *Adquisición de viviendas*. c) *Promoción mediante convenio*. 3. *Beneficiarios de las Viviendas de Protección Pública*. 4. *Limitación de precios y rentas*: 4.1 *Precio de venta*: 4.1.1 *Promoción privada*. 4.1.2 *Promoción pública*. 4.2 *Limitaciones de renta*: 4.2.1 *Promoción privada*. 4.2.2 *Promoción pública*. 5. *Obligaciones específicas de los promotores*: 5.1 *Promoción privada*: 5.1.1 *Inclusión de cláusulas especiales en los contratos de compraventa y arrendamiento*. 5.1.2 *Entrega y ocupación de las viviendas*. 5.1.3 *Elevación a escritura pública*. 5.2 *Promoción pública*: 5.2.1 *Condiciones de pago*. 5.2.2 *Administración de las viviendas*. 6. *Calificación de las Viviendas de Protección Oficial*: 6.1 *Calificación provisional*. 6.2 *Calificación definitiva*. 6.2.1 *Solicitud*. 6.2.2 *Concesión*. 6.2.3 *Denegación*. 6.2.4 *Modificación*.—IV. FINANCIACIÓN DE LAS VIVIENDAS DE PROTECCIÓN PÚBLICA: 1. *Financiación de Viviendas de Protección Oficial*. 2. *Financiación de viviendas acogidas al «programa especial de viviendas»*. 3. *Financiación de viviendas sociales*. 4. *Financiación de las viviendas del nuevo régimen de protección oficial*: 4.1 *Las entidades financieras*. 4.2 *Préstamo base al promotor y al adquirente*: a) *Concesión al promotor del préstamo*. b) *Entregas al promotor*. c) *Subrogación del adquirente*. 4.3 *Préstamo base directo al adquirente*. 4.4 *Características generales de los préstamos base*: 4.4.1 *Tratamiento cualificado*. 4.4.2 *Computabilidad del préstamo base*. 4.4.3 *Prioridades en la concesión del préstamo base*. 4.4 *La ayuda económica personal*. 4.5 *Financiación de viviendas por el Instituto Nacional de la Vivienda*.

I. Introducción

Resulta hasta cierto punto paradójico que un tema de tanta trascendencia y actualidad como el de la vivienda (considerado en todos sus aspectos pero muy especialmente en cuanto a la intervención de los poderes públicos en esta materia), no haya sido objeto aún de un tratamiento sistemático por parte de la doctrina (1). No niego, sin

* Este trabajo es parte del libro recientemente publicado con el título de *Nuevas orientaciones en el régimen jurídico de protección a la vivienda*.

(1) En cuanto a la bibliografía referente a esta materia, me remito directamente al repertorio de F. GONZÁLEZ NAVARRO (*Derecho administrativo y ciencia de la Administración*, Madrid, 1976), que debe entenderse, prácticamente, como exhaustivo y en donde puede apreciarse la desproporción de los trabajos dedicados a la

embargo—y de ahí que lo paradójico de esta cuestión no lo sea más que hasta cierto punto—que hasta el momento no ha podido contarse—a diferencia del urbanismo—con un cuerpo legislativo fundamental que pueda unificar el tratamiento de esta materia.

La regulación de la intervención administrativa en la vivienda, constituye, hoy por hoy, uno de los temas más farragosos debido a la excesiva proliferación de normas en su mayor parte de sentido puramente coyuntural, lo cual puede disipar *a priori* cualquier intento de proceder a un estudio dogmático en profundidad y extensión. Desde la Ley de 12 de junio de 1911 (conocida también como legislación de «casas baratas») hasta el vigente régimen de Viviendas de Protección Oficial (instaurado por el Real Decreto-ley de 31 de octubre de 1978), han sido numerosos los sistemas surgidos para la regulación de lo que genéricamente podría denominarse como viviendas de protección pública.

Pero lo peor, hasta cierto punto, no es precisamente la excesiva proliferación de normas en esta materia, sino el hecho de que exista una superposición entre las distintas regulaciones de tal modo que el caballo de batalla ha sido (y sigue siéndolo aún), la pervivencia de los efectos de normas derogadas.

La legislación de fomento para la construcción de viviendas nace ligada a los problemas sociales de final del siglo XIX y como antecedente de la misma pueden traerse a colación los informes de la Comisión de Moret de 1883 y de la Comisión de Canalejas de 1892, así como el Proyecto de Ley de Casas Baratas de Posada. Sin embargo, la primera disposición sobre Casas Baratas, no aparecerá sino hasta la Ley de 12 de junio de 1911, desarrollada por el Reglamento de 11 de mayo de 1912. Posteriormente se modificó esta legislación por Ley de 10 de diciembre de 1921 y Reglamento de 8 de julio de 1922, viniendo a cerrar el ciclo el Decreto-ley de 10 de octubre de 1924.

A la legislación de Casas Baratas se superpuso el régimen de casas económicas instaurado por el Decreto-ley de 29 de julio de 1925 (aunque ya anteriormente la legislación inicial de 1911 fue sustituida por la Ley de 10 de diciembre de 1921 y, posteriormente, por el Decreto-ley de 15 de agosto de 1924) (2). Al margen de ello, el Decreto-ley de 15 de agosto de 1927 estableció un régimen especial de casas para funcionarios y la Ley de 7 de julio de 1934 (mediante el curioso sistema de elevar de rango un Decreto de 14 de marzo de 1933, por el que se creaba el Instituto de Crédito de las Cajas Generales de Ahorro Regular), adoptó nuevas medidas de fomento para la construcción de casas baratas, al objeto de remediar el paro obrero.

En esta misma línea (actuaciones frente al paro obrero) debe incardinarse la denominada Ley Salmón de 25 de junio de 1935, a través

vivienda (cuya mayor parte se refieren, además, a cuestiones muy concretas) con relación a otros temas, y muy especialmente al urbanismo, que parece ser la «piedra obligada de toque» de los administrativistas.

(2) Esta ley fue desarrollada por el Reglamento de 8 de julio de 1922, que a su vez fue modificado por el Decreto de 30 de octubre de 1925.

de la cual se intentaba fomentar la construcción de viviendas (libres o protegidas) (3).

Con la Ley de 25 de noviembre de 1944 surgió un nuevo régimen: las viviendas bonificables, que constituyen el auténtico germen de toda la legislación posterior (régimen de subvenciones y anticipos, sistema de financiación especial, limitaciones de renta, beneficios fiscales, etc.). Su intención, al igual que la legislación de viviendas protegidas a que más adelante se aludirá, era hacer frente a las necesidades urgentes de construcción que surgieron después de nuestra guerra civil. Esta Ley fue modificada por los Decretos-leyes de 19 de noviembre de 1948 y 27 de noviembre de 1953, lo que dio lugar a la promulgación, por Orden ministerial de 10 de julio de 1954, de un texto refundido (4). Con anterioridad, sin embargo, la Ley de 19 de abril de 1939, creó la categoría de viviendas protegidas que «convivió» durante algún tiempo con las viviendas bonificables e incluso con las de renta limitada, introducidas por la Ley de 15 de julio de 1954 (5). A su vez, a este tipo de viviendas (las de renta limitada) vino a serles añadida la categoría de «viviendas subvencionadas» (como una subespecie de aquéllas), introducidas por el Decreto de 22 de noviembre de 1957 «al amparo del artículo 10 de la Ley de 13 de noviembre de 1957» por la que se estableció el plan de urgencia social de Madrid. El ámbito de este nuevo tipo de viviendas fue extendido a todo el territorio nacional por el Decreto de 24 de enero de 1958, con lo que se creaba una auténtica superposición de regulaciones (entendido como grupos normativos completos).

(3) Ello no obstante, tales viviendas tenían un régimen específico debido a su sistema de financiación y los beneficios tributarios que gozaban. En este sentido, el Decreto de 31 de marzo de 1944 determinó la «desvinculación» de Casas Baratas, Económicas y Similares, y el Decreto de 17 de noviembre de 1960 reguló la adaptación de las viviendas de la Ley Salmón al régimen urbano común.

(4) La Orden ministerial de 14 de enero de 1955 reguló los préstamos del Instituto de Reconstrucción Nacional (del que posteriormente surgiría el Banco de Crédito a la Construcción). Además de ello, pueden citarse las siguientes disposiciones sobre «viviendas bonificables»: Decreto-ley de 4 de febrero de 1955 sobre uso, cesión y subarriendo de estas viviendas; Decreto-ley de 9 de diciembre de 1955 estableciendo las rentas máximas, Orden de 17 de marzo de 1957 sobre calificaciones definitivas, Decreto de 4 de junio de 1957 sobre transferencia de competencias al Ministerio de la Vivienda, Orden de 9 de octubre de 1957 regulando la sobretasa por calefacción, Orden de 2 de diciembre de 1957 sobre entrega de documentación en las Delegaciones del Ministerio de la Vivienda, Decreto-ley de 18 de marzo de 1958 estableciendo rentas máximas, Decreto-ley de 16 de julio de 1959 sobre renta de viviendas bonificables.

(5) La Ley de Viviendas Protegidas fue desarrollada por Decreto de 8 de septiembre de 1939, por el que se aprobó su Reglamento. Posteriormente, la Ley de 7 de agosto de 1941 modificó algunos artículos de la Ley de 1939, y disposiciones posteriores, como Decretos de 10 de noviembre de 1942 y de 3 de febrero de 1945, modificaron algunos preceptos del Reglamento. La Ley de 15 de julio de 1954, al crear la categoría de viviendas de renta limitada, derogó, por efecto de su disposición final, los preceptos contrarios a la misma, y en especial la Ley de 19 de abril de 1939, aunque estableció, simultáneamente, la pervivencia de las situaciones creadas a su amparo, a través de las oportunas disposiciones transitorias. El Decreto de 24 de junio de 1953 aprobó el Reglamento de Viviendas de Renta Limitada, modificando, posteriormente, por otras disposiciones, como el Decreto de 18 de febrero de 1960, Decreto de 17 de noviembre de 1960 y Orden ministerial de 24 de enero de 1961.

Aparte de ello, deben mencionarse otra serie de regímenes especiales (de nueva incidencia), que venían a completar (o por mejor decir, a ofrecer una mayor complejidad) el sistema general de regulación de viviendas, como pudieron ser las viviendas de tipo social de la Obra Sindical del Hogar, surgidas a raíz de los Decretos-leyes de 14 y 29 de mayo de 1954, 10 de agosto de 1955 y de 3 de abril de 1956 (completadas por el Decreto de 7 de marzo de 1958, referente a la construcción de viviendas de tipo social por la Comisaría de Ordenación Urbana de Madrid); los planes de urgencia social (Ley de 13 de noviembre de 1957, para Madrid, Decreto de 21 de marzo de 1958, para Barcelona; Decreto de 5 de septiembre de 1958, para Vizcaya; Decreto de 10 de octubre de 1958, para Asturias, etc.), o los denominados «Poblados dirigidos» (Decreto de 8 de marzo de 1957, Orden ministerial de 8 de noviembre de 1957, Orden ministerial de 10 de febrero de 1959, Decreto de 15 de enero de 1959, Orden ministerial de 12 de mayo de 1959, Decreto de 17 de noviembre de 1960, etc.).

Como puede apreciarse, toda esta legislación supone una mezcla heterogénea de regulaciones de tipo general (como, por ejemplo, las Viviendas de Renta Limitada o las viviendas protegidas), con otras de corte típicamente coyuntural (legislación de Casas Baratas, viviendas de la Ley Salmón, viviendas bonificables, etc.), que hacen muy difícilmente realizable una interpretación de conjunto referida a la intervención administrativa en materia de vivienda. Únicamente, a raíz de la promulgación del texto refundido de Viviendas de Protección Oficial de 1963, parece ser posible hacer estudios de conjunto (y, simultáneamente, en profundidad) acerca de esta materia. Y ello porque resulta ciertamente ingrato, no sólo para quien realiza el estudio, sino también para el lector, manejar todo este cúmulo de disposiciones dispersas, las más de las veces escasamente conocidas, al objeto de obtener construcciones coherentes que reconduzcan toda esta materia a las categorías más generales del Derecho Administrativo.

Sin embargo, un estudio profundo sobre esta materia no sólo es deseable sino además necesario, por lo que sería conveniente que la doctrina se «mentalizase» para ello al igual que ya lo ha hecho respecto del urbanismo (hasta tal punto que intenta ya desgajarse como materia independiente, debido, fundamentalmente, a su volumen, más que a su eventual autonomía). Lo cierto es que últimamente son abundantes los trabajos y monografías acerca de temas urbanísticos, sin caer en la cuenta de que al fin y a la postre los problemas que plantea la escasez e inadecuación del suelo urbanizable no son más que una cuestión subordinada (y, simultáneamente, condicionante), de todos los conflictos que suscita la vivienda.

Paradójicamente, además, las cuestiones relativas a la vivienda y al intervencionismo administrativo en esta materia son anteriores, en el tiempo, a todo el Derecho urbanístico. Puede traerse a colación aquí la denominada «legislación de ensanche», cuyo origen se encontraba en las actuaciones urbanísticas llevadas a cabo para el «en-

sanche, regularización y embellecimiento de la Puerta del Sol de Madrid» a que se refería el Real Decreto de 15 de febrero de 1854. El informe de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, sobre inquilinatos, de 1863, será, no obstante, el auténtico motor de toda esta legislación que, posteriormente, quedaría plasmada en la Ley de 29 de junio de 1864 (reformada, más tarde, por la de 22 de diciembre de 1876). Es precisamente en esta legislación de ensanche donde surgen las primeras intervenciones administrativas en materia de urbanismo (dejando aparte las medidas generales de policía urbana y la intervención municipal que constituyen antecedentes más lejanos y esporádicos) cuya razón de ser no era otra que la de resolver el problema de la vivienda que planteaba la subida de los inquilinatos como consecuencia de la carestía de la vida.

Resulta, pues, que la escasez de viviendas, y los elevados precios de alquiler de las existentes, fueron los motores impulsores de lo que posteriormente llegaría a conocerse con la denominación de Derecho urbanístico. El desgaje del binomio urbanismo-vivienda tuvo lugar, sin embargo, con las primeras intervenciones específicas en esta última materia (legislación de casas baratas) en las que la intervención administrativa tenía como finalidad primordial remediar el paro obrero (lo cual es singularmente apreciable con el sistema instaurado por la Ley de 7 de julio de 1934). Posteriormente, sin embargo, y como consecuencia de las necesidades de reconstrucción surgidas a raíz de la guerra civil, este objetivo se completó (sin llegar a sustituir el anterior que subsistió durante muchos años) (6) con el de obtener el mayor número de viviendas posibles a precios asequibles y en condiciones de financiación ventajosas.

A partir de este momento, el urbanismo y la vivienda (como sectores de la intervención administrativa) seguirán, inexplicablemente, caminos separados, por cuanto que el primero se dirigirá a solventar los problemas que plantea la obtención de suelo urbano (con todas las implicaciones derivadas que ello conlleva), en tanto que el segundo tendrá como motivo determinante, a modo de *leit-motiv*, fomentar la construcción de viviendas (con el trasfondo del problema del paro obrero). Desde la Ley del Suelo de 1956, este *decalage* se hará aún más notorio, ya que el urbanismo contará con una legislación más o menos uniforme, en tanto que las intervenciones administrativas en materia de vivienda seguirán siendo esporádicas y heterogéneas (a pesar de la publicación, en 1963, de un texto refundido de la Legislación de Viviendas de Protección Oficial).

Conste, sin embargo, que esta dispersión de tratamiento es imputable, tanto a la propia Administración (que a través del antiguo Ministerio de la Vivienda coordinaba la intervención de ambos sectores

(6) Prueba de ello es el denominado «Programa Especial de Viviendas» nacido a raíz del Decreto-ley 13/1975, de 17 de noviembre, cuya finalidad era la de obtener, a corto plazo, una solución para el desempleo, según tendremos ocasión de examinar más adelante.

a través de los sistemas de planificación previstos en la Ley de 1963), como a la doctrina. Aun entendiendo que el problema del suelo urbanizable es algo previo a la construcción de viviendas, no me parece acertado, ni cierto tampoco, que este sea su único (y ni siquiera, el más importante) condicionamiento. Al margen de ello existen otros muchos factores que impiden la operatividad real del «derecho de toda persona a una vivienda digna». Entre todos ellos, la intención del presente trabajo es poner de manifiesto, como uno de tales factores, la inadecuación de los sistemas más recientes de financiación de las viviendas sometidas a protección pública, como cauce para llegar a obtener una efectividad de las medidas que se propugnan.

Confieso, incluso, que el planteamiento adolece ya de un defecto sustancial como es el de admitir la existencia de dos subsectores en el mercado de la vivienda, a modo casi de compartimentos estancos. Me refiero, como es obvio, a la distinción entre viviendas libres y lo que genéricamente podría ser denominado como viviendas de protección pública. Ello equivale tanto como admitir un planteamiento falso de partida (o cuando menos incorrecto) como es el de equiparar un tipo de viviendas (las de protección pública) a una clase concreta de destinatarios (la población con niveles de renta más bajos).

Y es falso por cuanto que hasta la reciente legislación de «viviendas sociales» la condición de beneficiario de este tipo de construcciones no se establecía, como tal y, por consiguiente, podían ser adquiridas en el mercado libre. Si lo que se pretende es, simplemente, paliar el problema del paro obrero, esta confusión podría llegar incluso a admitirse, ya que el único objetivo sería el de potenciar el mercado de oferta de viviendas al objeto de ofrecer más puestos de trabajo. Sin embargo, es preciso no olvidar que éste puede ser un objetivo para justificar la intervención administrativa en esta materia, pero, *en ningún caso*, constituye su finalidad esencial. Lo verdaderamente fundamental reside en obtener (a través de una intervención administrativa en el mercado) suficientes viviendas en las condiciones necesarias para que pueda tener acceso a las mismas toda la población. Si como consecuencia de esta intervención se obtiene una reducción del paro, tanto mejor, pero esta cuestión no puede marginar como finalidad adyacente la verdadera motivación de la actuación administrativa.

Esta observación, que pudiera parecer simplista, no ha sido puesta de manifiesto, empero, sino hasta fechas muy recientes, a través de un informe elaborado en 1979 por una Comisión mixta interministerial, al que luego se hará referencia más extensamente. Si se desea que la actuación administrativa sea más eficaz, ésta tiene que dirigirse a los eventuales beneficiarios de las viviendas y no a la vivienda en sí. De esta forma la financiación pública para la construcción de viviendas debería ser sustituida por una financiación dirigida al mercado de la demanda (adquisición de viviendas). Al potenciar este último (con las discriminaciones necesarias por razón del nivel de ingresos

de los beneficiarios) se obtendría simultáneamente un incremento del mercado de oferta de viviendas, ya que existirían compradores potenciales suficientes para ello (a través de las diversas ayudas económicas otorgadas por la Administración). Naturalmente que todo ello debería acompañarse de unos mecanismos adecuados para que tanto el mercado primario como el secundario de hipotecas (a los que también se hará referencia más adelante) pudieran proporcionar los fondos necesarios para proceder a una financiación de las construcciones de viviendas en el seno de un mercado libre.

Advierto, no obstante, que con este trabajo intento perseguir unos objetivos mucho más modestos que los que podrían obtenerse de haber realizado un estudio en profundidad sobre el tema de los que tan escasamente se encuentran en nuestra doctrina. La única disculpa que puedo ofrecer, reside, precisamente, en el carácter coyuntural de la legislación vigente y la próxima aparición de la Ley sobre Protección Pública a la Vivienda, cuyo proyecto ha sido ya elaborado por el Gobierno en el momento de escribir estas líneas. En todo caso, si puede servir al menos para sugerir o incitar nuevos estudios sobre el tema, me doy sobradamente por satisfecho.

II. El concepto de vivienda de protección pública

1. LA LEGISLACIÓN DE VIVIENDAS DE PROTECCIÓN OFICIAL

Como quiera que el objetivo fundamental de este trabajo se dirige a las nuevas orientaciones en materia de protección pública a la vivienda (expresión a la que más adelante me referiré debido a la confusión que es susceptible de originar), tomaré como punto de partida el texto refundido de las Viviendas de Protección Oficial aprobado por Decreto de 24 de julio de 1963 (actualmente derogado), así como su Reglamento de 24 de julio de 1968 (que aún sigue vigente, como derecho supletorio, en todo aquello que no haya sido derogado por la nueva legislación de viviendas de protección oficial). A tenor de lo dispuesto en el artículo 2.º del texto refundido, el concepto legal de viviendas de protección oficial se atribuía a las «que dentro de un Plan Nacional de la Vivienda y de los programas de actuación se construyan con arreglo a proyecto que el Instituto Nacional de la Vivienda apruebe por reunir las condiciones que se señalen en el Reglamento de Ordenanzas». Este concepto, más bien vago y difuso, se precisaba en mayor medida en el Reglamento de 1968, en donde se distinguían, además, los dos grupos de viviendas que integraban esta categoría atendiendo, para ello, a la financiación que disfrutaban:

«Primer grupo.—Viviendas de Protección Oficial para cuya construcción no se conceda subvención, prima ni anticipo por el Instituto Nacional de la Vivienda.

Segundo grupo.—Viviendas de Protección Oficial para las que se concedan alguno o varios de dichos auxilios. Este segundo grupo se dividirá, a su vez, en categorías, cuyas características se fijarán reglamentariamente en función de su superficie o de ésta y de su coste de ejecución material por metro cuadrado de edificación» (7).

Como puede observarse, las viviendas acogidas al grupo primero, se caracterizaban por tener tan sólo beneficiarios directos, en forma de préstamos a promotores y vendedores (aparte de que podían referirse a superficies *construidas* entre los 50 y los 200 metros cuadrados). Las viviendas del grupo segundo, por su parte, además de distinguirse por su régimen específico de financiación (subvenciones, primas y anticipos del Instituto Nacional de la Vivienda y préstamo del Banco de Crédito a la Construcción y de las Cajas de Ahorros) se clasificaban en tres categorías atendiendo a la superficie construida: de 80 a 200 metros cuadrados, de 65 a 150 metros cuadrados y de 50 a 80 metros cuadrados (a las que debía añadirse las viviendas «subvencionadas» con una superficie construida entre los 50 a 150 metros cuadrados).

La filosofía del sistema de viviendas de protección oficial estaba basada—al igual que ya aconteciera con otros regímenes anteriores, singularmente en las viviendas bonificables y en las de renta limitada—en la creación y potenciación de un subsector público dentro del mercado general de la vivienda. En realidad, el sistema era muy simple en su concepción—ya que no en su aplicación y estructura—puesto que consistía en canalizar todo el régimen de intervención pública (excepto, naturalmente, las medidas generales de policía que afectaban a todo el sector de la vivienda), hacia la construcción de un tipo determinado de viviendas que «competirían», en el mercado, con las denominadas «viviendas libres» (por contraposición a las encuadradas en la protección oficial).

La financiación estatal se «volcaba» hacia las viviendas que se construyesen conforme a esta legislación especial, cuyos destinatarios (que se suponía tenían que ser los sectores de población con rentas más bajas) podrían beneficiarse así de unas condiciones más favorables que las generales del mercado para su adquisición o arrendamiento.

Sin embargo, a mediados de la década de los setenta, las cifras del incremento del paro se iban elevando alarmantemente (con incidencia especialmente grave en determinadas regiones) con lo cual una de las finalidades de esta legislación—promover la construcción

(7) Sobre el concepto de viviendas de protección oficial puede consultarse: HERRERO LOZANO y CAPA HERRÁN: *La protección oficial en la construcción de viviendas*, Madrid, 1969, pp. 47 y ss.; ESPINOSA DEL RÍO: *Viviendas de Protección Oficial*, Ed. Bosch, Barcelona, 1971, pp. 61 y ss.; HERRERO LOZANO: *Viviendas de Protección Oficial*, «Pretor» núm. 51, 1969; GONZÁLEZ BERENGUER URRUTIA: *El Reglamento de Viviendas de Protección Oficial*, «RDAF» núm. 22, 1969; BAENA DEL ALCÁZAR: *Las viviendas de Protección Oficial en el Ordenamiento español*, Madrid, 1968.

de viviendas para paliar el paro obrero— comenzaba a tener una de sus quiebras más importantes al no poder absorber, a través de las construcciones de viviendas de protección oficial, los excedentes de mano de obra. El fenómeno no dejaba de ser lógico si se tiene en cuenta que los promotores habían dejado, progresivamente, de interesarse en este tipo de viviendas para acudir al mercado de viviendas libres o, simplemente, para reducir sus cifras de construcción (mediante la paralización de proyectos y disminución de plantillas, con lo cual el problema del paro se acentuaba aún más) (8).

2. EL DENOMINADO «PROGRAMA ESPECIAL DE VIVIENDAS»

Al objeto de salir al paso de esta elevación del paro el Decreto-ley 13/1975, de 17 de noviembre, vino a aprobar un programa especial de financiación de viviendas y otras medidas coyunturales, cuya finalidad fundamental se polarizaba en obtener, a corto plazo, una solución al desempleo y a los problemas de equilibrio económico que ello representaba. Este objeto quedaba bien claro en el propio preámbulo de la disposición citada, de la que pueden extraerse, como más significativos, los siguientes párrafos:

«La política económica española se encamina a lograr el pleno empleo de los recursos y el máximo desarrollo posible de la producción, asegurando al mismo tiempo la mayor estabilidad de los precios factible. Compatibilizar estos objetivos ha de ser la base de la específica política de precios y rentas, por lo que se hace indispensable prorrogar la vigente durante el próximo ejercicio. Ello contribuirá a atemperar las tensiones inflacionistas existentes en el sistema económico que, al ser superiores en promedio a las de otros países, no sólo están produciendo distorsiones internas, sino que ponen en peligro la competitividad de nuestros productos de exportación y, por ello, la mejora de la balanza comercial...

Las actuales circunstancias no hacen conveniente,

(8) Vid. en este sentido «Empresa 2000» núm. 79, 1978, p. 20, donde se recogen las declaraciones del entonces Director general de Arquitectura y Vivienda, señor Vallejo Acevedo, en este sentido, así como los resultados de años posteriores: «El año 1975 es el año punta en cuanto a viviendas terminadas, ya que según las estadísticas se acaban 375.000 viviendas, de las cuales 196.000 corresponden a la protección oficial, cifra que, a mi juicio, está por encima de la realidad del ritmo que el país necesita para atender los déficit de vivienda, y que sólo se justifica en las expectativas de crecimiento económico de aquella época, que, por otra parte, se derriban cuando se produce la crisis energética mundial y España entra en una etapa de inflación creciente. La vivienda, como sector muy inerte, tarda un par de años en evidenciar la crisis económica general, y este retraso pone en el año 1978 sobre el tapete el hecho de que las viviendas construidas no encuentran comprador con capacidad económica suficiente, debido a que los precios de las viviendas se han disparado por encima de los niveles de la propia inflación y el poder adquisitivo de las familias potenciales adquirentes no crece en paralelo, aun cuando el crecimiento de los salarios supera el crecimiento del coste de la vida.»

por las razones que anteceden, la adopción de un programa de reanimación general de la actividad económica, pero aconsejan adoptar nuevas medidas que atiendan a resolver los problemas de los sectores que se ven más afectados por la coyuntura desfavorable y con mayor nivel de desempleo y a solucionar algunos de los déficit estructurales graves de nuestra economía, tal como el déficit de viviendas sociales.

Singularmente, el sector de la construcción de viviendas registra una actividad muy reducida, lo que está originando un crecimiento del desempleo, sobre todo en algunas provincias. De ahí que, para mejorar la situación de empleo y fomentar la construcción, se establezca un programa trienal para la financiación de viviendas que, reforzando las actuaciones ya típicas de este sector, le otorgue estímulos adicionales.

Este programa se orienta a la construcción de viviendas de protección oficial y de otras viviendas que por sus características convenga promover en las zonas geográficas de mayor déficit y de más elevado índice de desempleo. Para la financiación de este programa, de un total de cien mil millones de pesetas, se prevén hasta cincuenta mil millones de dotación presupuestaria, veinticinco mil millones de pesetas de crédito oficial y otros veinticinco mil millones de recursos obtenidos a través de cédulas hipotecarias. A tal efecto, se autoriza al Banco Hipotecario de España para emitir cédulas hipotecarias, lo que obliga a regular el régimen jurídico de dichos títulos, reduciéndose el tipo impositivo que grava sus intereses para favorecer su colocación en el mercado de capitales. Asimismo, se amplían temporalmente las facultades de financiación del Instituto Nacional de la Vivienda a la concesión de préstamos a los proyectos de interés social de los promotores privados.

Con análogo propósito de favorecer la construcción de viviendas se autoriza, en el Impuesto General sobre Transmisiones Patrimoniales, el fraccionamiento del pago de las liquidaciones practicadas como consecuencia de la adquisición de viviendas destinadas a domicilio habitual del sujeto pasivo del tributo, se declaran de urgencia, a los efectos de la Ley de Expropiación Forzosa, las actuaciones urbanísticas que se lleven a cabo antes del treinta y uno de diciembre de mil novecientos setenta y ocho, y se abrevian, en la tramitación de los planes y proyectos de ordenación, los plazos a que se refiere el artículo 32 de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.»

Para ello el artículo 1.º del Decreto-ley aprobó un programa especial de financiación de viviendas por un importe total de cien mil millones de pesetas, que debía llevarse a cabo a través de los siguientes cauces:

- a) Cincuenta mil millones de pesetas, de fondos presupuestarios.
- b) Veinticinco mil millones de pesetas, de nuevas autorizaciones de crédito oficial dentro de las dotaciones anuales de éste.
- c) Veinticinco mil millones de pesetas, procedentes de la emisión de cédulas hipotecarias por el Banco Hipotecario de España.

Estos recursos, según lo dispuesto en el apartado 3.º del artículo 10 del Decreto-ley, debían destinarse tanto a la construcción de viviendas de protección oficial como a las no acogidas a dicho régimen (viviendas libres). Sin embargo, estas últimas debían reunir determinadas características y situarse, preferentemente, en las zonas geográficas de más elevado índice de desempleo y de mayor déficit de viviendas (9).

Téngase en cuenta, no obstante, que las viviendas libres acogidas a este programa especial no perdían por ello su condición, por lo que podrán ser enajenadas o arrendadas sin limitación alguna. El único requisito que se establecía para gozar de los cauces de financiación establecidos en esta legislación consistía en que la *superficie útil* de las viviendas no podía exceder de los 120 metros cuadrados y el coste real por metro cuadrado construido no debía ser superior a las 15.000 pesetas. Por lo demás, esta legislación no dejaba de ser un mero grupo normativo típicamente coyuntural que en nada afectaba al régimen de protección oficial establecido (salvo la posibilidad que concedía al Banco de Crédito a la Construcción para revivir la financiación de viviendas de protección oficial del grupo segundo y subvencionadas (10).

3. LAS «VIVIENDAS SOCIALES»

La auténtica quiebra del sistema inspirador de las viviendas de protección oficial se vino a producir, sin embargo, poco más tarde, con ocasión del Real Decreto-ley 12/1976, de 30 de julio, por el que se

(9) A este efecto se autorizó al Banco Hipotecario de España (art. 2.º del Decreto-ley) para emitir cédulas hipotecarias hasta un límite de 25.000 millones de pesetas, con destino a este programa especial de viviendas. El capital e intereses de estas cédulas estaban garantizados, sin necesidad de inscripción alguna en el Registro de la Propiedad, por todas las hipotecas constituidas por el citado Banco, así como con sus propios bienes inmuebles (lo cual vendría a ser el primer paso hacia la creación de un mercado secundario de hipotecas). Además de ello, las cédulas llevaban aparejadas la ejecución para el cobro del capital y de los intereses después de su vencimiento. En desarrollo del Decreto-ley de 17 de noviembre de 1975, la Orden ministerial de 5 de febrero de 1976 reguló más específicamente la emisión de este tipo de cédulas, estableciendo sus valores nominales (5.000, 50.000 ó 100.000 pesetas), cotización en Bolsa y sistemas de ejecución y amortización.

(10) Orden ministerial de 20 de noviembre de 1975.

creaba la categoría de «viviendas sociales» con el objetivo de sustituir a las del grupo segundo de protección oficial, a que se refería la Ley de 24 de julio de 1963 (11). Su concepto se encuentra en el artículo 1.º del Real Decreto 2278/1976, de 16 de septiembre, en el que se especificaba lo siguiente:

«Se entenderá por vivienda social la que, destinada a residencia habitual de su adquirente, reúna, como mínimo, los siguientes requisitos:

- a) Superficie útil mínima de:
- Treinta y seis metros cuadrados para un programa de dos personas (12).
 - Cuarenta y seis metros cuadrados para un programa de tres personas.
 - Cincuenta y seis metros cuadrados para un programa de cuatro personas.
 - Sesenta y seis metros cuadrados para un programa de cinco personas.
 - Setenta y seis metros cuadrados para un programa de seis personas.
 - Ochenta y seis metros cuadrados para un programa de siete personas.
 - Noventa y seis metros cuadrados para un programa de ocho personas.

En las normas técnicas se regulará la superficie útil, definiendo el alcance de la misma y las superficies para programas superiores a ocho personas.

b) Sujeción a las normas de diseño y calidad, aprobadas a tal efecto por el Ministerio de la Vivienda.

La vivienda social habrá de contar, a las distancias que determinen las normas técnicas, con el equiparamiento y los servicios necesarios y, en todo caso, con Centro de Enseñanza General Básica, establecimientos

(11) El artículo 1.º del Real Decreto-ley establecía lo siguiente: 1. Se establece la categoría de vivienda social, que sustituirá a las definidas en la Ley de Viviendas de Protección Oficial de 24 de julio de 1973 y disposiciones complementarias, como «viviendas del grupo segundo», incluidas las de construcción directa. 2. Las características técnicas y económicas de la categoría de vivienda social, su régimen de financiación y los condicionamientos subjetivos de sus destinatarios se regularán por Decreto, a propuesta conjunta de los Ministerios de Hacienda y de la Vivienda, en el plazo de tres meses, a partir de la entrada en vigor de este Real Decreto-ley, aplicándose a la categoría de «vivienda social» los beneficios fiscales y económicos que la legislación actual reconoce a las viviendas de protección oficial del grupo segundo. 3. El Gobierno, por Decreto, a propuesta del ministro de la Vivienda y a iniciativa, en su caso, de los Departamentos competentes, podrá conceder el mismo régimen que se establezca para la vivienda social a las construcciones destinadas a fines públicos o sociales que hayan de preverse con arreglo a la Ley del Suelo y estén enclavadas en los grupos de viviendas sociales o afectadas a su utilización por sus beneficiarios.

(12) El artículo 2.º, núm. 1, del Real Decreto 2043/1977, de 5 de agosto, suprimió este tipo de programas familiares.

mercantiles para la realización del comercio diario, guardería infantil y parada de transporte colectivo.

c) Precio de venta que no exceda del que resulte de la aplicación del módulo por vivienda, que fije el Ministerio de la Vivienda, y que será revisable en función de una fórmula polinómica. La revisión se realizará automáticamente y, al menos, una vez al año.»

Las finalidades perseguidas con la creación de esta nueva categoría de viviendas protegidas (que coexistía con las de protección oficial, grupo primero), encuentran su expresión en el preámbulo de este Decreto, en el que establecían los siguientes objetivos:

a) Cubrir el déficit actual de viviendas sociales en un período de tiempo aproximado de cuatro años.

b) Mejorar y garantizar la calidad de las viviendas, estableciendo para ello un nuevo concepto de la vivienda social, que deberá cumplir las normas de diseño, calidad y precio fijadas y controladas por la Administración.

c) Facilitar el acceso a la propiedad de las viviendas de las familias con menores niveles de renta.

Para ello se debía establecer un adecuado sistema financiero, con financiación a largo plazo al comprador y apoyo del Estado, de manera que nadie tuviese que detraer «para adquirir una vivienda más que un porcentaje de sus ingresos que le permita vivir decorosamente con el resto».

d) Disminuir el nivel de desempleo, asegurando un determinado número de puestos de trabajo en la construcción en los años inmediatos (13).

Como puede apreciarse existe una línea de continuidad lógica en el surgimiento de este nuevo concepto de vivienda protegida. En el fondo se trata de paliar el fenómeno del paro a través de un programa de inversiones en este sector, aunque, a diferencia del caso anterior

(13) En cuanto a este particular, GARCÍA VALDECASAS (gerente de la APCE) indicaba lo siguiente («Promoción», Revista de la Construcción, núm. 8, diciembre de 1978): «A la hora de programar una actuación inversa en vivienda, debe partirse de la situación previsible y de una premisa esencial: una vivienda absorbe escalonadamente la inversión necesaria para su construcción a lo largo de un ciclo medio de dos años. Consecuentemente, la oferta potencial de empleo directo que cada vivienda general (1,2 puestos de trabajo distribuidos a lo largo del ciclo constructivo) no puede considerarse desde una óptica estable. Esta precisión es importante por cuanto el equipo Fuentes Quintana contempla básicamente la perspectiva de los próximos tres años, al final de los cuales se habrán creado 110.200 nuevos puestos de trabajo, fruto de la actuación a lo largo del trienio. A esta cifra asumida por el Equipo de Coyuntura Económica es necesario agregarle los 22.000 empleos que se calcula habrá perdido el sector al final de 1978. Supuesto que el 70 por 100 del nuevo empleo del sector construcción así estimado provenga del subsector vivienda, la creación de aproximadamente 92.000 puestos de trabajo al final del trienio exigirá acometer la construcción en 1979 de 72.000 viviendas adicionales a las que por inercia se iniciarían el año próximo, manteniendo el nivel de 285.000 puestos en 1980 y 1981.» Aunque estas puntualizaciones se hiciesen cuando ya estaba en vigor el nuevo régimen de viviendas de protección oficial, a que más adelante nos referiremos, entiendo que son perfectamente aplicables también al entorno económico en que surgieron las «viviendas sociales».

(programa especial de viviendas) se modifica también el régimen general para este tipo de viviendas suprimiendo el grupo segundo de las de protección oficial (14). La alteración, sin embargo, va más allá del mero concepto arquitectónico de la vivienda, afectando también a sus condicionamientos jurídicos y muy sustancialmente al régimen de su financiación (como tendremos ocasión de ver más adelante). En cuanto se refiere a los condicionamientos jurídicos se sustituye el régimen general de calificación provisional y definitiva por un régimen menos complejo, en apariencia, que afectará, no sólo a la vivienda, sino también a su adquirente u ocupante (a los que genéricamente denomina como «beneficiarios»).

Para las viviendas se exigirá la denominada «calificación objetiva» cuyo régimen se encontraba inicialmente regulado en el artículo 3.º del Real Decreto de 18 de septiembre de 1976, en los siguientes términos:

«1. La calificación objetiva de vivienda social será otorgada por el Ministerio de la Vivienda, previa comprobación de que una edificación reúne los requisitos exigidos de superficie, diseño, calidad y precio, conforme al presente Real Decreto y sus disposiciones complementarias.

2. La calificación objetiva de las viviendas en fase de construcción se realizará sobre el proyecto. En este supuesto, el Ministerio de la Vivienda puede exigir a los promotores el aseguramiento de que la vivienda acabada reunirá los requisitos que motivaron el otorgamiento de la calificación.

3. Excepcionalmente, la calificación objetiva podrá otorgarse sobre la vivienda acabada, aunque no hubiera sido solicitada por el promotor con carácter previo, y se otorgará cuando se cumplan los requisitos exigidos en el artículo uno y disposiciones complementarias» (15).

(14) Es interesante a este respecto constatar cómo la disposición final primera del Real Decreto de 18 de septiembre de 1976 mantiene, no obstante, como derecho supletorio «las normas establecidas en la legislación reguladora de protección oficial, texto refundido de 24 de julio de 1963, y Reglamento para su aplicación de 24 de julio de 1968, aplicables a las viviendas del grupo segundo». Por el contrario, la disposición final segunda mantiene vigentes las disposiciones de viviendas de protección oficial del grupo primero.

(15) Por su parte, el artículo 4.º del citado Real Decreto establecía el sistema de «aseguramiento» de la calificación objetiva en los siguientes términos:

«1. La garantía referida en el apartado 2 del artículo anterior consistirá en un seguro otorgado por entidad aseguradora, oficialmente inscrita y autorizada, a través del cual se garantice que la vivienda acabada reunirá los requisitos exigidos para ser calificada como vivienda social.

2. En caso de incumplimiento de los requisitos objeto de cobertura, la entidad aseguradora indemnizará de los gastos ocasionados y de las pérdidas de valor producidas por deficiencias, en los términos que se fijen por Orden ministerial conjunta de Hacienda y de Vivienda.

En todo caso, el interesado podrá optar entre la resolución del contrato, siéndole reintegradas las cantidades abonadas, o el percibo de la indemnización.»

REGIMEN DE PROTECCION PUBLICA A LA VIVIENDA

Para los beneficiarios de estas viviendas (16) se estableció una «calificación subjetiva» que el artículo 6.º del Real Decreto regulaba en los siguientes términos:

«1. Los que, reuniendo los requisitos establecidos en el artículo dos, pretendan acceder a los beneficios acordados en el presente Real Decreto, habrán de solicitar el reconocimiento de su derecho del Ministerio de la Vivienda, que otorgará la correspondiente calificación. Dicha calificación, que tendrá vigencia en el período de un año a partir de su concesión, será otorgada con los límites fijados por las órdenes de calificación a que se refiere el artículo siguiente y conforme a las disponibilidades presupuestarias del Instituto Nacional de la Vivienda.

2. El otorgamiento de la calificación subjetiva implica el derecho al disfrute de los beneficios establecidos en el capítulo III de este Real Decreto y a la ayuda económica por parte del Instituto Nacional de la Vivienda.»

Como puede apreciarse, las diferencias respecto del régimen anterior de protección oficial eran ya notables en este aspecto, y aunque tendían a obtener un sistema más justo en la adjudicación de las viviendas (al articular un control, más o menos efectivo, acerca de las cualidades subjetivas del beneficiario de las mismas), el mecanismo se vió desbordado por el exceso de solicitudes presentadas y por su propia complejidad (para lo cual no estaban suficientemente adaptadas las organizaciones administrativas competentes) (17).

(16) El concepto de beneficiario se encuentra establecido en el artículo 2.º del Real Decreto en los siguientes términos:

«Podrán ser beneficiarios de las viviendas sociales aquellas personas físicas que reúnan los siguientes requisitos:

a) Que sus ingresos netos familiares no superen la cantidad anual resultante de multiplicar el salario mínimo interprofesional por 2,5.

Para las familias numerosas el límite máximo definido en el párrafo anterior se multiplicará por 1,25 para las de primera categoría, 1,50 para las de segunda y 1,75 para las de categoría de honor.

b) Carecer de vivienda o bien ocupar una vivienda que no reúna las condiciones que la legislación vigente exige para conceder la cédula de habitabilidad o sea insuficiente para las necesidades de su familia.

Se entenderá cumplido el requisito de carecer de vivienda respecto de las personas que vayan a contraer matrimonio inmediato y de los que vayan a ser objeto de una expropiación forzosa de su vivienda, acreditando la futura carencia de la misma en ambos casos.»

(17) La disposición adicional primera del Real Decreto venía ya, en cierta forma, a prever los límites del nuevo sistema, al establecer lo siguiente:

«Desde la entrada en vigor del presente Real Decreto hasta el 1 de octubre de 1977 sólo podrán concederse por el Ministerio de la Vivienda las órdenes de calificación a que se refiere el artículo 7.º de este Real Decreto para un total de hasta 150 viviendas. Antes del 1 de octubre de cada año se elevará por el Ministerio de la Vivienda a la consideración del Consejo de Ministros la cifra total

Al objeto de «homogeneizar» adecuadamente este nuevo sistema con el anterior, por Real Decreto 2960/1976, de 12 de noviembre, se aprobó el nuevo texto refundido de la legislación de Viviendas de Protección Oficial, con lo que derogaba el texto de 24 de julio de 1963 (disposición final segunda), aunque no así su Reglamento, ya que al no haber sido dictado el correspondiente al nuevo texto (para lo cual la disposición final primera otorgaba al Gobierno un plazo de tres meses), siguió vigente aquél (18). Fundamentalmente, con ello no venía a modificarse la situación, aunque se otorgaron nuevas definiciones para las viviendas protegidas. Así, el artículo 2.º definía genéricamente a las viviendas de protección oficial como aquellas que «dentro de los Planes Generales de Vivienda y Programas de actuación que construyan con arreglo a las condiciones que se señalan en las normas de desarrollo de esta Ley». Por su parte, el artículo 3.º recogía la clasificación de las Viviendas de Protección Oficial, en los siguientes grupos:

a) *Primer grupo*: Aquellas para cuya financiación no se conceda subvención, primas, auxilios o anticipos por el Instituto Nacional de la Vivienda.

b) *Segundo grupo*: Las que sean clasificadas como tales por el Ministerio de la Vivienda, si cumplen las características técnicas y económicas y los condicionamientos subjetivos que se fijen reglamentariamente, y reciban los beneficios que la ley establece (19).

Ahora bien, con ello se establecía una innovación ciertamente importante en cuanto a las calificaciones respectivas de uno y otro grupo, ya que si bien para las Viviendas de Protección Oficial del grupo primero se seguía manteniendo la doble calificación provisional y definitiva, para las del grupo segundo (viviendas sociales) tan sólo existía la calificación objetiva que, según el tenor literal del artículo 4.º, número 3, tan sólo podría ser otorgada «previa comprobación de que una edificación reúna los requisitos de diseño, calidad y precio fijados para tales viviendas». De esta forma, lo que antes podía hacerse tan sólo con la presentación del proyecto se demoraba ahora hasta que las edificaciones estuviesen terminadas (20).

de órdenes de calificación que procede otorgar en cada ejercicio, sin que el programa de construcción conjunto que se realice, conforme a lo dispuesto en el presente Real Decreto, pueda superar la construcción de 450.000 viviendas, ni tenga vigencia una vez que entre en vigor la Ley de Asentamientos Humanos.»

(18) La disposición final primera del Real Decreto establecía lo siguiente: «En las materias no reguladas por el presente Real Decreto se aplicarán las normas establecidas en la legislación reguladora de viviendas de protección oficial, texto refundido de 24 de julio de 1963 y Reglamento para su aplicación de 24 de julio de 1968, aplicables a las viviendas del segundo grupo.»

(19) A este grupo se asimilaban «las construcciones destinadas a fines públicos o sociales, que hayan de preverse con arreglo a la Ley del Suelo y estén enclavadas en los grupos de vivienda social o afectadas a su utilización por sus beneficiarios», siempre que así lo acordase el Gobierno, por Decreto, a propuesta del Ministerio de la Vivienda.

(20) Para las viviendas del grupo primero, el artículo 4.º, núms. 1 y 2, seguía manteniendo, sustancialmente, el mismo criterio que el texto refundido de 1963.

Para remediar tal situación, la Orden ministerial de 24 de noviembre de 1976, por vía de interpretación más que de desarrollo (ya que la dicción utilizada por el Real Decreto de 12 de noviembre, al utilizar la expresión «edificaciones» era ciertamente confusa), vino a establecer el procedimiento para la obtención de las calificaciones objetivas, que quedó establecido en la siguiente forma:

«Art. 3.º 1. El Ministerio de la Vivienda, a través de sus Delegaciones Provinciales, otorgará la calificación objetiva de vivienda social a las que reúnan las condiciones exigidas por las normas técnicas aprobadas al efecto.

2. La calificación se otorgará a petición de los promotores de las viviendas, por promociones completas o partes de las mismas.

La solicitud se efectuará en base al proyecto, con independencia del grado de ejecución en que se encuentren las obras.

En el supuesto de proyectos que hayan de ser realizados en distintas fases independientes, cada fase será objeto de una calificación objetiva, cuyo otorgamiento no prejuzga el derecho del promotor a obtener la calificación de fases posteriores» (21).

(21) El artículo 5.º regulaba la tramitación para la solicitud de las calificaciones objetivas, a la que debían acompañarse los siguientes documentos:

a) Los que acrediten la personalidad del solicitante y, en su caso, la representación que ostente. Tratándose de varios promotores agrupados entre sí, deberá especificarse nombre y apellidos de todos ellos y del representante que designen para entenderse con él en la tramitación del expediente. En el supuesto de no designar representante, se estará a lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley de Procedimiento Administrativo. Se indicará el número del documento nacional de identidad de todos los interesados o cédula de identificación fiscal cuando se trate de persona jurídica.

b) Certificado expedido por el Ayuntamiento, en el que se consigne la calificación urbanística del suelo, excepto cuando el solicitante presente licencia municipal de construcción.

c) Licencia municipal de construcción, cuando la calificación objetiva se solicite para viviendas cuya construcción ya ha sido solicitada.

d) Proyecto de póliza de seguro, con la conformidad de la entidad aseguradora, cuando el seguro sea exigido por el Instituto Nacional de la Vivienda.

e) Certificado del Registro de la Propiedad de la titularidad del dominio de los terrenos o del derecho de superficie o edificación y de la libertad de las cargas o gravámenes que puedan representar un obstáculo jurídico o técnico para el desarrollo del proyecto o económico para la financiación del adquirente.

Si se solicitase el beneficio de expropiación forzosa, los documentos que acrediten la conveniencia de su ejecución, la aptitud de los terrenos para que en ellos se construyan las viviendas y la declaración de que no ha sido posible adquirirlos de sus titulares a un precio cuya repercusión sea compatible con el precio de la vivienda.

f) Proyecto completo, que deberá contar con los documentos y especificaciones señaladas en las normas técnicas.

Cuando se trate de proyectos que hayan de ser realizados en distintas fases independientes, se presentará con el de la primera fase el de urbanización del conjunto, así como los relativos a la construcción de las edificaciones complementarias que deban realizarse, indicando el número de fases en que se divide el proyecto, delimitándolas en los planos y con la indicación expresa de las instalaciones, edificios y servicios complementarios y obras de urbanización a ejecutar en cada fase.

4. EL NUEVO RÉGIMEN DE PROTECCIÓN OFICIAL

El sistema híbrido a que se ha hecho referencia estaba inexorablemente abocado a su desaparición o cuando menos a su transformación, a corto plazo, dada la heterogeneidad de los sistemas que comprendía. Con esta intención el Real Decreto-ley 31/1978, de 31 de octubre, vino a intentar nuevamente unificar el régimen de protección a la Vivienda, lo que supuso una vuelta al sistema de protección oficial de 1963, aunque con la experiencia (y las innovaciones) que pudieron suponer las Viviendas Sociales que, en su origen, intentaron ser (sin conseguirlo) la panacea absoluta para solucionar un tema tan conflictivo. Al objeto de poder constatar la *ratio legis* de esta nueva disposición, nada mejor como transcribir su propio preámbulo en el que se ponen de manifiesto no pocos de los errores cometidos en etapas anteriores en esta materia:

«El Real Decreto-ley 31/1978, de 31 de octubre, establece las bases necesarias para desarrollar una política de vivienda de protección oficial adaptada a la presente situación coyuntural socioeconómica, tratando de fomentar la construcción y la oferta de viviendas, al mismo tiempo que potencia la capacidad adquisitiva de las familias con menores niveles de renta, con lo que se amplía el ámbito de la demanda capaz de acceder, por la vía de la adquisición o del arrendamiento, al disfrute de una vivienda digna.

El nuevo concepto de vivienda de protección oficial se desarrolla mediante el presente Real Decreto, en el que, para tales viviendas, se delimita el ámbito de su aplicación, así como se precisan su destino, superficie, diseño

g) Certificado del arquitecto autor del proyecto, acreditativo de que las viviendas cumplen todos los requisitos de superficie, diseño y calidad necesarios para ser calificadas como viviendas sociales.

h) Plazo en que el promotor se compromete a ejecutar el proyecto. Por su parte, el artículo 4.º establecía lo siguiente:

«Excepcionalmente podrá otorgarse calificación objetiva sobre la vivienda acabada. En este supuesto la calificación será otorgada previa autorización del director general del Instituto Nacional de la Vivienda por delegación del ministro. Los promotores que soliciten la calificación sobre la vivienda acabada deberán presentar los documentos expresados en los párrafos a), d) y e) del artículo 5.º y, además, la licencia municipal de construcción, certificado del arquitecto director, que acredite la finalización de las obras y que las viviendas cumplen todos los requisitos exigidos por las obras técnicas para ser calificadas como viviendas sociales, acompañado de la documentación técnica que refleje la situación final de la obra.»

El artículo 7.º de la Orden ministerial regulaba las actuaciones en la siguiente forma:

«1. Las solicitudes de calificación objetiva y documentación complementarias serán examinadas por los Servicios correspondientes de las Delegaciones Provinciales del Ministerio de la Vivienda. 2. Si se observara la falta de algún documento de los enumerados en el artículo 5.º, se requerirá al promotor para que aporte en los términos y bajo los apercibimientos establecidos en el artículo 71 de la Ley de Procedimiento Administrativo. 3. Las Delegaciones Provinciales del

REGIMEN DE PROTECCION PUBLICA A LA VIVIENDA

y calidad. Se define asimismo el módulo económico que servirá a los efectos de la fijación de los precios de renta y venta máxima de una única categoría de viviendas de protección oficial.

La disposición distingue claramente, dentro del régimen de protección oficial, la promoción pública de la privada, delimitando un tratamiento diferenciado en concordancia con la finalidad que a cada una de ellas le es propia.

El sistema de financiación que la presente disposición regula contempla simultáneamente la existencia de préstamos a promotores y adquirentes; posibilita a estos últimos, en determinados casos, el disfrute de una ayuda económica personal, y favorece especialmente a las promociones privadas de viviendas sin ánimo de lucro.

En el Real Decreto se establece de forma precisa el régimen legal aplicable y el procedimiento de tramitación de los expedientes, a fin de agilizar los mecanismos de actuación del sistema, sin que ello implique ausencia del necesario control en la calidad de la edificación.

Concepto nuevo desarrollado en este Real Decreto es el de la ayuda económica personal a favor de los adquirentes o usuarios de viviendas con determinados niveles de renta, y cuya cuantía y alcance considera la composición familiar. El apoyo financiero para estas ayudas se concreta en las Entidades Oficiales de Crédito y en los Presupuestos Generales del Estado.

El Instituto Nacional de la Vivienda, como Órgano especializado del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, para la promoción pública de viviendas, ensancha sus posibilidades de suscripción de convenios con entidades de carácter público, cumpliendo en todo caso el fin de atender prioritariamente a la eliminación del chabolismo y de la infravivienda, y posibilitando el acceso—en compra o alquiler— a las familias con menores niveles de renta.

La introducción de una mayor libertad de actuación para los promotores de viviendas de protección oficial,

Ministerio de la Vivienda, teniendo en cuenta la documentación otorgada por el promotor y los informes de sus órganos competentes, otorgarán o denegarán la calificación objetiva en el plazo de un mes, desde la fecha de la solicitud por el promotor o desde el vencimiento de los plazos que se le hubieran concedido con arreglo a lo dispuesto en el apartado anterior. 4. En cualquier momento el Ministerio de la Vivienda, a través de sus Servicios Técnicos, podrá realizar cuantas inspecciones estime convenientes para comprobar si el proyecto o las obras de construcción o las viviendas ya terminadas cumplen con las normas requeridas para que sean calificadas como viviendas sociales, así como para verificar la idoneidad de los documentos y certificados aportados. 5. La denegación de la calificación objetiva será motivada y susceptible de recurso de alzada, cuya resolución pondrá fin a la vía administrativa.

junto con la mayor exigencia en el cumplimiento de las obligaciones inherentes a los adquirentes y usuarios de estas viviendas, justifica una intensificación del régimen sancionador para corregir las infracciones que se cometen.

Por último, las disposiciones transitorias abren con amplitud la vía de integración en el nuevo sistema de viviendas de protección oficial para las situaciones derivadas de los sistemas todavía vigentes, y, al propio tiempo, respeta la libertad de opción de los promotores para continuar con los sistemas anteriores durante un cierto período de tiempo y sin merma del derecho adquirido.»

A partir de este momento se intentará unificar el concepto de «vivienda protegida», a cuyo efecto el artículo 1.º del Real Decreto-ley establece que «existirá una única categoría de viviendas de protección oficial, que serán aquellas que, dedicadas a domicilio habitual y permanente, tengan una superficie útil máxima de 90 metros cuadrados y cumplan las condiciones especialmente respecto a precios y calidad que se señalen en las normas de desarrollo del presente Real Decreto-ley y sean calificadas como tales. Sin embargo, la disposición transitoria primera permite que durante el plazo de seis meses, a partir de la entrada en vigor del mismo, puedan iniciarse expedientes de viviendas de protección oficial acogiendo a la legislación anterior (22), aspecto éste que se reguló por la Orden de 12 de enero de 1979.

(22) Para los expedientes en trámite las disposiciones transitorias segunda y séptima establecen las siguientes prescripciones:

1.ª Durante el plazo de seis meses, a partir de la entrada en vigor del Real Decreto-ley 31/1978, de 31 de octubre, podrán iniciarse expedientes de viviendas de protección oficial acogiendo a la legislación anterior.

2.ª Las viviendas de protección oficial construidas o en construcción con calificación obtenida al amparo de regímenes anteriores que hayan sido objeto de contrato de compraventa o promesa de venta seguirán rigiéndose por las disposiciones de su legislación respectiva.

Excepcionalmente, cuando la vivienda objeto del contrato sea una vivienda acogida a la legislación de viviendas sociales, surgidas al amparo del Real Decreto-ley 12/1976, de 30 de julio, y el adquirente no haya tenido acceso a la financiación prevista en dicha legislación, podrá acogerse a lo establecido en el Real Decreto-ley sobre política de viviendas de protección oficial y en el presente Real Decreto que lo desarrolla siempre que medie consentimiento entre el promotor y el adquirente.

3.ª Durante el plazo de nueve meses, a partir de la entrada en vigor del Real Decreto-ley sobre política de viviendas de protección oficial, podrán acogerse a lo dispuesto en la presente disposición las viviendas de protección oficial cuyos expedientes hayan sido calificados al amparo de los regímenes anteriores y que no hubiesen sido objeto de cesión por cualquier título, así como las de los ya iniciados en la fecha de publicación del Real Decreto-ley antes mencionado, o las de los que inicien de acuerdo con la disposición transitoria primera.

4.ª Los Patronatos de Casas, creados por ley, como Organismos Autónomos de la Administración del Estado, que tengan aprobados por el Gobierno programas de ejecución de viviendas para arrendamiento de personal en los distintos departamentos ministeriales (con independencia de que puedan acogerse a los preceptos y beneficios de este Real Decreto para promocionar viviendas de alquiler con función logística o social) continuarán acogidos a la legislación anterior hasta la terminación de los denominados programas y, en todo caso, se regirán conforme

En el fondo todo el planteamiento que se deja traslucir en esta nueva normativa no deja de ser el producto del estudio realizado el 31 de diciembre de 1977 por una Comisión Mixta Interministerial (formada por representantes de los Ministerios de Economía, Hacienda y Obras Públicas y Urbanismo, así como una representación de la Comisión Ejecutiva de la Agrupación Nacional de Promotores y Constructores), por encargo del Gobierno a raíz de los Pactos de la Moncloa que propiciaban una liberalización progresiva en el sector de la vivienda. Con ello se intentaba implantar un sistema de economía libre (similar al de Estados Unidos o Alemania Federal) que condujese a una desaparición, a largo plazo, del sistema actual de viviendas de protección oficial (23). Las bases de actuación establecidas en este informe eran, en líneas generales, las siguientes:

1.^a Propugnar el establecimiento de una norma legal de rango superior, con ámbito de aplicación en todo el territorio nacional, en la que se establecieren unas normas de diseño y calidad obligatorias para todos los promotores de viviendas. La inspección y control en el cumplimiento de tales prescripciones debería ser objeto de una descentralización, encomendándose, por tanto, a los Ayuntamientos y demás Corporaciones Locales.

2.^a Estratificación de la demanda en el sector de la vivienda, a cuyo efecto se diferenciarán los siguientes grupos:

a) Un primer estamento que comprendería a todos aquellos sectores de la población que, por insuficiencia de su capacidad económica, no pudieren acceder a la propiedad de una vivienda ni siquiera en el cauce de unos circuitos privilegiados de financiación. Para este grupo se propugna una política de construcción de viviendas con cargo a los Fondos Presupuestarios del Estado, al

a sus reglamentos y normas orgánicas en los regimenes especiales que regulan el uso de las viviendas que, por ser propiedad de los mismos, forman parte del patrimonio del Estado.

5.^a La superficie de las viviendas de protección oficial que, de acuerdo con lo previsto en la segunda y tercera de estas disposiciones, opten por acogerse al presente Real Decreto-ley no podrán exceder de 90 metros cuadrados de superficie útil, computándose a tales efectos 1,25 metros cuadrados de superficie construida con un metro cuadrado de superficie útil.

Cuando se trate de viviendas sociales del Real Decreto-ley 12/1976, de 30 de julio, podrán alcanzar una superficie útil de hasta 96 metros cuadrados, medidos éstos conforme a lo dispuesto en el artículo 1 del Real Decreto-ley 2978/1976, de 16 de septiembre.

6.^a En tanto no se aprueben las normas técnicas de diseño y calidad, previstas en el artículo 5.^o del presente Real Decreto, regirán, respecto a la calidad, las establecidas en las Ordenes ministeriales de 24 de noviembre de 1976 y 17 de mayo de 1977, y respecto al diseño, las Ordenanzas provinciales de Vivienda de Protección Oficial, aprobadas por Orden de 20 de mayo de 1979.

7.^a Los titulares de calificación subjetiva de vivienda social que no hayan suscrito compromiso alguno para acceder a una vivienda social podrán acceder a la ayuda económica personal establecida en el presente Real Decreto.

(23) Datos tomados de la conferencia de F. ALONSO TELLADO, «Financiación de Viviendas de Protección Oficial por el Banco de Crédito a la Construcción», en el ciclo organizado en 1978 por el Instituto de Estudios Inmobiliarios bajo el título *La financiación de viviendas en España*.

objeto de ser cedidas en régimen de alquiler. Sin embargo, esta solución parece a todas luces incorrecta en cuanto que supondría la aparición de un «parque inmobiliario» de titularidad estatal que conduciría, a largo plazo, a una serie de conflictos graves (dada la ya probada incapacidad empresarial de la Administración pública) y de gastos muy cuantiosos para atender a la conservación y administración de estas viviendas. Este inconveniente podría, no obstante, ser fácilmente obviado acudiendo al sistema de acceso diferido a la propiedad, siempre y cuando estas promociones se encontrasen al alcance de las familias a las cuales irían destinadas.

b) El segundo estamento abarcaría a aquellas familias que, teniendo unos ingresos medios comprendidos entre una cifra mínima y otra máxima, no pudieren adquirir viviendas en las condiciones normales del mercado. Para este grupo se propone que, con cargo a fondos del Estado, se establezcan unas ayudas personalizadas con unas condiciones más favorables que las habituales del mercado. Con ello, en realidad, no viene sino a recogerse toda la filosofía del régimen de viviendas sociales en cuanto a las «calificaciones subjetivas», y que será mantenido (aunque no con el mismo montaje, sino a través de las denominadas ayudas económicas personales), en la nueva legislación de viviendas de protección oficial.

c) Finalmente, el tercer estamento de la demanda vendrá referido a aquellos sectores de población que tienen capacidad económica suficiente para acceder a una vivienda en las condiciones normales del mercado.

3.ª Se propugna un sistema subjetivo de bonificaciones tributarias que afectarían tan sólo a los beneficiarios del segundo estamento de la demanda, a que antes se ha hecho referencia, y que sería aplicado por éstos en el mercado. Como puede observarse, en este punto es clara la tendencia a suprimir todo tipo de beneficios fiscales a los promotores de viviendas, con lo cual desaparecería de suyo el concepto de vivienda públicamente protegida. La protección se dirigiría al adquirente, tan sólo, y no a los promotores de viviendas tal como viene sucediendo hasta el presente. En realidad tal objetivo dista mucho de poder llegar a alcanzarse, ya que, aunque el Real Decreto-ley de 31 de octubre de 1978 y Real Decreto 3148/1978 tiendan a reforzar la protección a la demanda (a través de la ayuda económica personal), sigue subsistiendo la financiación a la oferta (préstamos base al promotor). Lo que es más, ni siquiera el Proyecto de Ley de Protección Pública a la Vivienda, elaborado por el Gobierno, deja fuera a los promotores de los sistemas de financiación que establece para las denominadas «protección pública» (que comprende a las Viviendas

de Protección Oficial y a una nueva categoría denominada «Viviendas de Rehabilitación Protegida»).

4.ª El funcionamiento de este sistema de libertad de mercado precisa la creación de potenciación de un sistema financiero que necesariamente ha de servir de soporte a todo el sector de la vivienda. Para ello se aconseja la creación de un mercado secundario de hipotecas que tenga el volumen necesario para poder suministrar al mercado primario (contratación directa de préstamos hipotecarios) los fondos necesarios para un funcionamiento fluido. Las bases de este sistema (cuya creación pretende llevar a cabo la Ley de Protección Pública a la Vivienda, actualmente en fase de proyecto) se montan ya en la nueva Legislación de Viviendas de Protección Oficial mediante la posibilidad que se otorga a los Bancos privados para conceder los préstamos base al promotor y al adquirente. Posibilidad que ya fue concedida, también, con la Legislación de Viviendas Sociales y que parece abocada al fracaso debido a la inexistencia de incentivos suficientes para hacer entrar en este mercado financiero al sector bancario.

El Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre, desarrolló las prescripciones contenidas en el Real Decreto-ley de 31 de octubre y, si bien mantiene en lo fundamental el concepto de vivienda de protección oficial, precisa más su contenido en cuanto que establece sus límites, a través de las siguientes determinaciones:

a) *Ambito de aplicación*

Según lo dispuesto en el artículo 2.º, la protección oficial se extiende no sólo a las viviendas, sino también a los siguientes elementos:

«A) A los locales de negocio situados en los inmuebles destinados a vivienda, siempre que su superficie útil no exceda del 30 por 100 de la superficie útil total. Estos locales de negocio habrán de situarse en plantas completas y distintas de las que se destinan a viviendas.

Cuando un mismo promotor construya más de 100 viviendas podrá agrupar la indicada superficie destinada a locales de negocio en edificio independiente, siempre que esté situado en terrenos contiguos ocupados por aquéllas, forme con los mismos edificios de viviendas un conjunto urbano y se incluya en el mismo proyecto. °

B) A los talleres de artesanos y los anejos de las viviendas de labradores, ganaderos y pescadores, cuyo presupuesto de ejecución material no exceda de la mitad del importe del mismo presupuesto de las viviendas ni el coste de ejecución material del metro cuadrado de superficie útil exceda del de la vivienda.

C) A las edificaciones, instalaciones y servicios complementarios para fines religiosos, culturales, comercia-

les, sanitarios, asistenciales, deportivos, administrativos, políticos, recreativos y, en general, todas aquellas obras destinadas a equiparamiento social, siempre que formen parte de núcleos de población constituidos al menos en un 50 por 100 por viviendas de protección oficial.

Cuando en cumplimiento de lo dispuesto en las ordenanzas que sean de aplicación, o por voluntad del promotor, se incluyan en el proyecto garajes que tengan la consideración de anejos inseparables de las viviendas del inmueble, la superficie útil de los mismos, dentro de los límites máximos establecidos en la correspondiente ordenanza, se computará a efectos de determinar los precios de venta o renta de las viviendas, pero no se tendrá en cuenta ni para la concesión de ayudas económicas personales ni para determinar la superficie máxima de la vivienda a que corresponda. En el caso de que los garajes no estén vinculados a las viviendas, se considerarán a todos los efectos como locales comerciales.

El mismo régimen legal se aplicará a los trasteros y otras dependencias cuya altura libre exceda de uno coma cincuenta metros y que se consideren anejos inseparables de las viviendas. En cualquier caso, el precio de venta o renta de los mismos no podrá exceder de un diez por ciento del precio total de la vivienda.

D) A los terrenos y obras de urbanización necesarios para llevar a cabo la construcción, de acuerdo con las normas, planes parciales y ordenanzas, que sean aplicables. El valor de los terrenos acogidos al ámbito de la protección, sumado al total importe del presupuesto de las obras de urbanización, no podrá exceder del quince por ciento de la cifra que resulte de multiplicar el precio de venta del metro cuadrado de superficie útil, en el momento de la calificación definitiva, por la superficie útil de las viviendas y demás edificaciones protegidas.

Cuando se proyecten grupos no inferiores a quinientas viviendas podrá extenderse la protección a los terrenos y obras de urbanización del conjunto que guarden la debida proporción con las edificaciones proyectadas. En estos casos, el valor de los terrenos acogidos al ámbito de la protección, sumado al total importe del presupuesto de las obras de urbanización, no podrá exceder del veinte por ciento de la cifra que resulte de multiplicar el precio de venta del metro cuadrado de superficie útil, en el momento de la calificación definitiva, por la superficie útil total de las viviendas y demás edificaciones protegidas.»

b) *Destino*

En este sentido el artículo 3.º dice:

«Las viviendas de protección oficial habrán de dedicarse a domicilio habitual y permanente, sin que bajo ningún concepto puedan destinarse a segunda residencia o a cualquier otro uso.

A tal efecto, se entenderá 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, hasta el tercer grado, que convivan con el titular, ejerzan en la vivienda una profesión o pequeña industria doméstica, aunque sea objeto de tributación.

Asimismo, se entenderá 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.

La suspensión de la obligación de ocupar la vivienda que, de acuerdo con lo establecido en el Decreto mil veintisiete/mil novecientos setenta, de veintiuno de marzo, asiste al emigrante, se extenderá por todo el tiempo que el mismo permanezca en el extranjero por razón de trabajo.»

c) *Superficie útil*

Con relación a este punto, en el artículo 4.º se establece lo siguiente:

«Se entiende por "superficie útil" la del suelo de la vivienda cerrada por el perímetro definido por la cara interior de sus cerramientos con el exterior o con otras viviendas o locales de cualquier uso. Asimismo incluirá la mitad de la superficie de suelo de los espacios exteriores de uso privativo de la vivienda, tales como terrazas, miradores, tendederos u otros hasta un máximo del 10 por 100 de la superficie útil cerrada.

Del cómputo de superficie útil queda excluida la superficie ocupada en la planta por los cerramientos interiores de la vivienda, fijos o móviles, por los elementos estructurales verticales y por las canalizaciones o conductos con sección horizontal superior a 100 centímetros cuadrados, así como la superficie de suelo en la que la altura libre sea inferior a 1,50 metros cuadrados.

Cuando se trate de viviendas iguales y dispuestas en columna vertical, dentro de un mismo edificio, para el cómputo de las superficies ocupadas en planta por los

elementos estructurales verticales y por las canalizaciones o conductos con sección horizontal superior a 100 centímetros cuadrados, se tomará la media aritmética de los valores correspondientes a las viviendas situadas en las plantas inferior y superior de la columna, siempre que la divergencia entre aquellos valores no sea superior al 100 por 100.

En el caso de edificaciones a las que se extienda la protección oficial, de acuerdo con el artículo 2.º del presente Real Decreto, se entenderá por superficie útil la que resulte de multiplicar la superficie construida por 0,80.»

d) *El módulo*

Según lo dispuesto en el artículo 6.º del Real Decreto, «el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, mediante Orden ministerial, determinará áreas geográficas homogéneas en razón a distintos factores que intervienen en la formación del precio de la vivienda, y fijará el módulo (M) aplicable a cada una de dichas áreas» (24).

(24) La Orden ministerial de 19 de enero de 1979 establece la cuantía del módulo para las distintas áreas geográficas homogéneas en la siguiente forma:

•Artículo 1.º *Módulo*.—A los efectos de lo dispuesto en el artículo 6.º del Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre, sobre política de vivienda de protección oficial, se establecen los módulos que a continuación se indican para cada una de las áreas geográficas siguientes:

Area geográfica O₁

Módulo: Treinta mil (30.000) pesetas.

Capitales, áreas metropolitanas y municipios de 75.000 habitantes, o más, de las provincias de:

Barcelona. Madrid.

Area geográfica O₂

Módulo: Veintisiete mil quinientas (27.500) pesetas.

Municipios de menos de 75.000 habitantes de las provincias de:

Barcelona. Madrid.

Area geográfica A₁

Módulo: Veintinueve mil (29.000) pesetas.

Capitales, áreas metropolitanas y municipios de 50.000 habitantes, o más, de las provincias de:

Alava.	León.	Santander.
Coruña (La).	Navarra.	Vizcaya.
Guipúzcoa.	Oviedo.	Zaragoza.

Area geográfica A₂

Módulo: Veintiséis mil quinientas (26.500) pesetas.

Municipios de menos de 50.000 habitantes de las provincias de:

Alava.	León.	Santander.
Coruña (La).	Navarra.	Vizcaya.
Guipúzcoa.	Oviedo.	Zaragoza.

Area geográfica B₁

Módulo: Veintiséis mil quinientas (26.500) pesetas.

REGIMEN DE PROTECCION PUBLICA A LA VIVIENDA

Dicho módulo (M) servirá de base para establecer los precios de venta y renta de las viviendas de protección oficial y será revisado periódicamente, al menos una vez al año, mediante la aplicación de la siguiente fórmula (25):

$$K_t = 0,35 \frac{M_t}{M_o} + 0,40 \frac{M_t}{M_o} + 0,25$$

Capitales, áreas metropolitanas y municipios de 35.000 habitantes, o más, de las provincias de:

Albacete.	Huelva.	Pontevedra.
Alicante.	Huesca.	Salamanca.
Almería.	Jaén.	Santa Cruz de Tenerife.
Baleares.	Lérida.	Segovia.
Burgos.	Logroño.	Sevilla.
Cádiz.	Lugo.	Tarragona.
Castellón.	Málaga.	Valencia.
Córdoba.	Murcia.	Valladolid.
Gerona.	Orense.	Zamora.
Granada.	Palencia.	Ceuta.
Guadalajara.	Palmas (Las).	Melilla.

Area geográfica B₂

Módulo: Veinticuatro mil quinientas (24 500) pesetas.

Municipios de menos de 35.000 habitantes de las provincias de:

Albacete.	Huelva.	Pontevedra.
Alicante.	Huesca.	Salamanca.
Almería.	Jaén.	Santa Cruz de Tenerife.
Baleares.	Lérida.	Segovia.
Burgos.	Logroño.	Sevilla.
Cádiz.	Lugo.	Tarragona.
Castellón.	Málaga.	Valencia.
Córdoba.	Murcia.	Valladolid.
Gerona.	Orense.	Zamora.
Granada.	Palencia.	Ceuta.
Guadalajara.	Palmas (Las).	Melilla.

Area geográfica C₁

Módulo: Veinticinco mil (25.000) pesetas.

Capitales y municipios de 20.000 habitantes, o más, de las provincias de:

Avila.	Ciudad Real.	Teruel.
Badajoz.	Cuenca.	Toledo.
Cáceres.	Soria.	

Area geográfica C₂

Módulo: Veintidós mil quinientas (22.500) pesetas.

Municipios de menos de 20.000 habitantes de las provincias de:

Avila.	Ciudad Real.	Teruel.
Badajoz.	Cuenca.	Toledo.
Cáceres.	Soria.	

(25) -Art. 2.º *Revisión del módulo.*—Los módulos establecidos serán revisados de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6.º del Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre, sobre política de viviendas de protección oficial.

Art. 3.º *Renta.*—A los efectos de determinar la renta a que se hace referencia en el artículo 12 del Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre, se establece el porcentaje del 6 por 100.

Los símbolos empleados en esta fórmula tienen la significación siguiente:

- K_t = Coeficiente de revisión para obtener el nuevo módulo (M) aplicable vigente para el período t .
- H_t = Media aritmética de los últimos índices de coste de mano de obra, correspondientes a las provincias pertenecientes a áreas geográficas homogéneas, publicados en el «Boletín Oficial del Estado», antes de la fecha de comienzo del período t .
- H_0 = Media aritmética de los índices de coste de mano de obra publicados en el «Boletín Oficial del Estado» correspondientes a las provincias pertenecientes a áreas geográficas homogéneas, y anteriores a los que se utilizan para calcular H_t , de forma tal que entre ambos se extienda un período de tiempo igual al que ha estado vigente el módulo (M) que se revisa.
- M_t = Media aritmética de los últimos índices de energía, cemento, productos siderúrgicos, cerámica y madera, publicados en el «Boletín Oficial del Estado», antes de comenzar el período t .
- M_0 = Media aritmética de los índices de energía, cemento, productos siderúrgicos, cerámica y madera, publicados en el «Boletín Oficial del Estado» y anteriores, a los que se utilizan para calcular M_t de forma tal que, entre ambos, se extienda un período de tiempo igual al que ha estado vigente el módulo (M) que se revisa.

Todos estos elementos vienen a configurar el concepto jurídico de vivienda de protección oficial que, al igual que ocurría ya con otros sistemas, engloba una serie de construcciones (locales comerciales, garajes, trasteros) que no se incluyen en la noción normal o vulgar de vivienda. Con ello se intenta que el régimen de protección no impida que los bloques de edificaciones sean algo más que meras «colmenas humanas», para lo cual se incluyen, no sólo los elementos propios de los edificios de viviendas (locales comerciales, garajes o trasteros) sino también «las edificaciones, instalaciones y servicios complementarios para fines religiosos, culturales, comerciales, sanitarios, asistenciales, deportivos, políticos, recreativos y, en general, todas aquellas obras destinadas a equipamiento social, siempre que formen parte de núcleos de población constituidos al menos en un 50 por 100 de viviendas de protección oficial», según indica el artículo 2.º, apartado c) del Real Decreto 3148/1978, al que ya se hizo anteriormente referencia.

De esta forma se da cauce a una nueva orientación en materia de política de vivienda que permita, según ya quedó indicado líneas anteriores, abocar a un mercado libre. El primer paso para ello consiste en la uniformidad (o, por mejor decir, homogeneidad) de estas viviendas y de sus sistemas de equipamiento, con las viviendas libres.

Se tiende a que, cuando menos, las viviendas de protección oficial cuenten con una calidad mínima de construcción y equipamiento que pueda ser equiparable a lo que normalmente se ofrece en el mercado libre. Una vez que este objetivo se haya cumplido podrá darse un paso más y suprimir totalmente el régimen de protección a la vivienda, sustituyéndolo por otro en el que el concepto relevante no sea ya el objeto sino el sujeto (el adquirente o arrendatario). Sobre este tema, no obstante, volveremos a insistir en los apartados siguientes, ya que constituye el núcleo esencial de toda la filosofía inspiradora del sistema vigente e incluso (lo que es más importante), de los futuros modelos de actuación de los poderes públicos en el sector de la vivienda.

III. Régimen jurídico de las viviendas de protección pública

1. ASPECTOS GENERALES

Una vez examinada la tipología de viviendas de protección pública (en su acepción más genérica), a lo largo del último decenio, procede analizar el régimen jurídico especial al que estas viviendas se encontraban y se encuentran actualmente sometidas. Cabalmente, la primera pregunta que puede hacerse a este respecto apunta a la razón de ser de la existencia de una diversidad de tratamiento jurídico en el ámbito de las viviendas. No me refiero ya a la pluralidad de sistemas reguladores de estas viviendas (de los cuales, tan sólo se ha hecho referencia en el apartado anterior a una parte ínfima), sino más concretamente a la progresiva intervención administrativa en esta materia. Evidentemente que la cuestión no puede ser solventada exclusivamente dentro del marco de la vivienda, puesto que obedece a la evolución misma del intervencionismo administrativo en las esferas de actividad de los particulares.

La primera intervención en esta materia tuvo lugar con la Ley de «casas baratas» de 12 de junio de 1911, cuya finalidad era ciertamente limitada. Sin embargo, poco a poco, se fue pasando de algo que podría considerarse como excepcional al establecimiento de dos categorías generales en materia de vivienda: la vivienda libre y la vivienda protegida. Unas y otras tienen un régimen jurídico sustancialmente diferente. Si la vivienda protegida se encuentra sometida a unas limitaciones específicas (en cuanto a régimen de utilización, superficie, destino, precios, etc.) también obtiene la contrapartida de un tratamiento más favorable (que afecta, sustancialmente, a su financiación y al régimen impositivo).

La Constitución de 1978, sin embargo, da pie para entender que la denominada «actuación de los poderes públicos» (entiéndase como tal la Administración) se dirige a todo tipo de viviendas (ya sean pro-

tegidas o libres). En este sentido, el artículo 47 establece que «todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada», añadiendo a continuación que «los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación». Como puede verse no sólo se trata de regular un régimen especial de viviendas (las de protección pública) sino toda la actuación administrativa en esta materia cuya conexión, además, con el urbanismo resulta insoslayable. En tal sentido el proyecto de Ley de protección pública a la vivienda, remitido a las Cortes en el momento de escribir estas líneas, es bien explícito a este respecto por cuanto que engloba a todo tipo de viviendas (26).

Ya se hizo referencia, en el capítulo anterior, a la existencia de un informe elaborado por una Comisión Mixta Interministerial (con participación, también, de representantes de los promotores) el 31 de diciembre de 1977, en el que se postulaba, abiertamente, la necesidad de acudir a un sistema de mercado libre en materia de vivienda. Para ello resulta ineludible comenzar por establecer una regulación única para todo tipo de viviendas que es, en definitiva, el objetivo fundamental de la Ley de Protección Pública a la Vivienda. El título podría prestarse a equívocos pero no debe dejar de tenerse en cuenta que con ello no se hace referencia a un tipo de actuaciones que afecten a un sector concreto de las viviendas, sino, por el contrario, a todo el mercado (donde quedarían incluidas las de protección pública y las viviendas que podríamos denominar como libres), aunque lo cierto es que, por el momento, el proyecto es mucho menos ambicioso, ya que se limita, tan sólo, a ofrecer un cuerpo normativo básico, para ambos tipos de viviendas, sin llegar a unificar su tratamiento jurídico.

Quizá esta orientación (que, por el momento, tan sólo se adopta en parte) haga pensar que nos encontramos frente a un retroceso en este sector al tratar de reconducirlo a un régimen de mercado libre. Sin embargo, este es, precisamente, el camino más obvio y directo para obtener una ausencia de discriminación en el trato a los particulares (excluido, claro está, la socialización completa del sector que, hoy por hoy, no parece viable dado que comportaría, necesariamente, una socialización simultánea del suelo). La clasificación de las viviendas en dos grandes grupos (las de protección oficial, o su

(26) En este sentido, el artículo 2.º del proyecto de ley establece lo siguiente:

«Es objetivo básico de esta Ley atender las necesidades de vivienda de los españoles, en cada momento, en función del nivel de desarrollo socio-económico general.»

Para ello se fomentará la construcción, la rehabilitación y la mejora de las viviendas; la mejora de la relación entre la calidad y el coste de las mismas; la utilización adecuada y la ocupación racional del patrimonio inmobiliario residencial, y la dotación de ayudas económicas a las personas con necesidad de vivienda.»

Por su parte, el artículo 5.º distingue entre vivienda de régimen libre y la de régimen protegido (que a su vez pueden ser de protección oficial o de «rehabilitación protegida»).

equivalente, y las libres) arroja, como resultado, prácticamente insoslayable, la creación de dos subsectores o mercados independientes cuyas condiciones de oferta y demanda no son coincidentes.

El objetivo fundamental, interpretando la propia *ratio legis* de la Constitución, es que cada ciudadano español pueda tener acceso a una vivienda digna y que, además, no exista discriminación alguna en el trato. Pues bien, para alcanzar esta doble finalidad será preciso, ante todo, suprimir o, cuando menos, crear las condiciones necesarias para que, a medio o largo plazo, no exista más que un solo tipo de vivienda en el mercado. Los sectores de población con rentas más bajas no tienen por qué habitar, necesariamente, en viviendas de peor calidad (e, incluso, estéticamente muy inferiores) al resto de la población.

Esta filosofía, sin embargo, se ha encontrado implícita (en una u otra forma) en todos los sistemas normativos que han regulado, hasta el presente, lo que, genéricamente, denominamos como viviendas de protección pública (quizá con exclusión de las denominadas viviendas sociales que no pudieron subsistir, precisamente, a causa de las exigencias técnicas y controles de calidad a que se encontraban sometidas). Se trata de algo sencillo pero que, hasta fechas muy recientes, no ha sido tomado en cuenta por el legislador. Si se quiere obtener una política de vivienda que no discrimine (por razón de sus rentas) a la población, debe suprimirse el concepto de «vivienda de protección pública». Las alternativas, en este contexto, son bien simples: o bien se suprime todo sistema de ayuda a la vivienda (como tal) o, por el contrario, la Administración debe proteger, por igual, a todas las viviendas. Este segundo camino conduce de suyo a la socialización de la vivienda en tanto que el primero apunta hacia la creación de un sistema de mercado libre. Mercado libre respecto de la vivienda en sí, que no enerva, en forma alguna, la intervención de la Administración pública en este sector, por cuanto que ésta vendrá dirigida al sector de la demanda y no al de la oferta.

Ya no se tratará de conceder ayudas para la construcción de determinadas viviendas al objeto de que se produzca un «abaratamiento» de su costo y puedan acceder a las mismas sectores de población que, de otra forma, no podrían hacerlo. Por el contrario, la ayuda apuntará directamente a la demanda de tal forma que estos mismos sectores cuenten con unos medios adicionales de financiación de las viviendas que libremente ofrezca el mercado.

El cambio de orientación me parece claro en sus fundamentos y principios inspiradores, ya que la discriminación en el trato quedará eliminada al no existir un tipo de viviendas específicamente destinadas a los sectores de población con nivel más bajo de rentas. Será, además, la demanda la que merced al sistema de ayudas concedido por la Administración podrá dirigir, en cierto modo, al sector de la oferta de viviendas y no al contrario como ha venido sucediendo hasta ahora.

Pero es que, además, si todo este nuevo enfoque se combina con una acción directa de la Administración (sustancialmente, el INV) en el sector de la oferta de viviendas (esto es, bajo la forma de la denominada «promoción pública») que cubra las necesidades marginales del sistema, podrá llegarse a transformar totalmente el mercado de la vivienda. Desde el momento en que los beneficios fiscales se reconozcan tan sólo a los adquirentes de viviendas (cuando reúnan determinadas condiciones) y la ayuda financiera (en forma de préstamos y subvenciones) se conceda igualmente a los mismos, el promotor no tendrá motivo alguno para realizar discriminación alguna ya que percibirá de igual forma el precio de venta de las viviendas. La única diferencia es que habrá sectores que deberán financiarse por sí mismos la adquisición y otros (los de niveles de renta más bajos) a quienes la financiación les vendrá otorgada a través de los cauces establecidos para ello por la Administración pública.

En realidad, el sistema, como tal, podría haber sido instrumentado ya, si no fuese por una elemental consideración que viene a ser la clave de todo el sistema: la inexistencia, en el mercado libre, de los sistemas de financiación necesarios para la construcción de viviendas. Sistemas que, como ya hemos indicado en otro capítulo, se basan en la instalación y funcionamiento adecuado de un mercado secundario de hipotecas. En este mercado secundario, la Banca oficial (y muy singularmente, por su experiencia, el Banco Hipotecario de España) actuaría como «Banco de Bancos» (al centralizar la cartera de valores inmobiliarios) y la Banca privada (junto con las Cajas de Ahorros) sería quien concediese las ayudas financieras a los promotores. Todo este montaje, sin embargo, no puede surgir espontáneamente por muy perfectamente que se encuentre regulado a nivel normativo. Es preciso, además, que el mercado responda y que pueda canalizar el ahorro privado hacia las cédulas hipotecarias de tal forma que proporcione la fluidez de capital necesaria para que todos sus mecanismos funcionen. Y ésto no es precisamente labor de un día, sino, por desgracia, de largos años, debido a lo cual el sistema a que se ha hecho referencia deberá ser implantado paulatinamente, hasta que este «mercado secundario de hipotecas» adquiera el volumen y la consolidación suficiente para poder emanciparse como mercado independiente de financiación de préstamos hipotecarios para la construcción de viviendas. Hasta entonces la Administración pública deberá seguir actuando en el sector de la oferta de vivienda junto con un protagonismo, cada vez mayor, en el sector de la demanda.

2. SISTEMAS DE PROMOCIÓN

Inicialmente, el texto refundido de la legislación sobre Viviendas de Protección Oficial de 24 de julio de 1963 no distingue claramente entre la promoción pública o privada de viviendas. El concepto fundamen-

tal, a estos efectos, era el de «promotor», que, según el artículo 6.º, podía corresponder a los siguientes sujetos:

a) Los particulares que individualmente o agrupados construyan viviendas para sí, para cederlas en arrendamiento o para venderlas.

b) Las Sociedades inmobiliarias y Empresas constructoras que edifiquen viviendas para arrendarlas o venderlas.

c) Los Ayuntamientos, Mancomunidades, Diputaciones provinciales o Cabildos insulares, mediante cualquiera de los procedimientos establecidos en su legislación para la prestación de servicios.

d) Los Patronatos provinciales o municipales que se constituyan con el exclusivo objeto de construir viviendas con destino al personal de su plantilla, sea administrativo, técnico, de servicios especiales o subalterno, en situación de activo o jubilado, así como para las personas de sus familias, siempre que tengan reconocida pensión como causahabientes del mismo. Estos Patronatos podrán construir también las viviendas necesarias para los funcionarios públicos que no formen parte de su plantilla y que hayan de residir en la respectiva provincia o término municipal.

e) La Delegación Nacional de Sindicatos, a través de la Obra Sindical del Hogar y de Arquitectura.

f) Los Ministerios y Organismos oficiales y del Movimiento por sí mismos o mediante la creación de Patronatos con destino a sus funcionarios, así como a sus causahabientes, siempre que estos últimos tengan reconocido haber pasivo con cargo a los presupuestos generales del Estado o Mutualidades de carácter oficial.

g) El Instituto Nacional de Colonización.

h) El Instituto Social de la Marina.

i) Las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana.

j) Las Corporaciones y los Colegios profesionales respecto a viviendas destinadas a sus miembros o colegiados y empleados.

k) Las cooperativas de viviendas con destino exclusivo a sus asociados y las Mutualidades y Montepíos libres.

l) Las entidades benéficas de construcción.

m) Las Cajas de Ahorro.

n) Las empresas industriales, agrícolas y comerciales que reglamentariamente estén obligadas a construir viviendas para dar alojamiento a su personal y las que aun sin estar obligadas las construyen.

- o) Las Diócesis y Parroquias para los Sacerdotes y auxiliares adscritos a su servicio.
- p) Los Gobiernos Generales de Ifni, Sahara y Región Ecuatorial Española.
- q) Los que por Decreto puedan ser incorporados a esta relación.»

Como puede apreciarse, en esta lista son encontrables tanto entidades públicas como privadas, con lo que no quedaba ciertamente clara la eventual diferencia entre la promoción pública y privada en materia de viviendas (27).

Con la legislación de «viviendas sociales» esta diferenciación comienza a hacerse más patente y así el artículo 2.º, números 3 y 4 del Real Decreto-ley de 30 de julio de 1976, establecerá lo siguiente:

«3. El Instituto Nacional de la Vivienda podrá adquirir viviendas edificadas por terceros a financiar su construcción siempre que reúnan las características objetivas exigidas para las viviendas sociales. La aplicación de los fondos presupuestarios correspondientes será regulada mediante Decreto a propuesta conjunta de los Ministerios de Hacienda y de la Vivienda.

4. Se autoriza, dentro de sus créditos presupuestarios, al Instituto Nacional de la Vivienda a construir y formar parte de asociaciones y sociedades mixtas que ejecuten, en colaboración con las Corporaciones Locales y otros entes públicos o con la iniciativa privada, programas de construcción de viviendas sociales y adquisición del suelo para las mismas, a petición de los particulares o de los entes públicos, teniendo en cuenta circunstancias de desarrollo regional o necesidad social» (28).

Más específicamente, los artículos 15, 17 y 18 del Real Decreto 2273/1976, de 16 de septiembre, vinieron a reconocer la actuación directa del Instituto Nacional de la Vivienda en la construcción y adquisición de viviendas sociales. Esta actuación, por su parte, podía ser directa o indirecta y en todo caso debían ser vendidas por ésta a beneficiarios que hubieran obtenido la calificación subjetiva correspondiente. Sin embargo, la actuación directa (esto es, sin mediación de tercero) tan sólo se preveía con carácter excepcional según el propio tenor literal del artículo 16 («excepcionalmente, el Instituto Nacional de la Vivien-

(27) Únicamente los preceptos de esta legislación que aludían a las actuaciones del Instituto Nacional de la Vivienda podían dar pie a establecer esta distinción.

(28) La Resolución del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo de 1 de septiembre de 1977 aprobó los modelos-tipos provisionales de los convenios para promociones concertadas entre el INV y la iniciativa privada, clasificándolos en dos grupos: los del anexo I, que se refieren a convenios con aportaciones de terrenos del INV, y los del anexo II, relativos a convenios con aportaciones de terrenos de los promotores.

da podrá adquirir y construir directamente viviendas sociales, con cargo a su presupuesto, pudiendo, al efecto, concertar, previa autorización del Ministerio de Hacienda, operaciones de crédito con la Banca oficial, Banca privada y Cajas de Ahorro, conforme autoriza el artículo 2.1 del Real Decreto-ley 12/1976, de 30 de julio») (29).

Por su parte, la actuación indirecta podía encontrarse en el artículo 28 donde se establecía la posibilidad de que el INV, previa autorización del Gobierno, pudiese constituir o formar parte de Asociaciones y Sociedades mixtas con las Corporaciones locales, otros entes públicos o incluso la iniciativa privada para ejecutar programas de viviendas sociales (30).

De forma ya clara y tajante el Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre, distingue ambos supuestos al establecer en su artículo 7.º que «podrán ser promotores de viviendas de protección oficial las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas», añadiendo a continuación que «la promoción privada de viviendas de protección oficial podrá hacerse con o sin ánimo de lucro», en tanto que la pública debe ser siempre sin ánimo de lucro. Con ello se viene a dar carta de naturaleza a una nueva esfera de actuación administrativa que, hasta entonces se encontraba en manos de los promotores particulares. Se trata de un paso cualitativo, dentro del proceso de intervencionismo, y no meramente cuantitativo. Hasta ahora la Administración se limitaba a intervenir en el ámbito de la vivienda a través de disposiciones que regulaban la forma de actuación de los particulares. Regulación que podía ser más o menos intensa pero que, en todo caso, respetaba la iniciativa privada.

Por el contrario, con la admisión de la «promoción pública» de viviendas la Administración (a través de sus propios organismos) competirá con los promotores privados en el ámbito de la construcción de viviendas protegidas.

El Estado (por mandato constitucional, además, ya no puede conformarse con realizar una típica acción de fomento (combinada, si se quiere, con una actividad de policía) en materia de viviendas, promoviendo la iniciativa privada (y subvencionándola a través de créditos o de bonificaciones fiscales), sino que tiene que suplir en determinados casos esta iniciativa. Ambos cauces de promoción (el público y el privado) deben ser manejados con una especial sutileza ya que no se trata, en ningún caso, de «publicitar» el sector de la vivienda, sino de dotarle de unos instrumentos de actuación más completos en orden

(29) Por su parte, el Real Decreto 2851/1977, de 2 de noviembre, modificado por el Real Decreto 918/1978, sobre adjudicación de viviendas promovidas por el INV y la extinguida Obra Sindical del Hogar, fue desarrollado por Orden ministerial de 22 de junio de 1978, en la que se establecían, de forma pormenorizada, los requisitos para estas cesiones.

(30) Los artículos 40 y siguientes de la Orden ministerial de 24 de noviembre de 1978 desarrollaron con mayor amplitud el régimen de actuación directa del INV en la construcción y adquisición de viviendas sociales. Desde otra perspectiva, la Ley de 1 de abril de 1977 sobre expropiación forzosa de viviendas de protección oficial también venía a contemplar este sistema.

a la consecución de lo preceptuado en el artículo 47 de la Constitución. De ahí la especial importancia que debe otorgarse, a partir de este momento, al problema de la compatibilización de las actuaciones públicas y privadas en esta materia y cuyo régimen actual (según los términos del Real Decreto de 10 de noviembre de 1978) conviene poner de manifiesto.

2.1 *Promoción privada*

Se encuentra regulada en los artículos 9 a 37 del Real Decreto y afecta, sustancialmente, al régimen de uso y acceso, precios de venta o rentas máximas, calificaciones (provisional y definitiva), financiación y ventajas fiscales del promotor. Todo ello será tratado en otros apartados por cuya razón nos remitimos a cuanto será expuesto más adelante con relación a estos temas. A los efectos que ahora interesan, únicamente es preciso señalar que la promoción privada es sustancialmente un concepto residual (esto es, que podrá definirse como toda aquella en la que no se den las características propias de la promoción pública). Cualquier tipo de sujeto (persona física o jurídica, con o sin ánimo de lucro) podrá ser encuadrado dentro de este sistema de promoción, sin necesidad de tener que acudir al sistema de catálogo, contenido en el artículo del antiguo texto refundido de Viviendas de Protección Oficial que anteriormente fue transcrito.

2.2 *Promoción pública*

2.2.1 *Concepto*

Según los términos del artículo 38 del Real Decreto se entiende por promoción pública la efectuada «sin ánimo de lucro por el Estado, a través del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, y por aquellos Entes públicos territoriales a quienes expresamente se atribuya esta competencia dentro de sus respectivos ámbitos territoriales».

2.2.2 *Planificación y programación*

La promoción pública en el sector de la vivienda debe estar sometida, como ya se indicó anteriormente, a unas previsiones de actuación lo suficientemente flexibles para que no colisionen con la iniciativa privada. Para ello se acude al cauce de la planificación, que deberá ser efectuada por el MOPU a través de la Dirección General de Arquitectura y Vivienda. Este Organismo, en colaboración con el INV —que será el verdadero protagonista de la promoción pública de viviendas— redactará los planes y programas anuales de este tipo de viviendas, «atendiendo a las necesidades derivadas de las peticiones de los Entes públicos territoriales» (art. 39).

A los efectos de programación de nuevas viviendas de promoción pública del Estado se atenderá, fundamentalmente:

a) A operaciones de eliminación de chabolismo y de la infravivienda (entiéndase como tal aquella que no reúna las condiciones de habitabilidad legalmente establecidas).

b) A construcción de viviendas derivadas de operaciones de remodelación inmobiliaria de grupos de viviendas promovidos por el INV, la Administración del Patrimonio Social Urbano y otros Entes públicos.

2.2.3 Actuación específica del INV

El Instituto Nacional de la Vivienda será, a partir de este momento, el organismo fundamental de la Administración del Estado para llevar a cabo la promoción pública de viviendas. En este sentido su actuación puede ser realizada a través de la promoción directa, la adquisición de viviendas o de la promoción indirecta mediante convenio. Sin perjuicio de ello, al INV le corresponde también la misión de promover la construcción de alojamientos de utilización temporal. Estos alojamientos—según indica el artículo 45— «deberán cumplir las normas técnicas de diseño y calidad que para ellos dicte específicamente el MOPU y tendrán la consideración de viviendas de protección oficial, regulándose en todos los aspectos de acuerdo con los preceptos contenidos en esta legislación (salvo en aquellos a los que se otorgue un tratamiento específico)».

a) *Promoción directa.*—Según los términos del artículo 41, cuando la promoción de viviendas se lleve a cabo directamente por el INV, corresponderá a este Organismo la gestión completa de la promoción y deberá proceder, además, a la financiación, en su totalidad, de la ejecución de las obras.

b) *Adquisición de viviendas.*—El INV podrá también optar por la adquisición de viviendas edificadas por terceros, en fase de proyecto de construcción o ya terminadas, siempre y cuando cumplan las condiciones de superficie, diseño y calidad exigidas para las viviendas de protección oficial. Su precio de venta al INV, por metro cuadrado de superficie útil, deberá ser igual o inferior al 90 por 100 del módulo (M) aplicable vigente en el momento de terminación de las obras o en el de su adquisición si ésta fuese posterior a aquélla. Al objeto de llevar a cabo estas adquisiciones, el INV se encuentra facultado para convocar los oportunos concursos (31).

c) *Promoción mediante convenio.*—Esta vía de actuación constituye lo que podríamos denominar la promoción pública indirecta. A este efecto, el INV podrá suscribir convenios con los entes públicos territoriales, directamente o por medio de Patronatos o Sociedades constituidas al efecto, con empresas mixtas con participación mayoritaria de

(31) A este efecto, el Real Decreto 1546/1979, de 18 de marzo, autorizó al INV para aplicar «hasta la cantidad de tres millones de pesetas del concepto 6.2.1, "Programas de construcción de viviendas", de su presupuesto de gastos para el ejercicio de 1979, en la adquisición de viviendas promovidas por terceros que hayan sido terminadas y que tengan las condiciones exigidas para las viviendas de protección oficial o para las viviendas sociales».

entes públicos y con otras entidades de carácter público. Las condiciones básicas de estos convenios deben ser establecidas por el MOPU a propuesta de la Dirección General de Arquitectura y Vivienda, habiéndose promulgado, a este efecto, la Orden ministerial de 14 de febrero de 1979 en la que se determinan estas condiciones (32).

Para la celebración de este tipo de convenios el artículo 44 del Real Decreto indica que, «en cualquier caso serán objeto de especial consideración en la convocatoria y resolución de estos concursos:

- El nivel de necesidades de vivienda en el área geográfica de actuación.
- Las condiciones de participación en la promoción, especialmente en cuanto a aportación de suelo y grado de financiación.

(32) El artículo 2.º de la citada Orden ministerial dispone lo siguiente:

- 1. Que exista demanda constatada de viviendas adecuadas a la promoción pública y, en consecuencia, así se haya recogido en los planes y programas anuales a ejecutar o en reserva, dentro del cual vaya a realizarse la promoción.
- 2. Que el suelo donde vaya a realizarse la promoción cumpla las siguientes condiciones:
 - a) Que la entidad que, según el convenio que se suscriba, vaya a ser titular de la promoción pueda disponer del mismo.
 - b) Que sea apto geotécnicamente para el tipo de construcción que se pretende.
 - c) Que esté libre de servidumbres o cualquier otra carga u obstáculo que impida la realización física o jurídica del proyecto.
 - d) Que reúna las condiciones legales aptas para la edificación que se pretenda.»

Por su parte, el artículo 3.º establece los siguientes particulares:

«El convenio que se suscriba por el Instituto Nacional de la Vivienda para la promoción pública de viviendas de protección oficial deberá contener, al menos, las siguientes especificaciones:

- 1. Determinación del titular de la promoción.
- 2. Determinación de las características y tipos de las viviendas, equipamientos y urbanización objeto de la promoción pública.
- 3. Determinación del plazo máximo de ejecución de las obras.
- 4. Determinación del suelo sobre el que hayan de construirse las edificaciones y que deberá cumplir con los condicionantes básicos señalados en el artículo anterior.:
- 5. Determinación de las condiciones de la financiación que las partes aporten en el convenio que suscriban.
- 6. Determinación de la garantía que habrá de constituirse para la devolución al Instituto Nacional de la Vivienda del préstamo que conceda, que deberá ser necesariamente hipotecario cuando se trate de empresas mixtas.
- 7. Determinación del régimen de uso de las viviendas de promoción pública y del equipamiento que vayan a construirse.»

Finalmente, el artículo 4.º de la Orden ministerial determina las condiciones para establecer este tipo de convenios:

«El Instituto Nacional de la Vivienda podrá suscribir convenios para la promoción pública de viviendas de protección oficial con empresas mixtas, con la participación mayoritaria de entes públicos, siempre que sus estatutos fundacionales establezcan:

- 1. Que su objeto social sea exclusivamente la promoción de viviendas de protección oficial y las operaciones relacionadas con este fin.
- 2. La intrasmisibilidad del capital perteneciente a los entes públicos a favor de personas naturales o jurídicas de carácter privado.
- 3. La reinversión de los beneficios correspondientes a la participación en el capital social de los entes públicos en cumplimiento de los fines del objeto social.
- 4. La participación de los entes públicos en los órganos de gobierno y administración de la Sociedad, que no podrá ser, en ningún caso, inferior a su participación en el capital social.
- 5. Los restantes requisitos que exijan las disposiciones reguladoras de los entes públicos que participen en el capital social.»

-- Las condiciones de titularidades y uso de las viviendas promovidas, con preferencia para aquellos entes públicos que adquieran la propiedad de la vivienda y asuman el compromiso de cédulas en régimen de arrendamiento.»

3. BENEFICIARIOS DE LAS VIVIENDAS DE PROTECCIÓN PÚBLICA

En la legislación de viviendas de protección oficial, según el texto refundido de 1963, no existía, propiamente, una regulación específica en cuanto a los eventuales beneficiarios de este tipo de vivienda. Su regulación, en todo caso, se encontraba subsumida en lo referente al régimen de uso y utilización (art. 26) y al control, normalmente *a posteriori* (y aplicado con muy poco rigor) que pudiera existir sobre las diferentes formas de uso establecidas. Con el régimen de «viviendas sociales» esta cuestión va a tomar un giro de 180 grados por cuanto que va a ser objeto específico de un control *ex ante* a través de la calificación subjetiva (art. 6.º del Real Decreto 2278/1976, de 16 de septiembre), a la que ya se ha hecho referencia.

En el nuevo régimen de viviendas de protección oficial (instaurado por el Real Decreto-ley de 31 de octubre de 1978 y desarrollado por el Real Decreto de 10 de noviembre del mismo año), se vuelve, no obstante, al sistema anterior y se prescinde de la calificación subjetiva del beneficiario (en gran parte debido a la excesiva complejidad que comportaba este sistema). Únicamente el artículo 10 del Real Decreto hace alusión al régimen de uso y acceso de las viviendas de protección oficial (para las que ya existe tan sólo una categoría única) estableciendo tan sólo los sistemas de arrendamiento y propiedad (a diferencia del texto refundido de 1963 donde se admitían, además, otras modalidades como el uso propio, el acceso diferido o la cesión gratuita en propiedad o en uso).

Sin embargo, el párrafo segundo de esta disposición deja abierta la puerta a otro tipo de utilización de estas viviendas al establecer que «el acceso a la propiedad de una vivienda de protección oficial podrá realizarse por compraventa o mediante la promoción de viviendas que, para asentar en ellas su residencia familiar, los particulares construyen, individualmente, por sí o colectivamente a través de comunidades de propietarios, cooperativas o de cualquier otra asociación con personalidad jurídica». Los términos empleados son suficientemente amplios para poder entender englobadas todas las formas de disfrute a que se refería el texto refundido de 1963, con la ventaja, además, de no establecer un *numerus clausus* que pudiese dificultar la aceptación de cualquier fórmula o contrato «atípico».

En cuanto se refiere a las viviendas de promoción pública, el artículo 49 del Real Decreto de 1978 establece, sin embargo, unas limitaciones muy específicas que podrían ser consideradas, en cierto sentido, como un residuo de la calificación subjetiva exigida para las «viviendas

sociales». Según la citada disposición, tan sólo podrán acceder a este tipo de viviendas «aquellas familias cuyos ingresos anuales sean inferiores del 25 por 100 del precio de venta de la vivienda». En el supuesto de que se trate de viviendas de promoción pública, promovidas mediante convenio con los Patronatos de Casas Militares afectos al Ministerio de Defensa, así como con los Patronatos de las Fuerzas de Seguridad del Estado, las condiciones para ser beneficiario de una de dichas viviendas se establecerán en el convenio, en consideración a su función logística y conforme a las normas orgánicas de los mencionados Patronatos».

4. LIMITACIÓN DE PRECIOS Y RENTAS

El mero hecho de que exista una ayuda por parte de la Administración (ya sea bajo la forma de subvención, préstamo o ventaja fiscal) ha sido, desde el comienzo, la justificación para establecer una limitación a los precios de venta de las viviendas protegidas o a sus rentas por alquiler (con lo cual la acción de fomento se complementa con otra encuadrable típicamente en la policía, por mucho que intente justificarse lo contrario calificando las subvenciones, *in genere*, como modales). Obviamente, tales limitaciones no son de aplicación cuando se trate de cesiones gratuitas (del uso o de la propiedad) o de construcción de viviendas para su uso propio (33) siendo de advertir, además, la existencia de sistemas diferentes, según se trate de promoción privada o pública.

4.1 Precio de venta

4.1.1 Promoción privada

Según lo dispuesto en el artículo 11 del Real Decreto de 1978 el precio de venta por metro cuadrado de superficie útil de una vivienda de protección oficial será, para cada área geográfica homogénea, igual o inferior a 1,2 veces el módulo (M) aplicable, vigente en la fecha de la concesión de la calificación definitiva.

Sin embargo, cuando la celebración del contrato de compraventa tenga lugar con anterioridad a la concesión de la calificación definitiva, el precio de venta del metro cuadrado de superficie útil será igual o inferior a 1,2 veces el módulo (M) aplicable, vigente en el momento de dicha celebración. Dicho precio podrá revisarse, como máximo, en la misma proporción en la que se revise el módulo (M), aplicado desde

(33) En el supuesto de las cooperativas de viviendas, parece que tampoco serían de aplicación tales limitaciones, ya que, por su propia naturaleza y funcionamiento, las adjudicaciones de viviendas deben realizarse por su coste, que además suele haber sido abonado con anterioridad a la adjudicación por los miembros de la cooperativa. El problema podría, no obstante, plantearse, debido a la posibilidad de que se realicen transmisiones de la condición de miembros de la cooperativa en las que se abone un precio superior al costo de la vivienda (obteniendo así el cedente un beneficio marginal superior al coste).

el momento de la celebración del contrato de compraventa hasta el momento de la concesión de la calificación definitiva. Asimismo, las cantidades que, cumpliendo con los requisitos establecidos en el artículo 114 del Decreto 2114/1978, de 24 de julio, hayan sido entregadas a cuenta por el adquirente de la vivienda, se revalorizarán en la misma proporción en que se revise el precio de venta, desde el momento de la entrega de cada cantidad hasta el momento de la concesión de la calificación definitiva. Pero, si de la revisión de precios resultase un precio final de la vivienda superior a un 25 por 100 al inicialmente pactado, el adquirente podrá instar la resolución del contrato. Las cantidades entregadas a cuenta por el adquirente le serán reintegradas revalorizadas en la misma proporción en que hubiere sido revisado el módulo (M) aplicable, vigente desde el momento de la entrega de cada cantidad hasta el momento de la resolución del contrato de compraventa.

El precio de venta por metro cuadrado de superficie útil que figure en la cédula de calificación definitiva de una vivienda de protección oficial permanecerá constante durante un año a partir de la fecha de dicha calificación. Transcurrido ese período, el precio de venta que figure en la cédula de calificación definitiva podrá actualizarse a efectos de la primera transmisión, en la misma proporción en que se revise el módulo (M) aplicable, vigente desde el momento de finalizar el período de un año hasta el momento de la celebración del contrato de compraventa o arrendamiento.

Transcurrido el año desde la concesión de dicha calificación y durante los cuatro siguientes, el precio de venta por metro cuadrado de superficie útil de una vivienda de protección oficial, en segunda o posteriores transmisiones, será igual o inferior al 90 por 100 de 1,2 por el módulo (M) aplicable vigente en el momento de la celebración del correspondiente contrato de compraventa o arrendamiento.

Del sexto al decimoquinto año, ambos inclusive, el precio de venta por metro cuadrado de superficie útil, en segunda o posteriores transmisiones, será igual o inferior al 80 por 100 de 1,2 por el módulo (M) aplicable, vigente en el momento de la celebración del correspondiente contrato de compraventa o arrendamiento.

Del decimosexto al trigésimo año, ambos inclusive, el precio de venta de una vivienda de protección oficial, por metro cuadrado de superficie útil, en segunda o posteriores transmisiones, será igual o inferior al 70 por 100 de 1,2 por el módulo (M) aplicable, vigente en el momento de la celebración del correspondiente contrato de compraventa o arrendamiento.

Por su parte, el precio de venta, por metro cuadrado de superficie útil de las edificaciones anejas a la vivienda, será en cada situación, como máximo, el 60 por 100 del precio de venta por metro cuadrado de superficie útil, de la vivienda a la que se encuentren asociadas inseparablemente.

4.1.2 Promoción pública

Se trata de un régimen específico y más favorable al beneficiario regulado en el artículo 51, según el cual el precio de venta en primera transmisión, por metro cuadrado de superficie útil de una vivienda de promoción pública será para cada área geográfica homogénea igual al 90 por 100 del módulo (M) aplicable, vigente en la fecha de celebración del contrato de compraventa.

Del sexto al decimoquinto año a partir de la calificación definitiva, ambos inclusive, el precio de venta por metro cuadrado de superficie útil, en segunda o posteriores transmisiones, si es un ente público el que transmite la propiedad de la vivienda, estará comprendido entre el 70 y el 80 por 100 de la cantidad que resulte de multiplicar el módulo (M) aplicable, vigente en el momento de la celebración del correspondiente contrato de compraventa o arrendamiento, por 0,9. Si el sujeto que transmite la propiedad es una persona privada, el precio será igual o inferior al 80 por 100 de dicho precio de venta.

Del decimosexto al trigésimo año a partir de la calificación definitiva, ambos inclusive, el precio de venta por metro cuadrado de superficie útil, en segunda o posteriores transmisiones, si es un ente público el que transmite la propiedad de la vivienda, estará comprendido entre el 60 por 100 y el 70 por 100, igual que en el párrafo anterior. Si el sujeto que transmite la propiedad es una persona privada, el precio será igual o inferior al 70 por 100 de dicho precio de venta (34).

4.2 Limitaciones de renta

4.2.1 Promoción privada

Según lo dispuesto en el artículo 12, la renta máxima inicial anual por metro cuadrado de superficie útil, de una vivienda de protección oficial, vendrá determinada por un porcentaje que establece el MOPU, aplicable al precio de venta que corresponda en el momento de la celebración del contrato de arrendamiento. Las rentas de las viviendas de protección oficial así establecidas podrán ser revisadas bienalmente con arreglo a las modificaciones que en ese período experimente el índice de subgrupo tres punto uno, «Viviendas en alquiler», publicado por el Instituto Nacional de Estadística.

(34) La Orden de 25 de enero de 1980 vino a revisar, con carácter general, el módulo (M) y los precios de cesión de las viviendas de protección oficial, indicando, a este efecto, en su preámbulo lo siguiente:

«La normativa reguladora de las viviendas de protección oficial en diversas modalidades prevé, entre las medidas destinadas a asegurar el desarrollo de los programas de construcción, la periódica actualización del módulo. La presente disposición se dirige a actualizar los módulos y precios de cesión de las viviendas de protección oficial para 1980, para lo cual se acude al sistema de establecer los porcentajes de aumento respecto de los módulos vigentes en 1979, aplicando para cada grupo o clasificación de viviendas los mecanismos establecidos en su normativa específica y teniendo en cuenta, además, la aplicación del artículo 9.º del Real Decreto-ley 15/1979, de 21 de septiembre, sobre medidas urgentes de apoyo a la vivienda.»

Finalmente, y en cuanto a los Patronatos de Casas Militares, afectos al Ministerio de Defensa, así como los de las Fuerzas de Seguridad del Estado, se rigen a estos efectos por su legislación peculiar.

4.2.2 Promoción pública

El artículo 53 del Real Decreto 3148/1978 no establece directamente las limitaciones de renta de las viviendas de promoción pública, sino que se remite, para ello, a lo que determine el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. Con tal finalidad, la Orden ministerial de 26 de enero de 1979 estableció, en su artículo 2.º, que la renta máxima anual por metro cuadrado de superficie útil, en este tipo de viviendas, será el 3 por 100 del precio de venta de la misma, en el momento de celebración del contrato de arrendamiento.

Además de ello el inquilino titular del contrato de arrendamiento podrá disfrutar de una deducción de hasta el 50 por 100 de la renta inicial o revisada. La Dirección General del Instituto Nacional de la Vivienda acordará en cada caso la concesión de tal deducción y su cuantía en atención a las condiciones familiares y socioeconómicas de los inquilinos. Esta subvención podrá ser disminuida o suprimida mediante resolución motivada de la Dirección General del Instituto Nacional de la Vivienda si las condiciones citadas en el número anterior experimentasen modificación.

Ello no obstante, debe tenerse en cuenta que serán a cargo del arrendatario las cantidades que el propietario satisfaga para la prestación de servicios que el inquilino disfrute por tal concepto y por guardería, limpieza, conservación de viales, parques y jardines y demás superficies vinculadas a la construcción. Asimismo, los servicios y suministros individuales de agua, luz, gas y otros análogos serán de cargo del inquilino y se contratarán directamente por éste con las correspondientes empresas suministradoras (34).

Las rentas de las viviendas de promoción pública serán revisadas bienalmente en el 50 por 100 de la modificación que en ese período experimente el índice del subgrupo tres punto uno, «Viviendas en alquiler», publicado por el Instituto Nacional de Estadística.

En materia de subrogaciones se estará a lo dispuesto en la vigente Ley de Arrendamientos Urbanos, debiendo concurrir además en los subrogatorios los requisitos establecidos en el artículo 49 del Real Decreto 3148/1978.

Finalmente, en lo concerniente a los Patronatos de Casas Militares a efectos del Ministerio de Defensa se estará, igualmente, a lo dispuesto por su legislación peculiar.

(34) «Los alojamientos de utilización temporal que promueva el Instituto Nacional de la Vivienda podrán cederse por dicho organismo en las condiciones y régimen que establece el artículo 50, párrafo último, del Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre, siendo de aplicación en las demás materias lo dispuesto en el artículo 34 del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial de 24 de julio de 1968» (art. 5.º de la Orden ministerial de 26 de enero de 1979).

5. OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DE LOS PROMOTORES

5.1 Promoción privada

5.1.1 Inclusión de cláusulas especiales en los contratos de compra-venta y arrendamiento

A este respecto el artículo 13 establece que dichos contratos deberán incluir las cláusulas que al efecto se establezcan por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, sin perjuicio de que las partes contratantes puedan pactar las que consideren oportuno respecto de cuestiones no previstas en las cláusulas antes mencionadas. Dicha obligación será directamente exigida a los vendedores y arrendadores de viviendas de protección oficial.

En desarrollo de esta disposición, la Orden ministerial de 26 de enero de 1979 procedió a establecer las cláusulas de inserción obligatoria en estos contratos con el objeto —según su preámbulo— «de que las obligaciones y derechos dimanantes del citado Real Decreto, y exigibles, por tanto, en el ámbito administrativo sean igualmente exigibles en el ámbito civil, mediante la fórmula de someterlas al consentimiento expreso de las partes y dotarlas así del carácter de *lex inter partes* de que está revestido el propio contrato».

Estas condiciones son, para todo tipo de contratos, las siguientes:

a) Que la vivienda objeto de transacción está sujeta a las prohibiciones y limitaciones derivadas del régimen de «viviendas de protección oficial» del Real Decreto-ley 31/1978 y demás disposiciones que lo desarrollen y, por consiguiente, que las condiciones de utilización serán señaladas en la calificación definitiva y los precios de venta o renta no podrán exceder de los límites establecidos.

b) Que el vendedor o arrendador se obliga a entregar las llaves de la vivienda en el plazo máximo de tres meses contados desde la concesión de la calificación definitiva o desde la fecha del contrato, si fuera posterior, salvo que dicho plazo sea prorrogado por la Delegación Provincial del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.

c) Que el adquirente o arrendatario se obliga a ocupar la vivienda en el plazo máximo de tres meses a partir de la entrega de llaves, salvo que medie justa causa.

d) Que el vendedor o arrendador se obliga a poner a disposición del adquirente o arrendatario un ejemplar del contrato, debidamente visado por la Delegación Provincial del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.

Además, en los contratos de compraventa deberán hacerse constar las siguientes especificaciones:

a) Que el vendedor se obliga a elevar a escritura pública el contrato privado de compraventa en el plazo de tres meses a partir de la fecha de la calificación definitiva de la vivienda o de la del contrato, si fuera posterior, salvo que dicho plazo sea prorrogado por la Delegación Provincial del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.

b) Que los gastos concernientes a la declaración de obra nueva y división horizontal, así como los correspondientes a la constitución y división del crédito hipotecario, serán en todo caso a cuenta del promotor de la vivienda.

c) Que el comprador podrá instar la resolución del contrato si resultara un precio final de la vivienda superior en un 25 por 100 al inicialmente pactado, en cuyo caso el promotor deberá reintegrar las cantidades recibidas a cuenta, actualizadas según lo previsto en el artículo 11 del Real Decreto 3148/1978, de 10 de diciembre.

d) Que igualmente podrá el comprador instar la resolución del contrato en el caso de denegación de la calificación definitiva de la vivienda.

Finalmente, en los contratos de arrendamiento deberán hacerse constar expresamente, además de las cláusulas genéricas a que se hizo referencia en primer lugar, las siguientes declaraciones:

a) Que el arrendador entrega la vivienda al inquilino libre de mobiliario y enseres.

b) Que el subarriendo total o parcial de la vivienda dará lugar a la resolución del contrato.

Igualmente se consignará, si expresamente se pactara la revisión de la renta, que dicha revisión sólo podrá llevarse a cabo cada dos años y en una cuantía en ningún caso superior a la que resulte de la aplicación de un porcentaje equivalente a la variación porcentual experimentada en ese período por el índice del subgrupo 3.1, «Viviendas en alquiler», publicado por el Instituto Nacional de Estadística.

Los contratos de compraventa y arrendamiento de viviendas de protección oficial habrán de visarse por las Delegaciones Provinciales del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo de acuerdo con lo previsto en el artículo 116 del Decreto 2114/1968, de 24 de julio, a petición del vendedor o arrendador.

Los Patronatos de Casas Militares afectos al Ministerio de Defensa, así como los de las Fuerzas de Seguridad del Estado, se regirán a estos efectos por su legislación peculiar.

5.1.2 *Entrega y ocupación de las viviendas*

Los promotores de viviendas de protección oficial, siempre que medie contrato, vendrán obligados a entregar las viviendas a sus adquirentes o arrendatarios poniendo a su disposición las llaves de las mismas en el plazo de tres meses a contar desde la concesión de la calificación definitiva. Dicho plazo podrá prorrogarse excepcionalmente por la Delegación Provincial del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, y a instancia del promotor, siempre que medie justa causa.

De la entrega de llaves deberá dejarse constancia por las partes en un documento del que el vendedor o el arrendador dará traslado a la Delegación Provincial del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo en el plazo de quince días a partir de la entrega de llaves.

Los adquirentes o los arrendatarios de las viviendas de protección oficial deberán proceder a su ocupación en el plazo de tres meses, contados desde la entrega de llaves (o de un mes cuando se trate de viviendas de promoción pública), salvo que medie justa causa.

Evidentemente que aquí nos encontramos ante un concepto jurídico indeterminado, aunque los efectos del mismo se vean atenuados por el hecho de que deberá ser en todo caso la Administración quien aprecie la existencia o inexistencia de la «justa causa». Sin la autorización expresa de la Administración parece claro que el promotor no podrá demorar la entrega de las viviendas, por lo que deberá poner en conocimiento de aquélla las causas que pueda apreciar como «justas» (o, por mejor decir, justificadas) para exceder el plazo concedido al efecto (tres meses o un mes, según se trate de promoción pública o privada). En el supuesto de que el promotor no solicitase, previamente, la autorización para demorar la entrega entiendo que existirá motivo para la incoación de un expediente sancionador que podrá quedar sin efecto si demuestra la existencia de una «justa causa» para la demora.

5.1.3 *Elevación a escritura pública*

Según los términos del artículo 15, los promotores estarán obligados a contar desde la concesión de la calificación definitiva los contratos de compraventa celebrados con anterioridad a la concesión de dicha concesión de la calificación definitiva, dicho plazo se contará desde la firma del contrato. De la elevación a escritura pública deberá dejarse calificación. Si la compraventa tuviera lugar con posterioridad a la constancia por el vendedor mediante entrega de copia simple de la misma en la Delegación Provincial del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo en el plazo de quince días.

Excepcionalmente, a instancia del promotor y mediando justa causa, la Delegación Provincial del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo podrá prorrogar el plazo de elevación de escritura pública.

5.2 Promoción pública

5.2.1 Condiciones de pago

El beneficiario de la vivienda deberá entregar a la Entidad promotora, en el momento de la suscripción del contrato de compraventa, una cantidad en ningún caso inferior al 5 por 100 del precio total de la vivienda.

La parte del precio aplazada tendrá la consideración de préstamo con interés con un plazo máximo de amortización de veinticinco anualidades, cuyas cuotas serán crecientes.

En garantía de la obligación de pago de la parte del precio aplazado se constituirá hipoteca sobre la finca vendida y se establecerá como condición resolutoria del contrato la falta de pago de alguna de las cantidades en el vencimiento convenido. El Instituto Nacional de la Vivienda podrá hacer uso, para hacer efectivas las cantidades no abonadas por los compradores o arrendatarios de sus viviendas, del procedimiento de apremio regulado por el Estatuto de Recaudación y sus disposiciones reglamentarias (35).

5.2.2 Administración de las viviendas

La administración de las viviendas de titularidad pública podrá llevarse a cabo por el propio ente titular de las mismas, bien directamente, bien mediante encargo a Empresas especializadas.

Igualmente, el patrimonio público de viviendas podrá administrarse a través de órganos específicos, a cuyos efectos el ente público titular de las viviendas podrá:

- a) Constituir Empresas mixtas de administración, con participación de otras Entidades públicas o privadas.
- b) Acordar que los adjudicatarios se constituyan en Junta Administradora, que asumirá las funciones de administración del edificio o grupo de que se trate. Los Estatutos de estas Juntas deberán ser aprobados por el ente titular de las viviendas.
- c) Suscribir convenios con las Corporaciones locales afectadas, o con los patronatos municipales de vivienda o sociedades anónimas municipales a tal efecto constituidas.

(35) Artículo 52 del Real Decreto.

6. CALIFICACIÓN DE LAS VIVIENDAS DE PROTECCIÓN OFICIAL

Al igual que en el epígrafe anterior se expondrá tan sólo el régimen actualmente vigente, a tenor de lo dispuesto en el Real Decreto de 10 de noviembre de 1978. Ello no obstante, quizá fuese conveniente hacer algunas precisiones acerca de la naturaleza jurídica de los actos de calificación tanto provisional como definitiva. En principio tales actuaciones administrativas podrían ser encuadradas dentro del ámbito genérico de las *autorizaciones*, entendiéndose con ello el acto en virtud del cual la administración procede a remover los límites para el ejercicio de un derecho subjetivo preexistente (36). Sin embargo, con esto no se avanza ciertamente gran cosa en cuanto a la indagación de la naturaleza jurídica de estos actos. Su auténtico sentido (atendiendo a la eficacia que despliegan) es más bien referible al concepto de subvención (37) en cuanto que son el presupuesto *necesario* (aunque no suficiente) para que ésta tenga lugar (en forma de anticipos subvenciones *stricto sensu*, créditos y beneficios fiscales. Con ello se acercaría a esta categoría *sui generis* de actos administrativos bilaterales, pero no contractuales, recogida en nuestra doctrina como una de tantas importaciones del derecho francés (38). Se trataría, por tanto, de un acto unilateral en su emisión, pero bilateral en su vinculación, englobable, a su vez, dentro de las subvenciones modales.

Ciertamente que con ello tampoco se dice mucho en cuanto a su naturaleza jurídica, ya que la conclusión es excesivamente imprecisa, debido a lo cual resulta ser difícilmente reconducible a las categorías generales reconocidas por nuestro ordenamiento jurídico. Pero probablemente también permita excluir ya la posibilidad de ser encuadrada en algunas de estas categorías. Tales son los casos de las autorizaciones y de las concesiones administrativas. En el primer supuesto por cuanto que no parece existir ningún derecho subjetivo para cuyo ejercicio sea necesaria la calificación (ya sea provisional o definitiva). Tan sólo en el supuesto de que este tipo de actuaciones fuese considerado de modo aislado (lo cual carece de sentido) podría ser encuadrado en el seno de las autorizaciones regladas (a modo semejante a las licencias administrativas). Sin embargo, el acto de la calificación no supone, en forma alguna, la remoción de un límite o de una prohibi-

(36) Vid., sobre este particular, VILLAR PALASI: *La intervención administrativa en la industria*, Madrid, 1964, pp. 303 y ss., donde se recoge una exposición bastante completa de este concepto, importado a través de la doctrina italiana, y más en concreto de RANELETTI. Desde otra perspectiva, puede constatararse este estudio con el realizado por E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ: *Curso de Derecho administrativo*, tomo II, Madrid, 1977, pp. 119 y ss.

(37) Sobre este concepto me remito, igualmente, a VILLAR PALASI: *Las técnicas administrativas de fomento y apoyo al precio político*, en núm. 14. de esta REVISTA, donde se postula por un concepto amplio de subvención.

(38) Vid. por todos la exposición contenida en GARCÍA OVIEDO y MARTÍNEZ USEROS: *Derecho administrativo*, tomo II, 9.ª ed., Madrid, 1968, pp. 309 y ss., en relación con la naturaleza jurídica de la concesión.

ción para el ejercicio de un derecho. El particular (en el sentido genérico de esta expresión) no se encuentra subordinado a la calificación para poder construir viviendas. Tan sólo en el caso de que desee acogerse a los beneficios (y también a las limitaciones) que comporta la construcción de viviendas de protección oficial será necesaria la calificación.

De otro lado, tampoco parece posible reconducir estos actos a la categoría de las concesiones administrativas, que implican la transmisión *ex novo* de un derecho del que carecía el particular. Me parece demasiado *forzado* entender como tal el conjunto de beneficios que comporta el acto de calificación. Y ello, sustancialmente, porque la calificación implica un sometimiento (voluntario) del particular a un régimen específico de derechos y obligaciones (o, por mejor decir, de ventajas y obligaciones), con lo cual se acerca mucho más a los denominados actos de *admisión* entendidos como aquéllos en virtud de los cuales se incorpora un particular a un cierto *status* (entendido como conjunto de derechos y obligaciones) y de los que son exponente clásico los actos de admisión a los Colegios Profesionales (39).

En virtud de la calificación el particular se somete, por tanto, a un ordenamiento específico (como es la Legislación de viviendas de protección oficial) que, como tal, comporta un conjunto de derechos y obligaciones. Revisando aún más el concepto cabría decir que la calificación es, además, un acto administrativo *reglado*, por cuanto que debe limitarse a la comprobación de la existencia de los requisitos determinados por la Legislación, sin que pueda ser discrecional su otorgamiento (40). Desde otra perspectiva, además, debe entenderse que el acto de calificación no es subjetivo, esto es, que no tiene en cuenta las circunstancias personales del particular, sino tan sólo las de la edificación. De esta naturaleza *ab rem* de la calificación podría derivarse, por tanto, la posibilidad de su transmisión a un tercero de la situación que implica el acto de calificación. Aunque lo cierto, también, es que tal transmisión presenta serias dificultades para ser llevada a la práctica, ya que comportaría la transmisión de la titularidad del terreno, de los documentos exigidos para la calificación y

(39) Vid. VILLAR PALASÍ: *Apuntes de Derecho administrativo*, parte general, tomo II, Madrid, 1974, p. 63.

(40) David HERRERO y J. CAPA (*La protección oficial en la construcción de vivienda*, *op. cit.*, p. 146) insisten sobre este aspecto al puntualizar que, a diferencia de lo establecido en la legislación anterior, en la actual (se refieren al texto refundido de 1963) la calificación provisional no es un acto discrecional, y esto es lógico, puesto que si al promotor se le ha admitido una solicitud inicial en que ya está en embrión el proyecto que pretende desarrollar, siempre que se acomode a aquellas características señaladas en la solicitud inicial y que han sido aprobadas por la Administración, la calificación provisional ha de ser otorgada. Líneas atrás, estos mismos autores indican, en cuanto a la naturaleza jurídica de este acto, que es indudable que a través de la calificación definitiva se originan derechos y obligaciones, tanto para la Administración como para el promotor, pero de esto no se puede deducir que sea un contrato: es un acto administrativo, sujeto a condición, en que se reconocen provisionalmente unos beneficios y particularmente se aprueba un proyecto; indudablemente, se trata de una resolución administrativa y que, por consiguiente, define derechos y deberes del administrado, promotor y de la propia Administración.

de los compromisos adquiridos por el promotor. Todo ello hace, de hecho, que no pueda serle reconocido al acto de calificación una naturaleza *ab rem* sin más precisiones, ya que según veremos a continuación existen también unos elementos subjetivos que es preciso no olvidar.

Convendría también traer aquí a colación algunas de las posturas sostenidas por nuestra Jurisprudencia y doctrina, tal como se configuraban en la Legislación anterior (41). La tendencia predominante apuntaba a poner de manifiesto su naturaleza contractual, y así la sentencia del Tribunal Supremo de 3 de abril de 1965 (Ref. Ar. 1829), en relación con el destino de viviendas de renta limitada indicaba que «la calificación definitiva se otorgará siempre que las obras se hayan ajustado a las condiciones fijadas en la resolución de aprobación provisional», y entre estas condiciones figuraba, en el caso de que se trata, la de que las viviendas habían de destinarse a ser alquiladas; especie de cláusula de la *relación, de raíz contractual*, que une a la Administración con el constructor. En sentido semejante pueden citarse las sentencias del Tribunal Supremo de 5 de abril de 1967 (Ref. Ar. 2094), en donde se utilizaba la expresión, quizá más correcta, de «acto administrativo bilateral». BAENA DEL ALCÁZAR (42), comentando la primera de las sentencias citadas (3 de abril de 1965), indica, sin embargo, que «es claro que no estamos ante un contrato civil y que tampoco aparecen en parte alguna las características de un contrato administrativo. La explicación de esa raíz contractual que aprecia la sentencia debe buscarse, simplemente, a mi juicio, en que se trata de un acto negocial en que las partes autonoman su conducta futura, lo que sucede desde luego en los contratos, pero también en otras figuras jurídicas, especialmente en el campo del derecho administrativo».

Ahora bien, toda esta corriente jurisprudencial no puede ser aceptada (ni siquiera con relación a la Legislación anterior, tal como ponía de manifiesto BAENA DEL ALCÁZAR), sino que la naturaleza de los actos de calificación provisional y definitiva debe ser reconducida a otros esquemas de actuación unilateral de la Administración (conforme ya se expuso con anterioridad) que todo lo más admitirán su equiparación a esa figura híbrida que son los actos bilaterales (o actos unilaterales necesitados de aceptación).

6.1 CALIFICACIÓN PROVISIONAL

A tenor de lo dispuesto en el artículo 16 del Real Decreto, los promotores de viviendas de protección oficial deberán presentar en la Delegación Provincial del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo

(41) Las sentencias citadas están tomadas de J. M.^a ESPINOSA DEL RÍO: *Viviendas de protección oficial*. Ed. Bosch, Barcelona, 1971, tomo I, pp. 461 y ss.

(42) Cfr. *Las viviendas de protección oficial en el ordenamiento español*. Ministerio de la Vivienda, Madrid, 1968, pp. 65 y 66.

solicitud de calificación provisional, que tendrá consideración de trámite inicial, y a la que deberá adjuntar el proyecto básico de edificación definido en el Decreto 2513/1978, de 17 de junio, y el compromiso de cumplir con las exigencias establecidas para las viviendas de protección oficial. Igualmente se deberán acompañar los siguientes documentos:

a) Los que acrediten la personalidad del solicitante y, en su caso, la representación que ostente.

b) 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.

c) 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. 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.

d) 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 documentalente estar exento de dicha obligación.

En el supuesto de que la Administración no contestase en el plazo de un mes se estima que existe «silencio positivo» y, por consiguiente, la calificación provisional queda otorgada. En este sentido, el último párrafo del artículo 16 establece lo siguiente:

«Transcurrido un mes desde la presentación de la solicitud sin que haya recaído resolución expresa, la calificación provisional se considerará otorgada a todos los efectos. A solicitud del promotor, la Delegación Provincial del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo extenderá el oportuno certificado de calificación provisional en el plazo improrrogable de treinta días, pudiendo dirigirse el interesado, desde esa fecha, a las Entidades de crédito públicas o privadas en solicitud de concesión de la financiación cualificada establecida por la presente disposición y normas que la desarrollen.»

Ciertamente que el «certificado de calificación provisional» parece ser, teóricamente, una buena medida para que el silencio de la Administración pueda ser acreditado frente a un tercero. A diferencia del régimen general establecido en los artículos 94 y 95 de la Ley de Procedimiento Administrativo la actividad silente de la Administración no va a ser suficiente para apreciar —al menos formalmente— la existencia de un acto administrativo (en este caso de contenido positivo). Y no va a ser suficiente por cuanto que el acto administrativo que supone la calificación provisional (otorgada por silencio) va a tener que acreditarse ante una serie de organismos y entidades que no forman parte de la Administración Pública en sentido estricto (como es el caso de las Entidades Oficiales de Crédito —Banco Hipotecario de España y Banco de Crédito a la Construcción—, Cajas de Ahorros o Bancos privados para la concesión de los préstamos base).

Obviamente que el «silencio» por sí mismo, al no suponer más que el transcurso de un plazo sin contestación por parte de la Administración no puede presumirse, ni demostrarse (por afectar a la prueba de un hecho negativo), debido a lo cual el artículo antes citado impone la obligación de que las Delegaciones Provinciales extiendan el «certificado de calificación provisional» que a todos los efectos debe de ser equiparado a la propia cédula. Lo cierto es que este documento no va a tener operatividad alguna de hecho, ya que las Delegaciones vienen otorgando las cédulas de calificación provisional aun fuera del plazo concedido para ello, lo cual, si bien en la práctica es mucho más útil que la «certificación», no deja de ser poco ortodoxo. Y no es ortodoxo por cuanto el silencio positivo (como unánimemente admite la doctrina y la jurisprudencia) no es una mera presunción, sino un auténtico acto administrativo, y no admitirá, consiguientemente, que se produzca una «resolución tardía».

Pero dejando aparte esta cuestión (que se me antoja más académica que real) queda por resolver el tema concerniente a la eventual impugnación de los actos de denegación, tanto de la calificación provisional como definitiva, a la que nos referiremos en el apartado siguiente. Evidentemente la denegación, tanto en uno como en otro caso, deberá ser expresa (ya que el silencio equivaldría a su otorgamiento) y además motivada. Esta necesidad de «motivación» se encuentra expresamente recogida en el artículo 19 del Real Decreto —denegación de calificación definitiva, pero no así para la provisional.

Entiendo, no obstante, que, tanto en uno como en otro caso, la motivación vendrá impuesta por los términos generales del artículo 43, apartado a), de la Ley de Procedimiento Administrativo (que contempla el supuesto de actos que lesionen derechos subjetivos). Pero es que, en términos más generales, la posibilidad de impugnar al acto de denegación de la calificación provisional viene referido sustancialmente a su propia naturaleza jurídica. Esto es, si la calificación provisional no es más que un acto de trámite (y tal es, en principio, la consideración que ha de serle otorgada) no será posible impugnarla

a menos que reúna los requisitos a que hace referencia el artículo 113 de la citada Ley de Procedimiento Administrativo (y, en su caso, el artículo 37 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa).

No se trata ahora de indagar, de nuevo, la naturaleza jurídica de los actos de calificación, a lo que ya se hizo referencia anteriormente, sino de analizar hasta qué punto dichos actos pueden ser objeto de un recurso. En cuanto se refiere a la denegación de la calificación definitiva no existe problema alguno por cuanto que el artículo 19 del Real Decreto 3148/1978 así lo admite expresamente conforme tendremos ocasión de ver más adelante. La denegación de la solicitud de calificación provisional, por su parte, y aunque la citada disposición no indique nada a este respecto, entiendo que será también susceptible de ser recurrida, ya que se trata de un acto que «determina la imposibilidad de continuar el procedimiento» en los términos del artículo 113 de la LPA y, por consiguiente, que *causa indefensión* y puede ser objeto de recurso.

Lo cierto es que tampoco estamos propiamente en presencia de un acto de trámite (43), sino de un acto definitivo si se contempla desde la perspectiva de su destinatario, ya que para él ha concluido, efectivamente, el procedimiento. En cuanto al recurso procedente parece claro que debe ser el de *alzada* ante el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo siguiendo el criterio establecido para las denegaciones de calificación definitiva, pudiendo acudir, después (si el recurso es desestimado) a la Jurisdicción Contencioso-administrativa. Además de ello debe tenerse en cuenta que, tal como ya aceptaba la doctrina referente al sistema anterior, el acto de calificación provisional no es ni potestativo de la Administración ni puede serle otorgada la naturaleza de acto provisional (a los que se refiere el artículo 121 de la LPA) (44). De otro lado, la calificación de «trámite inicial» que el artículo 16 del Real Decreto 3148/1978 otorga a la solicitud de calificación provisional debe ser entendida conforme a lo expuesto anteriormente. 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 del particular afectado.

6.2 Calificación definitiva

6.2.1 Solicitud

Los promotores de viviendas de protección oficial disponen de un plazo de treinta meses, a partir de la obtención de la calificación provisional, para presentar la solicitud de calificación definitiva. Cuan-

(43) Sobre este punto me remito a mi trabajo *Los actos reiterativos, los actos de trámite y la indefensión del particular*, en el núm. 86 de esta REVISTA.

(44) HERRERO-CAPA, *op. cit.*, pp. 146 y 147. ESPINOSA DEL RÍO (*Viviendas de protección...*, *op. cit.*, pp. 457 a 463) apoya también esta postura, aunque con algunas matizaciones y reservas, debido al tenor literal de los artículos 25 de la Ley (texto refundido de 1963) y 81 y 84 del Reglamento de 1968.

do se trate de promociones a ejecutar por fases, la primera de ellas gozará del plazo arriba mencionado, mientras que las demás fases dispondrán de un plazo de veinticuatro meses, desde la iniciación de cada una de ellas, para presentar la solicitud de calificación definitiva correspondiente.

Con carácter excepcional la Delegación Provincial del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo podrá prorrogar los plazos indicados, a instancia del promotor, mediando causa justificada y sólo hasta un máximo de la tercera parte del plazo establecido.

Los promotores de viviendas de protección oficial vendrán obligados a poner en conocimiento de la Delegación Provincial del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo el comienzo y el final de las obras, dentro de los quince días siguientes a la fecha en que se produzcan los mismos, mediante certificación extendida al efecto por el arquitecto director de las obras. Cuando se trate de promociones a ejecutar por fases se comunicará el comienzo y el final de las obras, en el mismo plazo, en cada una de ellas (45).

6.2.2 *Concesión*

Previamente a la concesión de la calificación definitiva solicitada, la Delegación Provincial del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo o el ente público territorial a quien se atribuya aquella competencia inspeccionará las obras realizadas al objeto de comprobar el cumplimiento de la normativa aplicable a las viviendas de protección oficial, así como la adecuación entre el proyecto de ejecución final presentado y la obra realizada.

Advertidas deficiencias constructivas o cualquier otra causa subsanable que impidiera el otorgamiento de la calificación definitiva solicitada, la Delegación Provincial del Ministerio de Obras Públicas

(45) La solicitud de calificación definitiva de viviendas de protección oficial deberá ir acompañada de los siguientes documentos:

- a) Licencia municipal de obras.
- b) Proyecto de ejecución final, visado por el Colegio Oficial de Arquitectos, aprobado, en su caso, por la Oficina de Supervisión de Proyectos a que se refiere la Ley de Contratos del Estado, en donde se recoja con exactitud la totalidad de las obras realizadas.
- c) Justificación de haberse practicado, en el Registro de la Propiedad, la inscripción de la escritura declarativa de la obra nueva comenzada.
- d) 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.
- e) El que acredite que el edificio está asegurado del riesgo de incendio.
- f) Los contratos de compraventa, en su caso, suscritos y visados por la Delegación Provincial del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, en los que expresamente se fije el precio de venta que en virtud del compromiso contraído corresponde a cada vivienda.
- g) 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 Decreto 2114/1978, de 24 de julio.

y Urbanismo comunicará al promotor el plazo y condiciones necesarias para proceder a la subsanación y concesión de dicha calificación definitiva. En caso de llegar a ser subsanados los defectos, para la fijación del precio de venta se considerará la fecha de la comunicación al promotor de las deficiencias observadas y no la de la concesión de la calificación definitiva.

De esta forma se admite una elasticidad mayor del procedimiento (de forma acorde con la doctrina general establecida por el artículo 71 de la LPA) que no se encontraba recogida en la Legislación anterior, evitando así que pueda transcurrir la fecha establecida en el artículo 11 del Real Decreto 3148/1978 para establecer los precios definitivos de venta de las viviendas mientras tiene lugar la subsanación de los defectos.

La calificación definitiva de las viviendas de protección oficial se concederá mediante la expedición de una cédula por la Delegación Provincial del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, así como por los entes públicos territoriales a quienes se atribuya esa competencia, siempre que se cumplan los requisitos previstos, y en ella se hará constar el precio de venta de la vivienda, de acuerdo con lo establecido en el artículo 11 del Real Decreto 3148/1978, vigente en el momento de la concesión de la calificación definitiva.

Por su parte, la Delegación Provincial del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo vendrá obligada a dictar resolución sobre la solicitud de calificación definitiva, en el plazo máximo de tres meses a partir de su presentación. Ello no obstante, cuando la construcción se haya efectuado por fases, la calificación definitiva se otorgará, en su caso, independientemente para cada una de las fases (46).

6.2.3 Denegación

La denegación de la calificación definitiva por parte de la Delegación Provincial del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo será siempre motivada y susceptible de recurso de alzada, cuya resolución pondrá fin a la vía administrativa.

Los adquirentes de viviendas de protección oficial cuyos expedientes no hubiesen obtenido la calificación definitiva y por causas imputables al promotor podrán optar entre:

a) Resolver el contrato, lo cual llevará implícito la devolución de las cantidades entregadas a cuenta, que a tal efecto deberán revalorizarse en la misma proporción en que se haya revisado el precio de venta de la vivienda desde el momento de la entrega de cada una de dichas cantidades hasta el momento de la resolución del contrato.

b) Solicitar de la Delegación Provincial del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, en el plazo de tres meses desde la denegación de la calificación definitiva, la rehabilitación del expediente a su favor, siempre que medie contrato de compraventa o cantidades entre-

(46) Artículo 18 del Real Decreto de 1978.

gadas a cuenta, y comprometerse, en su caso, a la terminación de las obras o a la subsanación de las deficiencias que impidieron la obtención de la calificación definitiva, dentro del plazo y con el presupuesto que a tal efecto les sea fijado por la Delegación Provincial del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. Del precio final de venta de la vivienda a abonar al promotor se deducirán las cantidades invertidas por los adquirentes en las obras necesarias para la obtención de la calificación definitiva (47).

El préstamo-base al promotor cuando no existan adquirentes o cuando existiendo opten por solicitar la devolución de las cantidades entregadas a cuenta, y en el caso de haberse entregado todo o parte del préstamo, quedará vencido por la cuantía entregada y será de cargo exclusivo del promotor, que deberá abonarlo junto con la cantidad correspondiente a la diferencia del tipo de interés entre el aplicable a estos préstamos y las condiciones de mercado pactadas para tal caso entre la Entidad prestamista y el promotor.

La denegación de la calificación definitiva por causa imputable al promotor, siempre que por los adquirentes se inste la rehabilitación del expediente, llevará consigo la subrogación de los compradores en el préstamo base concedido al promotor.

6.2.4 *Modificación*

Una vez otorgada la calificación definitiva y debido al carácter de acto definitivo «declarativo de derechos» predicable de la misma tan sólo podrá ser modificada de acuerdo con lo previsto en los artículos 109 a 111 de la vigente Ley de Procedimiento Administrativo. Únicamente en el supuesto de que se realizasen posteriormente obras de modificación, mejora o reforma de las viviendas (en las condiciones establecidas a este respecto por el artículo 118 del Decreto 2114/1968, de 24 de julio) podrá modificarse la calificación definitiva por resolución de la Delegación Provincial correspondiente del MOPU. Finalmente, el artículo 20 del Real Decreto indica que cualquier modificación que se lleve a cabo en la calificación definitiva se hará constar, mediante diligencia, en la propia cédula.

IV. Financiación de las viviendas de protección pública

1. FINANCIACIÓN DE VIVIENDAS DE PROTECCIÓN OFICIAL

El tema de la financiación de viviendas, en el texto refundido de 1963, era precisamente el eje sobre el que basculaba la diferenciación entre el denominado grupo primero y el grupo segundo. El hecho de que una vivienda de protección oficial disfrutase del régimen de subvenciones, primas y anticipos del INV, determinaba su inclusión

(47) Artículo 19 del Real Decreto de 1978.

en el grupo segundo, en tanto que la ausencia de este tipo de ayudas implicaba su inclusión dentro del grupo primero.

No voy a tratar aquí, puesto que ello desbordaría por completo los límites del presente estudio, el sistema de ayudas (en sentido genérico) concedidas por el INV para las viviendas de protección oficial del grupo segundo. Me limitaré tan sólo a exponer, resumidamente, el régimen de financiación común para ambos grupos a través de los préstamos otorgados por el Banco de Crédito a la Construcción o por las Cajas de Ahorros (48).

La cuantía de estos préstamos venía determinada por la cédula de calificación provisional, que además era requisito imprescindible para la obtención del mismo. Ahora bien, es preciso distinguir en la tramitación de estos préstamos dos fases: una ante el INV y otra, posterior, ante la entidad que conceda el crédito. A estos efectos, el INV se limitaba a «autorizar» la operación de crédito a los promotores, lo cual equivalía a un mero acto de admisión, estableciendo el derecho del promotor a percibir el préstamo. Este préstamo, sin embargo, era regulado (en cuanto a las condiciones de su otorgamiento) por el Banco de Crédito a la Construcción (como entidad oficial de crédito a la que le fue adscrita esta línea) o por las Cajas de Ahorros. Y ello hasta tal punto que el tipo de interés no era el que inicialmente fijaba la Ley (4,50 por 100), sino el que, como consecuencia de la deslegalización operada en este punto por el Decreto-ley de 4 de octubre de 1966, estableciese el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Hacienda (que no podía ser inferior, además, al 4,50 por 100).

El plazo de amortización del préstamo oscilaba entre los diez y los treinta años, y la garantía que se constituía era la hipotecaria sobre el propio inmueble, cuya construcción se financiaba. El Reglamento de 1968 estableció, además, la posibilidad de que el INV prestare una «garantía adicional de pago» (art. 52), para lo cual debía contar, en cada caso, con la autorización expresa del Consejo de Ministros y que se exigía por las entidades de crédito en aquellos supuestos en que la hipoteca no cubriese (por la baja rentabilidad o valoración del inmueble) suficientemente la totalidad del préstamo concedido. Por último, y en cuanto se refiere a la cuantía se determinaba que, para las viviendas del grupo primero, no podía exceder del 60 por 100 del «presupuesto protegible», en tanto que para las del grupo segundo el límite se establecía en función de las otras ayudas ya concedidas (con lo cual el total del préstamo más las cantidades otorgadas en concepto de anticipo no podrá ser superior al 80 por 100 del presupuesto protegible o del 90 por 100 del mismo, según el tipo de promotores de que se tratase) (49).

(48) Para una exposición más detallada sobre este tema, me remito a HEARERO-CAPA: *La protección oficial...*, op. cit., pp. 101 y ss., y ESPINOSA DEL RÍO: *Vivienda de protección...*, op. cit., pp. 307 y ss.

(49) En concreto, los promotores relacionados en los apartados a) y b) del artículo 22 del Reglamento tenían como tope el 80 por 100 del presupuesto protegible, en tanto que a los restantes se les aplicaba el límite del 90 por 100.

2. FINANCIACIÓN DE VIVIENDAS ACOGIDAS AL «PROGRAMA ESPECIAL DE VIVIENDAS»

Ya fue indicado anteriormente cómo este tipo de viviendas no podía ser considerado, propiamente, dentro del grupo genérico de viviendas de protección pública, ya que tenían un régimen libre de rentas (esto es, sin limitación de precios o condiciones subjetivas de los adquirentes). Sin embargo, su equiparación al resto de las viviendas libres tampoco resulta acertado, ya que disfrutaban de un cauce de financiación específico que comportaba, además, unas limitaciones precisas en cuanto a la superficie de las mismas (establecida en función de unos módulos que servían, además, de base para fijar la cuantía de la financiación a través de préstamos hipotecarios). La exposición de su régimen de financiación viene entonces a justificarse por un doble orden de motivos. En primer lugar, por cuanto que se lleva a cabo a través de fondos públicos (en forma de préstamos otorgados por el Banco Hipotecario de España). En segundo término porque constiuye el antecedente inmediato para la categoría de «viviendas sociales» que surgió posteriormente.

El Real Decreto-ley de 17 de noviembre de 1975, por el que se creó este «programa especial de viviendas» con una dotación inicial de 25.000 millones de pesetas, se limitaba simplemente a autorizar al Banco Hipotecario de España para emitir cédulas por este importe al objeto de destinarlas a la financiación de viviendas. Las disposiciones inmediatamente posteriores que desarrollaron este Decreto-ley (como la Orden ministerial de 5 de febrero de 1976) no establecían, en principio, la forma ni las condiciones de otorgamiento de estos préstamos, sino que se limitaban a regular las condiciones y efectos de las cédulas emitidas por el Banco Hipotecario para hacer frente a los mismos.

Tan sólo un año más tarde la Orden ministerial de 20 de noviembre de 1976 (modificada, parcialmente, por otra de 21 de junio de 1976) estableció las características generales de estos préstamos, indicando que el Banco Hipotecario de España podía proceder a la concesión de créditos a los promotores y compradores de viviendas no acogidas al régimen de protección oficial que reuniesen las siguientes condiciones:

- a) Que el coste real, por metro cuadrado de construcción, excluido el suelo, no exceda de 15.000 pesetas.
- b) Que la superficie útil por vivienda construida no exceda de 120 metros cuadrados (50).

(50) Quedaban expresamente excluidas de la financiación las viviendas unifamiliares y los edificios comerciales, así como los locales comerciales que pudiesen existir en los edificios cuyas viviendas fuesen objeto de financiación. Para ello, el Banco Hipotecario procedía, normalmente, a hipotecar la totalidad del edificio, aun cuando estuviese dividido horizontalmente, al amparo del artículo 218 del Reglamento Hipotecario, realizando, no obstante, una distribución de responsabilidades entre las viviendas (los locales se excluían, como ya se ha indicado) que sería efectiva una vez cumplidas determinadas obligaciones por el

El importe máximo de estos créditos podía alcanzar hasta el 70 por 100 del presupuesto de obras que hubiese sido aceptado por el Banco, su plazo de duración era de quince años (incluido un período de carencia de amortización, en función de las inversiones a realizar, que no podía exceder de dos años) y el tipo de interés quedó fijado en el 11 por 100, según acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de noviembre de 1975.

Pero es que, además, y esto es importante subrayarlo, la Orden ministerial de 20 de noviembre de 1975 (en desarrollo de las previsiones establecidas en el Real Decreto-ley de 17 del mismo mes y año) estableció las condiciones para que el Banco de Crédito a la Construcción pudiese actuar, paralelamente, con otro «Programa Especial de Financiación de Viviendas», realizando operaciones por un importe máximo de 58.000 millones de pesetas, de las cuales 25.000 millones se destinaban a atender con la mayor urgencia la demanda no satisfecha hasta entonces y los 33.000 millones restantes para financiar un plan trienal que afectaba a determinadas provincias españolas donde los índices de desempleo eran más bajos (51). A través de este «Programa» se facultaba al citado Banco para financiar la construcción y adquisición de viviendas, tanto del grupo I como del grupo II y subvencionadas, siempre que cumpliesen los siguientes requisitos:

- a) Que ninguna de las viviendas que compongan el proyecto exceda de 120 metros cuadrados de superficie construida.
- b) Que las obras, en el momento de acogerse al programa especial, no hayan salido de la cimentación.

En cuanto a los créditos, se seguía el régimen general establecido para cada categoría en la Legislación de Viviendas de Protección Oficial, aunque con unos plazos más reducidos para su tramitación (tanto en las Delegaciones Provinciales del antiguo Ministerio de la Vivienda como en el propio Banco de Crédito a la Construcción) y con la mayor ventaja de que en las viviendas subvencionadas se llegaba hasta una financiación de 4.500 pesetas/metro cuadrado de superficie construida, y en las del grupo primero (en los casos de uso propio, alquiler o acceso diferido a la propiedad) se financiaba el 60 por 100 del «presupuesto protegible» (en lugar del 30 por 100 que se establecía como norma general).

prestatario (cuyo cumplimiento quedaba entonces acreditado mediante el otorgamiento de un acta notarial que liberaba del préstamo a los locales comerciales (o a las viviendas de superficie mayor de 120 metros cuadrados).

(51) Sobre este tipo de financiación, otorgada por el Banco de Crédito a la Construcción, puede consultarse la conferencia de F. ALONSO TELLADO (*Financiación de viviendas de protección oficial por el Banco de Crédito a la Construcción*) en el ciclo de conferencias sobre la Financiación de Viviendas en España, patrocinado por el Instituto de Estudios Inmobiliarios (cuyo texto se encuentra recogido en una publicación conjunta con este título, Madrid, 1978).

3. FINANCIACIÓN DE VIVIENDAS SOCIALES

Su regulación se encuentra recogida, fundamentalmente, en los Reales Decretos de 5 de agosto de 1977 y 23 de junio de 1978, así como en el Real Decreto de 12 de noviembre de 1976, por el que se aprobó el nuevo texto refundido para las viviendas de Protección Oficial (en el que ya se incluían las viviendas sociales en sustitución de las del antiguo grupo segundo). Inicialmente, el artículo 16 número 2 del citado texto refundido, tan sólo concedía ayuda financiera, en forma de préstamo, a los adquirentes de viviendas sociales, a través de las Cajas de Ahorros Confederadas, Caja Postal de Ahorros y Banca privada (artículo 1.º del Real Decreto de 5 de agosto de 1977) de tal forma que el promotor quedaba excluido de esta ayuda. En tal sentido, el artículo 7.º del Real Decreto de 5 de agosto de 1977 establecía lo siguiente:

«1. Se autoriza a la Banca privada y a las Cajas de Ahorro a conceder préstamos computables en el coeficiente de inversión obligatoria o de regulación especial para la adquisición de viviendas no calificadas formalmente como de protección oficial, siempre que se cumplan los siguientes requisitos:

- a) Que los prestatarios reúnan las condiciones exigidas para ser beneficiarios de la vivienda social y que por el Instituto Nacional de la Vivienda se les haya reconocido como tal, dándoles al efecto certificación acreditativa de sus condiciones subjetivas, que será presentada en la Entidad financiera correspondiente.
 - b) Que, aun no reuniendo las condiciones exigidas para ser beneficiario de una vivienda social, el solicitante del préstamo carezca de vivienda o que la que ocupa no posea las condiciones mínimas de habitabilidad.
 - c) Que, encontrándose en cualquiera de las dos situaciones antes referidas, destine la vivienda a residencia habitual y permanente.
 - d) Que, en cualquiera de ambos casos, la vivienda tenga una superficie total que no exceda de los 125 metros cuadrados y que su precio de venta no sea superior, por metro cuadrado, en un 10 por 100 del precio vigente para las viviendas del grupo I.
2. Para las personas comprendidas en el apartado a) del número anterior, el préstamo podrá alcanzar la cuantía del 85 por 100 del precio de venta de la vivienda.

Para las personas comprendidas en el apartado b) del número anterior, la cuantía del préstamo no podrá exceder del 50 por 100 del precio de venta de la vivienda.»

Ello no obstante, el Real Decreto 380/1977, de 11 de marzo, estableció la posibilidad de que tanto los Bancos privados como las Cajas de Ahorro pudiesen conceder créditos a los promotores-constructores de viviendas sociales «en las mismas condiciones de computabilidad y cuantía que establecían las Ordenes ministeriales de 3 de diciembre de 1976» (52). El plazo máximo de amortización de estos créditos

(52) El 3 de diciembre de 1976 se dictaron dos Ordenes ministeriales referentes a los préstamos para financiar la adquisición de viviendas sociales por las Cajas de Ahorro y la Banca privada, respectivamente, cuyo texto reproducimos a continuación:

Préstamos de las Cajas de Ahorro

1.º Conforme a lo dispuesto en el artículo 10 del Real Decreto 2278/1976, de 16 de septiembre, tendrán la consideración de préstamos de regulación especial, los que las Cajas de Ahorro concedan a los adquirentes de viviendas sociales y al Instituto Nacional de la Vivienda para el cumplimiento del programa de viviendas sociales.

La misma consideración corresponde a los referidos préstamos, en el supuesto de que se constituya garantía hipotecaria por el promotor sobre las viviendas, percibiendo éste cantidades durante la construcción, conforme a lo dispuesto en el artículo 15 del Real Decreto antes citado y en los artículos 18 y siguientes de la Orden ministerial de 24 de noviembre de 1976.

2.º Las condiciones financieras de los referidos préstamos serán las mismas que se aplican a los préstamos que por las Cajas de Ahorro se concedían a las viviendas subvencionadas del grupo II, al amparo de la legislación anterior.

3.º No podrán computarse como préstamos de regulación especial los concedidos a los promotores de viviendas sociales que no se acojan a las normas del Real Decreto 2278/1976 y disposiciones complementarias.

4.º Los anticipos que perciban los promotores con cargo a los préstamos concedidos a los adquirentes, conforme al párrafo segundo del apartado primero de esta Orden, no podrán exceder del 70 por 100 del precio de venta convenido.

5.º Las viviendas de protección oficial sobre las que hayan recaído calificación administrativa con anterioridad a la entrada en vigor de esta Orden, al amparo de programas de construcción de viviendas de protección oficial, aprobados igualmente con anterioridad, seguirán rigiéndose por su legislación específica.

6.º Por el Instituto Nacional de la Vivienda se establecerán, para el mejor desarrollo del programa de viviendas sociales y para facilitar la gestión del mismo, los convenios necesarios con las Cajas de Ahorro, en los que deberá fijarse la prima de gestión que corresponda, conforme al artículo 13.3 del Real Decreto 2278/1976, de 16 de septiembre.»

Préstamos de la Banca privada

1.º Conforme a lo dispuesto en el artículo 10 del Real Decreto 2278/1976, de 16 de septiembre, serán computables en el coeficiente de inversión en efectos especiales de la Banca privada, los créditos que ésta conceda a los adquirentes de viviendas sociales y el Instituto Nacional de la Vivienda para el cumplimiento del programa de construcción de viviendas sociales.

2.º Los créditos serán computables en el referido coeficiente desde el momento en que los préstamos sean hechos efectivos. Si el préstamo se formalizara en escritura pública, en la que el promotor constituya garantía hipotecaria sobre las viviendas y percibiera cantidades durante la construcción, conforme a lo dispuesto en el artículo 15 del Real Decreto antes citado y en los artículos 18 y siguientes de la Orden ministerial de 24 de noviembre de 1976, el cómputo se efectuará en el momento de la disposición del crédito por el promotor. En este supuesto la cantidad percibida por el promotor no puede exceder del 70 por 100 del precio de la vivienda.

3.º En los supuestos citados en los apartados anteriores de esta Orden, se podrá computar en el referido coeficiente de inversión en efectos especiales la totalidad

era de tres años, extinguiéndose, en todo caso, al utilizarse el crédito al adquirente «en cualquiera de las formas permitidas por la legislación vigente.»

Además, si el adquirente de la vivienda se subrogaba en el crédito del promotor, el préstamo pasaba a tener la condición de préstamo de adquirente, con lo cual éste tenía derecho a la ampliación de su importe hasta la cuantía correspondiente conforme a su calificación subjetiva.

No será, sin embargo, hasta el Real Decreto de 23 de junio de 1978, cuando se articule la financiación *oficial* directa al promotor prevista ya en el artículo 21 del texto refundido de 1976. La cuantía de estos préstamos podía alcanzar hasta el 85 por 100 del valor en venta de la vivienda «según tasación efectuada por el Banco Hipotecario de España» (sin que en ningún caso este importe pudiera superar el 85 por 100 del precio legal de venta). Sin embargo, como quiera que los precios máximos de venta eran objeto de una modificación trimestral, en todos los casos existía una diferencia (del orden del 20 por 100 en términos generales) entre las cantidades inicialmente concedidas por el Banco (que tenían en cuenta los precios máximos en el momento de comenzarse las obras) y aquellas a las que podía tener derecho el promotor al finalizar la construcción. Debido a ello se recurrió a la fórmula consistente en otorgar los préstamos iniciales a través de la apertura de una cuenta de crédito de la que podía ir disponiendo el promotor conforme al ritmo de las obras, sin perjuicio de que, una vez concluidas, pudiera revisarse su importe máximo de acuerdo con los precios legales vigentes en tal momento.

El régimen general de estos préstamos hipotecarios se regulaba en los artículos 4.º y 5.º del Real Decreto en la siguiente forma:

«Si el solicitante del préstamo fuese el promotor, el Banco Hipotecario, una vez acordada la concesión, podrá irle entregando, durante la ejecución de las obras, hasta el 50 por 100 del préstamo concedido. Durante este período el promotor abonará al Banco Hipotecario sólo los intereses de las cantidades percibidas. En estos préstamos, además podrá subrogarse el comprador, disponiendo desde ese momento un plazo de quince años para su amortización.

En los préstamos a Patronatos y Entidades sin ánimo de lucro, comprendidas en el artículo 7 del Real Decreto 2970/1976, de 12 de noviembre, para la *construcción de viviendas en régimen de arrendamiento*, las entregas

de los préstamos concedidos a los adquirentes o un porcentaje de los mismos que en ningún caso será inferior al 80 por 100.

4.º Por el Instituto Nacional de la Vivienda se establecerán, para el mejor desarrollo del programa de viviendas sociales, y para facilitar la gestión del mismo, los convenios necesarios con la Banca privada, en los que deberá fijarse la prima de gestión que corresponda, conforme al artículo 13.3 del Real Decreto 2278/1976, de 16 de septiembre.»

durante las obras alcanzarán hasta la totalidad del préstamo.

Terminada la construcción de las viviendas, el Banco Hipotecario revisará su tasación considerando la ejecución de la obra y la modificación que haya podido experimentar el precio máximo autorizado por la calificación subjetiva. Asimismo podrá elevar la cuantía del préstamo siempre que éste no supere el 85 por 100 del precio máximo legal de venta de las viviendas que se establecía como límite absoluto.

Si no se dan los supuestos contemplados en el artículo sexto, *el promotor podrá solicitar del Banco Hipotecario la entrega de la diferencia hasta la totalidad del préstamo que corresponda, acreditando haber formalizado las escrituras de compra venta con los adquirentes y haber descontado de los precios de venta la cuantía del préstamo en cuya devolución se subrogaron aquéllos.*»

Como puede apreciarse, el promotor no podía disponer (salvo en el caso excepcional de los Patronatos o de las entidades sin ánimo de lucro que destinasen las viviendas a arrendamiento) más que del 50 por 100 del importe total del préstamo al concluir las obras. Para el restante 50 por 100 era preciso que acreditase la formalización de las escrituras de compraventa con los adquirentes de las viviendas que, de esta forma, se subrogaban en el importe *total* del préstamo. Además de ello se incorporaba con carácter general (y no excepcionalmente, como garantía adicional) la ayuda financiera del INV consistente en el pago al Banco Hipotecario, en nombre del prestatario (que debía de ser, en todo caso, un adquirente de vivienda o un promotor de los contemplados en el número 3 del artículo 4.º) de un 26 por 100 de las cuotas de amortización del principal e intereses del préstamo. Esta ayuda debía ser reintegrada al INV por sus beneficiarios a través del Banco Hipotecario, sin devengo alguno de intereses, en un plazo no superior a los veinte años, y en garantía de la misma se establecía hipoteca a favor del INV por el importe global del 70 por 100 de las cantidades correspondientes por principal a la hipoteca del Banco.

Todo este régimen se combinaba, además, con la posibilidad concedida a los promotores de disponer de entregas con cargo al préstamo (hasta el 50 por 100 del mismo, salvo los casos excepcionales de Patronatos o viviendas destinadas al arrendamiento) con garantía transitoria de aval bancario o de Caja de Ahorros. Estas entregas se formalizaban a través de una póliza de préstamo mediante la cual se abría al promotor una cuenta de crédito y una cuenta corriente al objeto de que, a través de la misma pudiese disponer de las cantidades con cargo al préstamo. Posteriormente, y una vez acordada la cuantía definitiva del préstamo (en función de los precios de venta vigentes en el momento de terminación de las obras), se procederá a formalizar

la escritura de préstamo definitiva, en la que se pactaba ya la subrogación de los adquirentes y el apoyo financiero del Instituto Nacional de la Vivienda (53).

Respecto a este apoyo financiero, debe indicarse, no obstante, que pese a constituir una muy loable intención del legislador, ha sido uno de los mayores desatinos de este sistema (cuyo mayor defecto reside, no tanto en su estructuración técnica sino en su *total y absoluta* desconexión con la realidad). Desatino por cuanto parece que se tomó, sin mayores consideraciones del régimen anterior de protección oficial que preveía este tipo de ayudas, con carácter excepcional, y cuyo otorgamiento debía de hacerse, en cada caso, por acuerdo expreso del Consejo de Ministros (dado el carácter plurianual que implicaba la contracción de un gasto semejante). Esta desproporción entre el importe de la ayuda y los requisitos para su otorgamiento (acuerdo del Consejo de Ministros) podía tener justificación cuando se adoptaba como cauce *excepcional* de financiación, pero constituye una verdadera aberración jurídica, si se acepta como sistema normal (que es el caso de la legislación de viviendas sociales a que ahora nos referimos).

Resulta entonces que para que la ayuda financiera del Instituto Nacional de la Vivienda pueda tener lugar es preciso el acuerdo expreso del Consejo de Ministros, para cada adquirente, con lo cual la obligación que contraía el INV en las escrituras de préstamo podía ser considerada como nula conforme a lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley de Procedimiento Administrativo por cuanto que eran adoptadas por el director del INV (sin el acuerdo previo del Consejo de Ministros). En todo caso y aunque tal vicio pudiese ser subsanado al amparo del artículo 53 de la citada Ley de Procedimiento Administrativo, subsiste la incongruencia de exigir un acuerdo específico del Consejo de Ministros para cada ayuda financiera del INV a un adquirente determinado. Cierto es que se trata de gastos plurianuales, pero no se me ocurre razón alguna que justifique otorgar el mismo tratamiento a estas ayudas que los contratos de igual naturaleza (esto es, de carácter plurianual) a que se refiere el artículo 8.º de la vigente Ley de Contratos del Estado.

El artículo 61, número 2, apartado d) de la Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977, ofrece, además, un cauce para evitar esta aprobación engorrosa y desproporcionada de cada ayuda por el Consejo de Ministros y, en todo caso, podía haberse previsto un sistema más ágil de autorizaciones globales en el propio Decreto-ley de 1976, por el que se instauró el régimen de «viviendas sociales». Lo cierto es que debido a la precipitación con que se gestó este sistema, en la actualidad la mayoría de los adquirentes de viviendas sociales no han podido disfrutar de la ayuda económica del INV por no haber sido

(53) El plazo máximo que se concedía a los promotores que hubiesen formalizado la póliza para proceder al otorgamiento de la escritura de préstamo definitiva era de treinta y seis meses (lo cual venía a coincidir con el plazo máximo otorgado por la Legislación para finalizar las obras).

aprobadas sus solicitudes por el Consejo de Ministros (y, conste, además, que no es por falta de recursos presupuestarios). Cuánto más fácil hubiera sido prever desde un principio esta cuestión y articular un sistema de entrega de las ayudas muchos más flexible o, simplemente, hacerlas efectivas de una sola vez (con lo cual el carácter pluri-anual del gasto desaparecería) mediante una capitalización de la que se excluiría el ahorro de los intereses por pago anticipado (en este caso al Banco Hipotecario que es el destinatario final de la ayuda).

Pero es que, además, no concluyen aquí los defectos de esta legislación sino que se extienden también a otros aspectos como consecuencia de su absoluta desconexión con la realidad existente (lo cual constituye un buen ejemplo de una legislación cuya finalidad es encomiable pero cuya estructuración y aplicación no constituyen más que una acumulación continuada de desaciertos). El sistema de revisión de precios e incremento paralelo de los préstamos conduce, igualmente, a problemas insolubles que no tenían por qué haberse planteado de haber acudido a un sistema adicional de subvenciones. El adquirente de una vivienda social realizaba normalmente sus provisiones financieras en función de los precios máximos de venta autorizados en el momento de concertar el contrato privado con el promotor. Sin embargo, como estos precios se revisaban periódicamente, cada tres meses, resultaba que al concluirse la obra, el precio inicial se había incrementado hasta en un 20 por 100 o más. La solución que se adoptaba, entonces, parecía lógica —sobre el papel, naturalmente— ya que consistía en elevar, en la misma cuantía el importe de los préstamos en cuya devolución iba a quedar subrogado el adquirente. Ahora bien, este incremento de préstamo no podía ser absorbido, en muchos casos, por los adquirentes ya que sus ingresos no permitían una elasticidad semejante, con lo cual debían renunciar a la vivienda o exponerse a que les fuese ejecutado el préstamo hipotecario por impago.

El sistema, ciertamente, no tenía en cuenta que los destinatarios de este tipo de viviendas eran precisamente los sectores de población con nivel más bajo de rentas (lo que se acreditaba, además, con la oportuna calificación subjetiva), por lo que su capacidad de tomar dinero a préstamo no podía ser forzosamente ilimitada. El beneficiario de una calificación subjetiva no deseaba, en forma alguna, que el préstamo fuese incrementado para poder así financiar mejor la adquisición de vivienda, sino que los precios máximos de estas se mantuvieran estables o, cuando menos, no superasen unos determinados límites (que las sucesivas elevaciones de precios han ido haciendo cada vez mayores). Planteadas así las cosas, entiendo que no había otra alternativa que la de haber previsto un sistema de «subvenciones a fondo perdido» para hacer frente a las elevaciones de precios de las viviendas, en lugar de *obligar* al beneficiario a admitir una ampliación del crédito a la cual no podía hacer frente por sus propios medios.

4. FINANCIACIÓN DE LAS VIVIENDAS DEL NUEVO REGIMEN DE PROTECCIÓN OFICIAL

Como ya se indicó, el Real Decreto-ley de 31 de octubre de 1978 procedió a establecer una categoría única de viviendas de protección oficial, con lo cual se operó igualmente una unificación en cuanto a su régimen de financiación. Esta unificación, sin embargo, no impidió que fuesen articuladas diversas medidas para atender a la financiación de las viviendas, tanto en lo concerniente a su construcción (financiación al promotor), como al adquirente, dependiendo, además, el tipo de ayuda del sistema de promoción privado o público que se hubiese seguido para su construcción.

4.1 *Las entidades financieras*

El artículo 21 del Real Decreto de 10 de noviembre de 1978 señala como entidades financieras al Banco Hipotecario de España, al Banco de Crédito a la Construcción, a los Bancos privados, las Cajas de Ahorros Confederadas, la Caja Postal de Ahorros y las Cooperativas de Crédito. Dichas entidades pueden canalizar la ayuda financiera, tanto para la construcción como para la adquisición de las viviendas de protección oficial.

En cuanto se refiere al Banco Hipotecario de España y al Banco de Crédito a la Construcción, el artículo 22 del citado Real Decreto establece un sistema de autofinanciación mediante la emisión de cédulas y bonos hipotecarios (cuya cuantía deberá ser fijada por el Gobierno, dentro de los límites señalados en los respectivos programas anuales de actuación, inversiones y financiación a que se refiere el artículo 87 de la Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977) (54). Ciertamente que este sistema no es nuevo, al menos en cuanto concierne al Banco Hipotecario, ya que ésta ha sido tradicionalmente la forma que ha seguido para su financiación. Tan sólo a partir de 1958, a causa de la reorganización del Crédito Oficial (y la nacionalización posterior llevada a cabo en 1962) pasó a financiarse por medio de dotaciones del Tesoro a través del antiguo Instituto de Crédito a Medio y Largo Plazo (55); sistema, que salvo algunas pequeñas variaciones sigue

(54) A estas cédulas, además, no les será de aplicación lo dispuesto en el número 10 del artículo 21 del Código de Comercio (referente a los datos de inscripción en el Registro Mercantil de las emisiones de acciones, cédulas u obligaciones de las Sociedades) ni el capítulo VII de la LSA (relativo a las obligaciones emitidas por tales entidades). El capital e intereses de las cédulas estarán, especialmente, garantizadas sin necesidad de inscripción por todas las hipotecas que en cualquier tiempo se hayan constituido o se constituyan a favor de cualquier Banco emisor y sobre los bienes del mismo (art. 22 del Real Decreto de 10 de noviembre de 1978), con lo cual se recoge el sistema fijado inicialmente para la financiación de «viviendas sociales» por el Banco Hipotecario de España, al cual ya se hizo referencia líneas atrás.

(55) Cfr. sobre este punto la conferencia de L. SANCHO MENDIZÁBAL, *La financiación de viviendas de Protección Oficial por el Banco Hipotecario de España*, pronunciada en el ciclo organizado por el Instituto de Estudios Inmobiliarios con el título «El nuevo régimen de viviendas de protección oficial», Madrid, julio 1979.

vigente en la actualidad. El Tesoro Público, a través de los Presupuestos Generales del Estado, atribuye al crédito oficial (considerado en su conjunto) un volumen de recursos determinado que el ICO procede a distribuir entre los Bancos oficiales dependientes del mismo. Para ello el citado Instituto establece una cifra de «autorizaciones» a cada una de estas Entidades que constituye el tope de las concesiones de crédito que puede acordar en cada ejercicio. La materialidad del trasvase efectivo de fondos se lleva a cabo cuando el préstamo es formalizado por la entidad de crédito, procediendo, entonces, el ICO a efectuar la correspondiente «dotación» por el importe de aquél.

Con ello se tiende a hacer incidir el peso de los créditos oficiales sobre las economías de los particulares, que son la principal fuente de ingresos (a través de los impuestos) del Presupuesto General del Estado. Ello, no obstante, el Tesoro también acude a otros tipos de financiación ajenos a los impuestos aunque no por ello menos coactivos, como pudieran ser la emisión de «cédulas para inversiones» (equiparadas a la Deuda Pública) que es colocada en los Bancos privados y Cajas de Ahorro a través de los coeficientes obligatorios de inversión.

Sin embargo, la tendencia actual, como ya tuvimos ocasión de exponer anteriormente, apunta hacia una liberalización de la política económica, disminuyendo los cauces de financiación más o menos forzada en beneficio de un sistema de economía libre de mercado. En esta línea debe ser considerada la financiación de las nuevas viviendas de protección oficial a través de cédulas hipotecarias emitidas por las propias entidades oficiales de crédito y que el Banco Hipotecario volvió a utilizar a raíz del Decreto-ley de 1975 por el que se estableció el «Programa Especial de Viviendas». El sistema continuó con la legislación de viviendas sociales y de nuevo vuelve a ser ahora utilizado por el Decreto-ley de 31 de octubre de 1978 para las viviendas de protección oficial quizá como preparación para la regulación del futuro mercado hipotecario.

En este sentido debe destacarse la existencia de un proyecto de Ley de regulación del mercado hipotecario a través del cual se intenta lograr no sólo que las entidades oficiales de crédito puedan desempeñar el papel de bancos hipotecarios sino que, además, otras entidades financieras que dispongan de activos hipotecarios puedan movilizarlos, a través de los mecanismos adecuados, para obtener, del ahorro, el importe necesario para realizar nuevos préstamos. Se trata, sin duda, de un proyecto ambicioso y para el que será preciso tener muy en cuenta en qué condiciones puede dirigirse el ahorro privado a la adquisición de unos títulos que gozan de una rentabilidad suficiente y además de una garantía adicional que les confiere su carácter hipotecario. Sin embargo, lo cierto es que el montaje de los mecanismos necesarios para que pueda funcionar un mercado de este tipo (denominado mercado secundario de hipotecas) no dependerá tanto de su perfección sino de la situación general que ofrezca la economía para la colocación de este tipo de títulos.

4.2 Préstamo-base al promotor y al adquirente

Según lo dispuesto en el artículo 24 del Real Decreto de 1978, la calificación provisional de las viviendas de protección oficial otorga a los promotores la posibilidad de obtener préstamos-base cualificados en los cuales podrán subrogarse los adquirentes a partir del momento de elevación a escritura pública del contrato privado de compraventa.

Este préstamo-base lo disfruta el promotor aunque luego se subroguen en el mismo los adquirentes de viviendas, para lo cual debe serle descontado del precio de las mismas el importe total del préstamo. Importe que podrá ser de hasta el 70 por 100 del módulo (M) aplicable en el momento de la calificación definitiva o del 80 por 100 del módulo (M) en el caso de viviendas destinadas a arrendamiento, y siempre que el promotor sea un Patronato de Casas Militares afecto al Ministerio de Defensa o se trate de los Patronatos de la Fuerza de Seguridad del Estado.

El mecanismo de otorgamiento de estos préstamos con garantía hipotecaria de las propias edificaciones no es ciertamente sencillo y puede ser dividido en las siguientes fases:

a) *Concesión al promotor de un préstamo* por el importe máximo del 70 por 100 del módulo (M) en el momento de la calificación provisional. Esta concesión de préstamo se realiza a través de la apertura de una cuenta de crédito cuyo importe puede ser revisado hasta alcanzar el máximo indicado (esto es, el 70 por 100 del módulo (M) en el momento de la calificación definitiva o el 80 por 100 en el caso de Patronato).

Este préstamo, sin embargo, puede ser formalizado a través de dos cauces distintos. En primer lugar y como sistema transitorio (ya que su duración no puede ser superior al plazo concedido para solicitar la calificación definitiva y, en suma, para que el adquirente pueda subrogarse en la totalidad del mismo conforme veremos más adelante) mediante una póliza de crédito en virtud de la cual se abre al promotor una cuenta por el importe total del préstamo concedido, previéndose, no obstante, la posibilidad de su revisión conforme a lo dispuesto en el artículo 24 del Real Decreto 3148/1978. En el sistema seguido por el Banco Hipotecario la disponibilidad de los fondos se realiza en la forma siguiente:

- Conforme se vayan realizando las diferentes fases de la construcción: hasta el 57 por 100 del límite de la cuenta (en el supuesto normal).
- Previa presentación de los contratos privados de compraventa visados por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo hasta el 85,5 por 100 del límite de la cuenta (excepto si se trata de cooperativas o de otro tipo de entidades de lucro a las que puede entregarse hasta el 98 por 100 del límite de la cuenta).

-- Previa presentación de las escrituras de venta otorgadas e inscritas en el Registro de la Propiedad, hasta el 100 por 100 del límite de la cuenta.

De otro lado y para que el promotor pueda retirar cantidades con cargo al préstamo bastará (en cuanto se refiere a los dos primeros plazos de entrega, que puedan llegar hasta el 85,5 —0,96— por 100 del límite de la cuenta) con que exista garantía suficiente a juicio del Banco Hipotecario, que podría consistir en el afianzamiento solidario por un Banco o Cajas de Ahorros Confederadas, mientras que no se haya constituido la hipoteca. Estos avales o afianzamientos deberán cubrir únicamente el importe de las cantidades disponibles y no la totalidad del préstamo.

Para disponer de las cantidades restantes, hasta el límite total de la cuenta, será necesario, en todo caso, la previa constitución de primera hipoteca a favor del Banco Hipotecario de España, lo cual deberá hacerse antes de que concluya el periodo de carencia del préstamo (dos años, a partir de su formalización mediante póliza).

El segundo cauce para formalizar el préstamo-base viene constituido por el otorgamiento directo de la correspondiente escritura de préstamo hipotecario en la que se prevé la revisión de la cuenta (conforme a lo dispuesto en el artículo 24 del Real Decreto 3148/1978) y la subrogación de los adquirentes en la totalidad del préstamo-base en la cuantía máxima (56). Ahora bien, como esta hipoteca deberá tener el rango de primera cuando el inmueble ofrecido en garantía tenga alguna carga o gravamen, deberá acudir a la formalización del préstamo mediante póliza hasta tanto no sea cancelada la carga preferente.

Además de ello, en la escritura de préstamo el promotor asume las siguientes obligaciones específicas:

1.º A destinar, con intervención del Banco, las cantidades que disponga con cargo a la cuenta, a la construcción del edificio ofrecido en garantía.

La construcción deberá realizarse conforme al proyecto presentado al Banco y con arreglo a las condiciones necesarias para su calificación definitiva como Viviendas de Protección Oficial, que deberá obtenerse en el plazo máximo de veinticuatro meses. La distribución física del inmueble deberá estar de acuerdo con las descripciones de los departamentos en la escritura de división horizontal.

Las obras deberán realizarse con ritmo normal. Se entenderá que el ritmo es normal si en el plazo de tres

(56) Al objeto de poder llevar a cabo la revisión del préstamo para acomodarlo al módulo (M) en el momento de terminar las obras es preciso constituir una hipoteca de máximo que pueda cubrir este incremento (y que, el Banco Hipotecario, calcula en un 20 por 100 sobre la cifra del préstamo inicialmente concedido).

meses se ha hecho la cimentación; en el plazo de doce meses se han realizado obras que importen la mitad del presupuesto, y en el plazo de veinte meses estuvieran finalizándose las obras. Todos los plazos indicados se contarán a partir del último día del mes actual.

Si el promotor deseara la revisión del límite de la cuenta la solicitud oportuna habrá de ser presentada al Banco antes de que concluya el indicado plazo de veinte meses y las obras habrán de hallarse terminadas (57).

2.º A descontar del precio de venta de cada departamento la cuantía del préstamo correspondiente, en cuya devolución al Banco se subrogará el adquirente. Si la venta se efectúa durante el período de carencia, la cuantía del préstamo, descontada del precio de cada departamento, será necesariamente igual a la determinada para cada uno mediante acta notarial; cuando el promotor renuncie a obtener la revisión o el Banco la hubiera denegado, la cuantía del préstamo descontada del precio será necesariamente la determinada en la escritura como crédito que le corresponde al departamento en la cuenta actual. Si la venta se efectúa durante el período de amortización la cuantía descontada será la porción que, en el momento de la venta, quede por amortizar del capital determinado por uno u otro de los modos indicados.

Igualmente se obliga a presentar al Banco, debidamente inscrita en el Registro de la Propiedad, la copia auténtica de la escritura en que se formalice la venta, en la que necesariamente constarán el descuento y la subrogación indicados.

b) *Entregas al promotor.*—Como ya se indicó en el apartado anterior, la disponibilidad del préstamo se realiza en función del ritmo de las obras, pudiendo entregarse al promotor hasta el 57 por 100 del mismo en el momento en que éstas se concluyan (o lo que es lo mismo, hasta el 40 por 100 del módulo (M1)). Sin embargo, cuando se trate de promotores sin ánimo de lucro que construyan, por sí o colectivamente, viviendas para asentar en ellas su residencia familiar, o bien cuando las viviendas, para cuya promoción (ya sea con o sin ánimo de lucro) se solicita el préstamo-base, se destinen al arrendamiento, podrá disponerse de la totalidad del mismo (esto es, hasta el 70 por 100 del módulo (M1)) tan pronto como se acredite la inscripción en el Registro de la Propiedad de la escritura de Declaración de Obra Nueva de las edificaciones.

(57) En los préstamos realizados a promotores acogidos inicialmente a regímenes anteriores (viviendas de protección oficial antiguas o viviendas sociales), estos plazos quedan modificados en función de la fecha otorgada (en la diligencia de convalidación de la cédula) para solicitar la calificación definitiva.

c) *Subrogación del adquirente.*—El promotor puede percibir hasta un 57 por 100 del préstamo hasta la terminación de las obras, y para disponer del 43 por 100 restante debe acreditar que han sido formalizadas las escrituras de compraventa de la vivienda y, consiguientemente, la subrogación del adquirente en el préstamo del promotor en su cuantía máxima (70 por 100 del módulo (M)) en el momento de la calificación definitiva.

4.2 *Préstamo-base directo al adquirente*

Según lo dispuesto en el artículo 25 del Real Decreto de 1978 los adquirentes podrán obtener directamente préstamos-base para la adquisición de viviendas de protección oficial en cuantía, por cada metro cuadrado de superficie útil, de hasta el 70 por 100 del módulo (M) aplicable, vigente en el momento de la concesión de la calificación definitiva, cuando se cumplan todos los siguientes requisitos:

- a) Que no se hubiese concedido previamente préstamo-base al promotor para la construcción de la vivienda a adquirir.
- b) Que la vivienda a adquirir lo sea en primera transmisión.
- c) Que se haya celebrado contrato de compraventa entre el adquirente y el promotor de la vivienda para cuyo acceso se solicita el préstamo (58).

4.3 *Características generales de los préstamos-base*

4.3.1 *Tratamiento cualificado*

Los préstamos-base otorgados por las Entidades financieras para la promoción y adquisición de viviendas de protección oficial gozarán de un trato cualificado consistente en:

- a) Tipo de interés fijado por el Ministerio de Economía o, a su propuesta, por acuerdo del Consejo de Ministros para el caso de los concedidos por las entidades oficiales de crédito que por Orden ministerial de 24 de enero de 1979 quedó establecido en el 11 por 100 anual, para las Cajas de Ahorros y Bancos Privados (la Orden ministerial de 20 de junio de 1979 fijó este mismo tipo de interés para las entidades oficiales de crédito).
- b) Exenciones y bonificaciones tributarias que en cada caso sean aplicables.
- c) Garantía de primera hipoteca a la que pudieran exigir al prestatario las entidades oficiales de crédito.
- d) Plazo de amortización no inferior a doce años, más un período de carencia de dos años, según lo dispuesto en las citadas Ordenes ministeriales de 24 de enero de 1979 y 20 de junio del mismo año. Ello, no obstante, para los préstamos concedidos por los Bancos privados y las Cajas de Ahorro, el período de carencia debe comenzar a con-

(58) Cfr. artículo 25 del R. de 1978.

tarse desde la concesión de los mismos y no desde su formalización (a diferencia de los concedidos por los Bancos Oficiales que, según la Orden ministerial de 20 de junio de 1979, el cómputo de los dos años de carencia se realiza a la formalización). Ello supone un desacierto, de todo punto injustificado (tanto más si lo que se pretende es que la Banca privada concorra en este mercado financiero), ya que en la mayoría de los casos buena parte de este plazo de dos años se consumirá con los trámites previos a la formalización del préstamo (sin que el promotor, por tanto, haya dispuesto de cantidad alguna). Además, el mero hecho de que los préstamos sean computables en el coeficiente de inversión de estas entidades (conforme veremos más adelante) no es incentivo suficiente para que, tanto las Cajas de Ahorro como los Bancos privados intenten introducirse en el mercado de financiación de la vivienda.

e) Seguro de amortización del préstamo para el caso de fallecimiento del titular del mismo a concertar por éste con el Servicio correspondiente del antiguo Instituto Nacional de Previsión o con otra entidad aseguradora legalmente capacitada (59).

4.3.2 *Computabilidad del préstamo base*

Los préstamos base concedidos por los Bancos inscritos en el Registro de Bancos y Banqueros serán computables en el porcentaje de efectos especiales del coeficiente de inversión, tal como ya se indicó anteriormente.

Asimismo tendrán la consideración de préstamos de regulación especial los otorgados por las Cajas de Ahorros Confederadas y la Caja Postal de Ahorros con igual finalidad y dentro de los mismos límites (60).

4.3.3 *Prioridades en la concesión del préstamo base*

Las entidades oficiales de crédito deberán conceder los préstamos base siguiendo este orden de prioridad:

Primero.—A los promotores de viviendas de protección oficial, sin ánimo de lucro, cuando el coste de la vivienda y consiguientemente su precio de venta por metro cuadrado de superficie útil sea igual o inferior al módulo (M) aplicable, vigente en el momento de la concesión de la calificación definitiva, y siempre que, como mínimo, el 75 por 100 de las viviendas de la promoción para las que se solicita el préstamo vayan destinadas a titulares de ayuda económica personal.

(59) Cfr. artículo 26 del Real Decreto de 1978.

(60) Cfr. artículo 22 del Real Decreto de 1978.

Segundo.—A los promotores de viviendas de protección oficial, con o sin ánimo de lucro, cuyo precio de venta o cuyo coste, respectivamente, del metro cuadrado de superficie útil cumpla lo establecido en el apartado anterior.

Tercero.—A los demás promotores de viviendas de protección oficial en los que no concurren las circunstancias señaladas en los apartados anteriores.

A estos efectos, en el momento de la solicitud del préstamo base se dejará constancia del compromiso del promotor, mediante declaración jurada de aquello a que se compromete para obtener una determinada prioridad en la obtención del préstamo base en las entidades oficiales de crédito (61).

4.4 *La ayuda económica personal*

El artículo 30 del Real Decreto 3148/1978 (en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 5.º del Real Decreto-ley 31/1971) establece la posibilidad de una financiación complementaria para el uso y acceso a las viviendas de protección oficial en favor de las familias que reúnan determinadas condiciones, y que consiste en un sistema de préstamos y subvenciones otorgadas por el Estado y las entidades oficiales de crédito destinadas a facilitar el cumplimiento de las obligaciones económicas contraídas para la adquisición o el arrendamiento de una vivienda.

En caso de acceso a la propiedad de una vivienda de protección oficial solamente se podrá ser beneficiario de la ayuda económica personal por una única vez. Excepcionalmente, por resolución del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, en cada caso podrá concederse una segunda ayuda económica personal, siempre que la situación determinante de la necesidad de una nueva ayuda lo justifique.

En el supuesto de arrendamiento de una vivienda de protección oficial podrán concederse ayudas económicas personales no sólo en el primer arrendamiento, sino también en otros sucesivos, siempre que la situación determinante del cambio de vivienda no genere indemnización ni obedezca a actuación dolosa o negligente del arrendatario.

Por su parte, el artículo 35 del Real Decreto establece que el conjunto de préstamos y subvenciones destinados a este tipo de ayudas personales (en las modalidades que a continuación serán expuestas) serán los que anualmente sean fijados para tal fin en los presupuestos generales del Estado. Además de ello, en el programa anual de financiación de viviendas de protección oficial se establecerán el número

(61) Cfr. artículo 28 del Real Decreto de 1978. Este orden de prioridades, no obstante, no parece que vaya a ser respetado, al menos inflexiblemente, por las dificultades prácticas que ello conlleva, como pone de manifiesto F. ALONSO TELLADO (véase *La Financiación de Viviendas de Protección Oficial por el Banco de Crédito a la Construcción*, op. cit.).

y las características de las ayudas económicas personales aplicables en dicha anualidad, fijándose los fondos crediticios asignados a las entidades oficiales de crédito, por acuerdo del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio de Economía.

En cuanto se refiere a los requisitos para tener acceso a las ayudas personales, el artículo 31 del citado Real Decreto diferencia los siguientes supuestos:

1. *Ayuda económica personal destinada al acceso a la propiedad o al arrendamiento de una vivienda:*

a) Que los ingresos familiares anuales del beneficiario de la ayuda económica personal sean inferiores a 2,5 veces el salario mínimo interprofesional anual. Se entenderán por ingresos familiares los que por cualquier concepto provengan del beneficiario y del cónyuge, en su caso.

b) Que el beneficiario carezca de una vivienda u ocupe una que no reúna, en el momento de la solicitud, condiciones de habitabilidad, o cuando reuniéndolas sea notoriamente insuficiente para sus necesidades.

Se entenderá cumplido el requisito de carecer de vivienda respecto de las personas que vayan a contraer matrimonio y de las que vayan a ser objeto de privación forzosa de la que disfruten, acreditando mediante declaración jurada la futura carencia de vivienda en ambos casos.

c) Que el coste y consiguientemente el precio de venta por metro cuadrado de superficie útil, de la vivienda para cuyo acceso se va a emplear la ayuda económica personal, en el momento de concesión de la calificación definitiva, sea igual o inferior al módulo (M) aplicable, vigente en dicho momento.

2. *Ayuda económica personal destinada a la adquisición de viviendas:*

a) Que el beneficiario acredite alguna de estas tres opciones:

- Haber celebrado contrato de compraventa visado, relativo a la vivienda de protección oficial a cuya adquisición se haya de aplicar la ayuda económica personal solicitada. La no concesión de la ayuda económica personal podrá ser causa resolutoria del contrato de compraventa, según las condiciones pactadas en el mismo.
- Estar en posesión de documento por el que se justifique su incorporación a una promoción cooperativa de viviendas de protección oficial.

— Estar en posesión de un documento de promesa de venta u opción de compra sobre la vivienda para cuyo acceso se solicita la ayuda económica.

b) Que exista préstamo base concedido sobre la vivienda a cuyo acceso se va a aplicar la ayuda económica personal.

Debe hacerse constar, además, que cuando el destino de la vivienda sea el arrendamiento, además de los requisitos generales señalados anteriormente en el apartado 1.º, se impone que la vivienda sea de promoción privada sin ánimo de lucro.

En cuanto al procedimiento de tramitación de estas solicitudes, la Orden ministerial de 10 de marzo de 1979 recogía su regulación distinguiendo las fases de iniciación, tramitación y concesión de las ayudas económicas personales que, según el Real Decreto 3148/1978, pueden asumir la forma de préstamos complementarios y préstamos sin interés. Sin embargo, los defectos de esta tramitación son tales que, antes de haber llegado siquiera a aplicarse, ya se encuentra en trance de ser sustituida por otra que haga viable la concesión de este tipo de ayudas. Debido a ello, y al objeto de poder apreciar la complejidad del sistema establecido para el otorgamiento de estas ayudas—así como la dificultad existente para llevarlo a cabo—me limitaré a exponer tan sólo el régimen preceptuado en el Real Decreto 3148/1978.

En principio, la denominada «ayuda económica personal» se descompone en un préstamo complementario y un préstamo sin interés conforme ya se ha indicado, cuyo régimen general es el siguiente:

a) *Préstamo complementario.*—La cuantía de este préstamo—complementario del préstamo base—se establece en un porcentaje del módulo (M) *aplicable, vigente en el momento de la calificación definitiva* (que en principio la Orden ministerial de 31 de mayo de 1979 establece en el 15 por 100 para las viviendas construidas con ánimo de lucro y en un 20 por 100 para el caso contrario). Ahora bien, este porcentaje del módulo (M) no se multiplica después por el número de metros cuadrados útiles que tenga *efectivamente* la vivienda adquirida, sino por una superficie *ficticia* que guarda relación con la situación familiar del adquirente, según el siguiente baremo:

- Familias de uno a cuatro miembros: 50 metros cuadrados de superficie útil.
- Familias de cinco a seis miembros: 70 metros cuadrados de superficie útil.
- Familias de siete a ocho miembros: 90 metros cuadrados de superficie útil; por cada persona que exceda de dicho número de miembros, en cuyo caso podrán ocupar la superficie de dos viviendas que formen unidad horizontal o vertical.

Insisto en que estos baremos no se refieren a la vivienda adquirida por el particular, sino a la que debería corresponderle, según su programa familiar. La adquirida puede ser mayor o menor, pero el préstamo complementario se otorgará en función de las superficies anteriormente indicadas.

Pero es que, además, este préstamo complementario tan sólo podrá obtenerse cuando su cuantía total sea mayor de unos porcentajes sobre el precio de venta de la vivienda que la Orden ministerial de 31 de mayo de 1979 estableció en el 11 y el 15 por 100, respectivamente, para el caso de viviendas construidas con o sin ánimo de lucro. Con ello se trata de *acomodar* (o, por mejor decir, de forzar este acomodo) la vivienda adquirida con la correspondiente al programa familiar, ya que en caso de que aquélla sea mayor que esta última el préstamo complementario podría llegar a no concederse.

Para la concesión del préstamo complementario, el préstamo base debe alcanzar previamente su cuantía máxima total (esto es, 70 por 100 del módulo [M] aplicable, vigente en el momento de la calificación definitiva), lo cual obliga a las entidades financieras a ampliarlo hasta dicho tope si aún no se hubiese efectuado. Una vez que se ha alcanzado la cuantía máxima del préstamo base, éste debe refundirse con el complementario, dando lugar a un préstamo global cuyo plazo de autorización será de trece o dieciséis años, según se trate de viviendas construidas con o sin ánimo de lucro (y computándose el plazo desde la fecha del otorgamiento de la calificación definitiva). Por su parte, las cuotas de amortización serán crecientes (y no lineales como acontece con los préstamos base), con una tasa del 3 por 100 anual, durante todos los años de vigencia del préstamo.

La finalidad de la norma, desde luego, puede ser encomiable, pero lo que ya no lo es tanto es el absurdo y complejo sistema que se impone para tratar de tener en cuenta las condiciones subjetivas del adquirente. Absurdo porque el adquirente de una vivienda no podrá conocer inicialmente si tendrá o no derecho al préstamo complementario, ya que su otorgamiento vendrá condicionado por una relación entre el importe de éste (según su programa familiar) y el precio máximo de venta definitivo de la vivienda (que no podrá establecerse como mínimo hasta que tenga lugar la calificación definitiva). Complejo por cuanto que de la normativa vigente parece desprenderse la idea de que ambas operaciones (préstamo base y préstamo complementario) queden refundidas en un solo instrumento público (62).

(62) A este efecto, el artículo 1.º, número 6 de la Orden ministerial de 31 de mayo de 1979, establece lo siguiente:

a) Sin perjuicio de las provisiones que puedan haber establecido las partes al formalizar el préstamo base, la formalización, tanto de su ampliación, si a ello hubiere lugar, como la del préstamo complementario, así como la del préstamo sin interés a que luego se hará referencia, tendrá lugar una vez que se haya otorgado la escritura pública de compraventa de la vivienda, cuya adquisición con ellos se financie. Ello no obstante, la formalización de contratos anteriormente referida podrá efectuarse conjuntamente en un solo instrumento público.

b) En la escritura pública aludida, el promotor y el comprador podrán esta-

Resulta, por tanto, que el préstamo complementario debe refundirse con el préstamo base, siendo así que ambos tienen unas condiciones completamente diferentes, lo cual puede dar lugar a que en la práctica no llegue a efectuarse tal refundición. En primer lugar, porque los plazos de amortización de ambos préstamos son diferentes. El préstamo base tiene un plazo de doce años (préstamo base directo al promotor) o de doce años, más dos previos de carencia de amortización (préstamo base al promotor y al adquirente). En este último, sin embargo, el plazo queda reducido también a doce años para el adquirente, ya que la subrogación sólo tendrá lugar (aunque no forzosa-mente) una vez que hayan transcurrido los años de carencia.

Por su parte, el préstamo complementario tiene un plazo de amortización que puede oscilar entre los trece y los dieciséis años, toda vez que su cómputo debe hacerse desde el otorgamiento de la calificación definitiva, con lo cual estos plazos deberán entenderse como *máximos* en cada caso. Debido a ello, al «refundirlo» con el préstamo base éste deberá alargarse en su duración hasta cubrir la diferencia. Todo ello supone no sólo la modificación del plazo de amortización del préstamo base, inicialmente pactado, sino que afecta también, como es obvio, a las mensualidades de devolución de su importe (63).

La alternativa, en este caso, se resume en dos opciones, ya que, o bien se formaliza la operación global en un solo instrumento público, o se hace una escritura que recoja las diferencias entre el préstamo base inicial y el globalizado (préstamo base y préstamo complementario), dejando vigente aquél. En el primer caso la escritura para el préstamo *refundido* vendría a sustituir a la escritura inicial para el préstamo base, al modificar sus condiciones. Sin embargo, con ello se excluiría automáticamente la posibilidad de que la hipoteca constituida en garantía del préstamo globalizado pudiera ser utilizada en el mercado secundario como respaldo de las cédulas (a través de las cuales se da cauce a la obtención de fondos para otorgar el préstamo base). En el proyecto de Ley de Regulación de Mercado Hipotecario se establece, a este respecto, que el préstamo garantizado por hipoteca inmobiliaria no puede exceder del 70 por 100 del valor de tasación del inmueble para que pueda servir de cobertura a las cédulas hipotecarias que se emitan. El préstamo globalizado puede entonces suponer un porcentaje superior al autorizado para servir de garantía a las cédulas hipotecarias, al alcanzar valores del 85 al 90 por 100 del mó-

blecer las garantías que estimen oportunas para asegurar el pago del precio convenido y que hubiere quedado aplazado, que si fuesen de naturaleza real habrán de ser pospuestas a la hipoteca o hipotecas que se constituyan para garantizar el reintegro de las ayudas financieras a que se refiere el párrfo anterior.

(63) En los préstamos base el promotor que otorga el Banco Hipotecario de España, la devolución del capital del préstamo durante los doce años siguientes a los dos de carencia se realiza mediante 144 mensualidades iguales que se componen de la suma destinada a la amortización del capital y de la que se aplica el pago del interés del 11 por 100 y comisión por servicios generales (establecida en un 0,05 por 100 trimestral). El importe de cada mensualidad se establece con el resultado de multiplicar el capital por 0,012634185, eliminando las fracciones de peseta inferiores a cincuenta céntimos y redondeando, por exceso, las demás.

dulo (M) (que a su vez representa el 83,33 por 100 del préstamo). Si esto es así, carece de sentido el instrumentar en una sola operación el préstamo globalizado, ya que no podría ser financiado a través de cédulas (dado que la hipoteca que lo garantiza superaría los límites establecidos para ello).

No cabe más solución, por tanto, si quiere mantenerse un mínimo de coherencia, que mantener el préstamo base inicial y constituir una segunda hipoteca en garantía de las diferencias que puedan existir entre el préstamo globalizado y aquél (teniendo en cuenta, además, para ello el préstamo sin interés al que luego se hará referencia). Ciertamente es que con ello no parece respetarse la letra de las disposiciones vigentes (en cuanto habla de refundir ambas operaciones), pero me parece la única vía de poder llegar a instrumentar este tipo de ayudas para obtener la finalidad que se persigue con ellas. De esta forma la *integración* del préstamo base y complementario debe ser entendida en sentido económico (y no jurídico), con lo cual aparecerían dos hipotecas consecutivas: la primera en garantía del préstamo base inicial, la segunda en garantía de las diferencias entre el préstamo globalizado y aquél (y no simplemente en garantía del préstamo complementario). La hipoteca que garantice el préstamo base podría cumplir así con los límites establecidos por el proyecto de Ley de Regulación del Mercado Hipotecario, sirviendo de garantía, a su vez, para la emisión de cédulas hipotecarias, que financiarían la concesión de estos préstamos.

b) *Préstamo sin interés*.—Se concede por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo a través de las propias entidades oficiales de crédito (Banco Hipotecario y Banco de Crédito a la Construcción) (64), y sus condiciones generales son las siguientes:

- Anualidades iguales a la última anualidad del préstamo global, salvo la última de ellas, que, de menor cuantía que las anteriores, será el capital residual que quede por amortizar.
- Plazo de amortización en tantas anualidades como resulten, en cada caso, de lo señalado en el apartado anterior.

Las anualidades se percibirán por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, a través de las entidades oficiales de crédito, a partir

(64) Estos préstamos se concederán igualmente por las Entidades Oficiales de Crédito como pone de manifiesto el apartado 3.º de la Orden ministerial de 31 de mayo de 1979:

•El Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo establecerá un convenio con las Entidades Oficiales de Crédito, en el que se fijará el modo y condiciones de efectuar las transferencias periódicas que supongan el importe de los préstamos sin interés que figuren en el presupuesto del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.

Igualmente, se determinarán en dicho convenio las condiciones de reintegro del préstamo sin interés y las garantías, incluso hipotecarias, que se constituyan para asegurar aquél, estableciéndose en todo caso que la tramitación en orden a la formalización de las ayudas económicas personales se efectuará por las Entidades Oficiales de Crédito.

del año siguiente a aquel en que se produzca la amortización total de préstamo global. En lo concerniente a la cuantía de este tipo de préstamos sin interés se establecen los siguientes baremos:

- 50 por 100 de los intereses del préstamo base, cuando se trate de ayuda económica personal concedida para el acceso a la propiedad de una vivienda de protección oficial promovida con ánimo de lucro.
- 60 por 100 de los intereses del préstamo base, cuando se trate de ayuda económica personal concedida para el acceso a la propiedad de una vivienda de protección oficial promovida sin ánimo de lucro.

Estos porcentajes vienen referidos a los intereses del préstamo base, una vez integrado en el préstamo global a que se hizo mención en el apartado anterior, por lo que el plazo de amortización de aquél deberá computarse a partir de su integración en el global. Préstamo global que no debe ser entendido en su acepción jurídica—tal como ya se indicaba anteriormente—, ya que en su instrumentación se mantiene el préstamo base y se concede un segundo préstamo hipotecario por las diferencias que resulten entre aquél y el complementario junto con las ayudas económicas que comporta el préstamo sin interés.

La disponibilidad del crédito se efectuará mediante el abono anual, por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, del 50 por 100 o el 60 por 100 de los intereses que, según se trate de viviendas promovidas con o sin ánimo de lucro, anualmente correspondan al préstamo base, directamente a la entidad oficial de crédito que hubiese concedido el préstamo complementario al titular de ayuda económica personal.

Las entidades oficiales de crédito, por su parte, bonificarán a los titulares de ayuda económica personal en las cuotas de amortización del principal e intereses del préstamo global, compuesto por el préstamo base ampliado con el complementario, en el importe que proceda en función del préstamo sin interés concedido por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo a dichos titulares.

La entidad oficial de crédito correspondiente girará en su momento, y por cuenta del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, a los beneficiarios de ayuda económica personal los recibos representativos de las cuotas de amortización del préstamo sin interés abonándolas en una cuenta abierta al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo para tales efectos. Con ello queda claro que la intervención del Ministerio en este tipo de ayudas se limita a la financiación, toda vez que para los restantes aspectos (formalización y cobros de los vencimientos) intervienen las entidades oficiales de crédito (Banco Hipotecario de España y Banco de Crédito a la Construcción).

c) *Ayuda para el arrendamiento.*—Su régimen es similar al que ya ha sido expuesto para el acceso a la propiedad, por lo que la ayuda

económica personal por metro cuadrado de superficie útil consistirá en un porcentaje de su renta aplicable hasta el número de metros cuadrados de superficie útil en relación con la composición familiar, según los baremos establecidos en los apartados anteriores.

No deja de sorprender que en toda esta regulación se otorgue un tratamiento más beneficioso a aquellos beneficiarios de viviendas adquiridas o arrendadas a promotores sin ánimo de lucro. Si estas clases de ayudas no van dirigidas a los promotores, la condición de éstos deberá ser, en principio, indiferente para determinar su cuantía. El hecho de que esto no sea así es fácil de explicar, no obstante. Se trata de *fomentar*, dentro del mercado de oferta de viviendas, a estos promotores sin ánimo de lucro (cooperativas, entidades benéficas de construcción, Patronatos, etc.), en detrimento de los restantes.

De esta forma, el particular que pueda optar por una vivienda ofrecida por un promotor con ánimo de lucro y otra procedente de un promotor sin ánimo de lucro optará por esta última, ya que las condiciones de la ayuda económica personal serán más ventajosas. Naturalmente que esto no es más que pura teoría, porque en la práctica será ciertamente excepcional el supuesto en que el particular pueda tener esta opción. Lo que es más, en el supuesto hipotético de que la opción fuese posible pesarán más a la hora de elegir una u otra vivienda las condiciones de la misma (situación, calidad técnica, etcétera) que la eventual ayuda económica personal.

4.5 *Financiación de viviendas por el Instituto Nacional de la Vivienda*

En virtud de lo dispuesto en el artículo 3.º del Real Decreto 1547/1979, de 29 de junio, se autorizó al Instituto Nacional de la Vivienda para aplicar, hasta la cifra de 4.500 millones de pesetas de su presupuesto de gastos para el ejercicio de 1979, a la financiación de viviendas promovidas por terceros que reuniesen las condiciones exigidas para las *viviendas sociales* o para las de protección oficial (régimen antiguo). La cuantía de esta financiación (según los términos de la orden ministerial de 13 de julio de 1979), alcanzaba hasta un 70 por 100 del precio de venta de las viviendas y se hacía efectiva por el propio INV, mediante la presentación de las correspondientes certificaciones de obra. Una vez terminadas las obras y obtenida, en su caso, la calificación definitiva (en las viviendas de protección oficial) el INV abonaba el 30 por 100 restante, otorgándose la correspondiente escritura de compraventa a favor de dicho Organismo, por quien hubiese resultado adjudicatario del concurso celebrado al efecto (65).

(65) En el artículo 3.º, número 2 de la citada Orden ministerial, se hacían constar las bases por las que se regían dichos concursos en la forma siguiente:

«Las bases del concurso contendrán, entre otras, las siguientes determinaciones:

- 1.º Ubicación de las viviendas a construir.
- 2.º Requisitos que han de reunir las viviendas.
- 3.º Exigencia de que el promotor cuente con la correspondiente licencia municipal.

Esta disposición, coyuntural en su nacimiento y referida a sistemas normativos ya derogados (como el de viviendas sociales y el de protección oficial tal como se configuraba en el texto refundido aprobado por Decreto de 12 de noviembre de 1976), se incardinaba, no obstante, dentro del nuevo régimen del Real Decreto 3148/1978. En tal sentido, el artículo 2.º de la citada Orden ministerial establecía que «la financiación a que se refiere la presente Orden ministerial podrá únicamente concederse para la promoción de viviendas que se construyan en localidades en las que existan mayores necesidades de alojamiento, de acuerdo con los planes y programas de promoción pública del Estado, a que se refiere el artículo 39 del Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre».

Se trata, en este caso, de una actuación concreta del INV encuadrable en la «promoción directa» que contempla el artículo 41 del Real Decreto 3148/1978, cuya finalidad es claramente la de llevar a cabo una actuación subsidiaria de la iniciativa privada, ya que debe dirigirse (por los imperativos de la planificación y programación que impone el artículo 39 del citado Real Decreto) a aquellas zonas en las cuales son mayores las necesidades de viviendas (66).

4.º Exigencia de que el suelo sea propiedad del promotor y esté libre de cargas y gravámenes.

5.º Plazo máximo en el cual las obras deben estar terminadas.

6.º Compromiso del adjudicatario de vender las viviendas al Instituto Nacional de la Vivienda.»

A continuación se indicaba que «el Instituto Nacional de la Vivienda resolverá el concurso teniendo en cuenta los siguientes criterios de preferencia: a) Fecha de terminación de las obras; b) Condiciones de diseño y calidad de las construcciones; c) Precio de venta ofrecido al Instituto Nacional de la Vivienda».

(66) Con esta finalidad la Resolución de la Dirección General del INV de 31 de julio de 1979, estableció las siguientes condiciones para esta actuación directa del INV:

a) Que las viviendas se encuentren situadas en algunas de las localidades que a continuación se expresan, en las que, de acuerdo con los planes y programas de la promoción pública del Estado a que se refiere el artículo 39 del Real Decreto 3148/1978, existan mayores necesidades de alojamiento. Las situadas en las provincias de Andalucía, Canarias, Extremadura y Galicia, y en las de Albacete, Avila, Baleares, Burgos, Cuenca, Gerona, Guipúzcoa, Huesca, Salamanca, Segovia, Soria, Teruel, Valladolid y Vizcaya, así como las localidades de las provincias de Barcelona y Madrid de más de 50.000 habitantes excluidas las capitales.

b) Que las viviendas tengan calificación objetiva, en el caso de viviendas sociales, o calificación provisional, en el caso de viviendas de protección oficial.

c) Que las obras de construcción tengan la correspondiente licencia municipal que las autorice.

d) Que las construcciones y el suelo sobre el que se asienten sean propiedad de la persona natural o jurídica que formule la solicitud y se encuentren libres de toda carga o gravamen.

e) Que el plazo máximo previsto para la terminación total de las construcciones y su urbanización, en su caso, no sea superior al 30 de noviembre de 1980.

f) Que el propietario de la construcción que formule la solicitud se comprometa a vender éstas al Instituto Nacional de la Vivienda en el plazo, precio y condiciones y garantías que se fijan en esta Resolución.

Igualmente, para la selección de las solicitudes que pudieran presentarse, se atenderá a los siguientes criterios de preferencia:

a) *En cuanto al plazo de terminación:*

Será preferente la concesión de financiación a las viviendas cuyos promotores se comprometan a terminarla en un tiempo inferior a los plazos máximos prefe-

CRONICA ADMINISTRATIVA

Toda esta normativa a que se refieren, tanto la Orden ministerial de 13 de julio de 1979, como la Resolución de 31 de julio siguiente, no es, por el momento, y como ya ha sido indicado, más que puramente

rentes que a continuación se indican, según el estado en que se encuentren las obras:

	Plazos máximos preferentes
	<u>Meses</u>
Estado de las obras:	
Obras sin enrasar cimientos	14
Obras con cimientos enrasados	12
Obras con estructura terminada	9
Obras con cerramientos y tabiquería terminada	6
Obras con instalaciones y servicios ter- minados	3

b) *En cuanto a condiciones de diseño y calidad:*

Tendrán preferencia las viviendas en que estén mejoradas las condiciones de diseño y calidad sobre los mínimos fijados en las normas técnicas que les correspondan, especialmente en cuanto a aislamiento, acabados, ahorro de energía y cualquier otra circunstancia similar.

c) *En cuanto a precio de venta ofrecido:*

Tendrán preferencia aquellas viviendas en las que el precio de venta ofrecido al Instituto Nacional de la Vivienda sea inferior, en igualdad de condiciones de superficie, diseño y calidad (62).

Una vez seleccionada la solicitud se procede a la formalización de un «concierto» por parte de la Delegación Provincial del MOPU y el adjudicatario, en el que deben incluirse los siguientes particulares:

a) El Instituto Nacional de la Vivienda concederá al promotor una financiación en la cuantía y condiciones señaladas en la Orden ministerial de 13 de julio de 1979, equivalente al 70 por 100 del precio de venta vigente, según la calificación provisional u objetiva de las viviendas, en el momento de la formalización del concierto.

b) La devolución al Instituto Nacional de la Vivienda de la financiación entregada, incrementada con el 18 por 100 de interés anual, quedará garantizada a este Organismo, mediante el aval o avales bancarios presentados por el promotor, para el supuesto de resolución del concierto de financiación.

c) La financiación concedida será hecha efectiva por el Instituto Nacional de la Vivienda al promotor mediante acta de entrega contra las certificaciones de obras que a continuación se indican, en las siguientes proporciones:

- 15 por 100 contra la presentación y comprobación por los Servicios Técnicos del Instituto Nacional de la Vivienda de la certificación correspondiente a la salida de cimientos.
- 20 por 100 contra la presentación y comprobación de la certificación correspondiente a la terminación de la estructura.
- 30 por 100 contra la presentación y comprobación de la certificación correspondiente a la terminación de tabiques y cerramientos.
- 25 por 100 contra la presentación y comprobación de la certificación correspondiente a la terminación de instalaciones y servicios.
- 10 por 100 último contra la presentación y comprobación de la certificación correspondiente a la terminación de la urbanización y certificación final de las obras, y certificación de la empresa constructora de haber sido totalmente reintegrada.

d) El compromiso de compraventa de las viviendas entre el promotor y el Instituto Nacional de la Vivienda, una vez terminada su construcción, que habrá de formalizarse mediante escritura pública en el plazo de tres meses, contados a partir de la certificación final de obras.

e) El precio de la compraventa de las viviendas, que será el ofrecido por el promotor y aceptado por el Instituto Nacional de la Vivienda en la resolución de aceptación a trámite de la solicitud.

coyuntural. En realidad, el sistema de «promoción directa» por parte del INV no parece pensado para una actuación uniforme y continua (a diferencia del sistema de «promoción indirecta» mediante convenios), sino más bien para actuaciones esporádicas, cuya amplitud e intensidad dependerán de las necesidades de cada momento y no de un esquema rígido válido para todas ellas.

La subsidiariedad de este tipo de actuaciones por parte del INV se pone de manifiesto así claramente, debiendo rechazarse —al menos con la legislación actual— cualquier intento de apreciar una competencia de este organismo con los promotores privados. Existirá *competencia* en la medida en que la iniciativa privada no acuda a hacer frente a las necesidades de vivienda en determinados sectores o ámbitos territoriales. Una vez que haya tenido lugar la actuación inicial del

Este precio de venta será abonado por el Instituto Nacional de la Vivienda en el momento del otorgamiento de la escritura pública de compraventa, deduciendo del mismo el importe total de la financiación que hubiere satisfecho el promotor, con la cancelación del aval bancario ofrecido.

f) Los gastos e impuestos que puedan producirse por la escritura de compraventa serán satisfechos por las partes con arreglo a la ley, excepto el arbitrio de plusvalía, si lo hubiere, que corresponderá en todo caso a cuenta de la entidad vendedora.

g) Los gastos e impuestos que pudieran producirse en el otorgamiento del concierto de financiación correrán, en todo caso, a cargo del adjudicatario.

h) El concierto de financiación tendrá naturaleza administrativa.

1. La resolución de la concesión de la financiación podrá llevarse a cabo por cualquiera de las siguientes causas:

a) Incumplimiento del plazo de terminación de las obras a que se hubiese comprometido o del plazo total previsto en el calendario de las obras presentado por el adjudicatario.

b) Incumplimiento de las condiciones de diseño y calidad de las viviendas reflejadas en el proyecto.

c) Incumplimiento de la obligación de inversión de la financiación concedida en las obras de construcción de las viviendas.

d) Incumplimiento del compromiso de mantener las construcciones y el suelo sobre el que se asienten libre de toda carga o gravamen.

e) La expropiación total o parcial, por cualquier causa, de las construcciones o el suelo sobre el que se asiente.

f) La declaración de ruina o el derribo o destrucción, por cualquier causa, total o parcial de las construcciones.

g) El falseamiento de los datos o documentos aportados por el adjudicatario que sirvieron de base para la concesión de la financiación.

h) La pérdida, por cualquier causa, de la calificación provisional u objetiva de las viviendas.

i) La modificación, por cualquier causa, del proyecto presentado por el adjudicatario.

j) La enajenación de todo o parte de las construcciones, por cualquier título.

k) La falta de seguro de incendios en la que se designe como beneficiario, para caso de siniestro, al Instituto Nacional de la Vivienda, así como la falta de pago de las primas del seguro o las contribuciones, impuestos o arbitrios que gravan la finca o la actividad promotora.

l) La falta de presentación al Instituto Nacional de la Vivienda en el plazo de dos meses, contados a partir de la certificación de la empresa constructora de haber sido totalmente integrada; certificación de la Delegación de Industria respectiva sobre la idoneidad de las instalaciones con que cuentan las viviendas, y certificación de las empresas suministradoras de los servicios de haberse efectuado las acometidas y satisfecho los derechos correspondientes.

m) La falta de personación del adjudicatario para la firma de la escritura de venta de las viviendas construidas a favor del Instituto Nacional de la Vivienda o su negativa a venderlas en el precio y condiciones que hubiese ofrecido.

INV (a través del sistema de conciertos a que se refiere la Orden ministerial de 13 de julio de 1979), podrá crearse un mercado que sea lo suficientemente atractivo para que concurren al mismo los promotores privados. El INV a través de la «promoción directa» no intenta más que «abrir brecha» para que posteriormente la iniciativa privada actúe sobre un mercado cuyo potencial de demanda ha sido previamente creado.

Sin embargo, esta actuación *directa* de organismos públicos (como es el caso del INV) puede ser también el comienzo para la nueva orientación en política de viviendas, que conduciría—en un plazo más o menos inmediato— a una situación de mercado libre en el que toda la ayuda se reconduciría al adquirente. Precisamente, el punto máximo de esta ayuda vendrá constituido por la construcción de viviendas directamente por la Administración (a través del INV, o, incluso, de sociedades estatales) para aquellos sectores de la población con rentas más bajas. En esta medida, la actuación o, por mejor decir, los resultados de la actuación del INV pueden ser un buen índice de información para establecer las posibilidades de viabilidad de un nuevo sistema, tal como se configura en el proyecto de Ley sobre Protección Pública a la Vivienda.

Porque ya es hora de que los poderes públicos tomen verdadera conciencia de los problemas, no sólo a través de la elaboración de sistemas de actuación más o menos perfectos técnicamente, sino también por medio de una captación y contratación previa a la realidad y magnitud de estos problemas. De nada sirven unas leyes perfectas si su aplicación no va a poder ser posible por falta de adecuación a la realidad (y sobre este punto la legislación urbanística puede ofrecernos un buen ejemplo). Ya ha pasado el tiempo en que las normas transformaban la realidad y hemos entrado en una época en que sobre todo debe tenerse en cuenta su acercamiento a los problemas reales por encima de cualquier otra consideración. Se necesitan soluciones y no meros planteamientos o declaraciones de buena intención. La norma será tanto mejor cuanto más operativa y eficaz sea y no cuanto más brillante pueda ser su construcción técnica, aunque parece que no quiera tomarse conciencia de ello por esa especie de temor reverencial a llamar a las cosas por su nombre.

En el sector de la vivienda no se trata de instrumentar sistemas técnicamente perfectos, para poder financiar su construcción y adquisición. Lo que importa no es tanto que el sistema sea mejor o peor, sino que cumpla una finalidad y que pueda tener una aplicación ágil y fluida (cosa que no ocurre, en modo alguno, en el régimen de protección oficial vigente). Para ello es preciso no olvidar que el objetivo fundamental consiste en ofrecer los medios adecuados para que cada persona pueda tener acceso a una vivienda digna. Objetivo que no podrá llegar a cumplirse si, como ocurre actualmente, los precios máximos de renta de las viviendas son incrementados por la Adminis-

tración, confiando en que el aumento no repercutirá en el particular, ya que ello le dará derecho a una cuantía mayor de préstamo para poder financiar la adquisición. El planteamiento es *completamente* falso porque lo que interesa al particular no es tomar más dinero a préstamo (al objeto de mantener constante el porcentaje de financiación pública), sino adquirir la vivienda en unas condiciones tales que se acomoden a su nivel de ingresos. El incremento del préstamo podrá ayudar así—en teoría—a financiar la adquisición de la vivienda, pero muy probablemente no resolverá nada, ya que supondrá, simultáneamente, una cifra mayor de dinero a devolver (a la que en muchos casos no podrá hacerse frente). Más sentido tendría acudir, directamente, a una subvención a fondo perdido que sería capaz, al menos, de generar una demanda superior en el mercado de la vivienda (de la que, indirectamente, saldría beneficiado el sector de la oferta). La culpa aquí (si es que puede utilizarse la expresión) no es del promotor, ya que no hace más que aplicar un régimen de precios máximos establecidos por la Administración. El defecto es imputable al propio sistema que no ha previsto que el nivel de ingresos de los adquirentes no puede ser indefinidamente elástico. Existe un *punto de ruptura* por encima del cual no puede hacer frente a un *gasto marginal* determinado, por lo que la ampliación del préstamo resulta inoperante al no poder hacer frente a su devolución.

Este aspecto, además, no tiene incidencia, tan sólo en los sectores con niveles de renta más bajos—donde el *punto de ruptura* tiene lugar inmediatamente—sino que alcanza también a las denominadas clases medias. La «capacidad de financiación» de estas últimas (entendida como la posibilidad de hacer frente a la devolución de cantidades tomadas a préstamo) no es, ni mucho menos, ilimitada, por lo que el sistema de incrementos paralelos de precios y préstamos se puede convertir también en una espiral que encuentre su «techo» por debajo de las previsiones de la propia norma (lo cual, lamentablemente, no es una mera suposición, sino un hecho real).

Bastantes son ya, por otra parte, los «experimentos» que se han realizado en materia de vivienda para volver a caer de nuevo en los mismos defectos, por lo que pienso que ha llegado ya el momento de recapacitar en los errores sufridos y utilizar el proyecto de Ley sobre Protección Pública a la Vivienda como cauce adecuado para orientar, cabalmente, la actuación de los poderes públicos en este sector.

José Luis VILLAR EZCURRA

Profesor adjunto numerario de Derecho
Administrativo

