

CLÁUSULAS LIMITATIVAS A LA LIBRE TRANSMISIÓN Y SU INCIDENCIA EN LA EFICACIA DE LOS CONTRATOS DE VIVIENDA PROTEGIDA*

RESTRICTIVE CLAUSES ON FREE TRANSFERABILITY AND THEIR IMPACT ON THE EFFECTIVENESS OF PROTECTED HOUSING CONTRACTS

Rev. Boliv. de Derecho N° 41, enero 2026, ISSN: 2070-8157, pp. 202-255

* El presente trabajo se realiza en el ámbito de los proyectos de investigación “Un horizonte jurídico sostenible para la vivienda en Andalucía” (JUROSVIAN), con referencia UMA.24-02, concedido por la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda de la Junta de Andalucía, y del que es investigadora principal la profesora María del Carmen Luque Jiménez; “Negocios jurídicos conexos en una economía de mercado”, con referencia PID2021-124444NB-I00, concedido por el Ministerio de Ciencia e Innovación, y del que son Investigadoras Principales las profesoras Ana Cañizares Laso y Rocío Diéguez Oliva; “Remedios contractuales en fase preliminar: nulidad, anulabilidad y responsabilidad extracontractual”, con referencia PID2023-148193NB-I00, concedido por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, y del que son Investigadores Principales los profesores Bruno Rodríguez-Rosado Martínez-Echeverría y Antonio Legerén Molina, y de la Red de Investigación “Contratos inmobiliarios en la era digital: nuevas formas de contratación y desafíos jurídicos en la actualidad”, con referencia PPRO-D5-2025-005, concedida por la Universidad de Málaga, y de la que es coordinadora la profesora María del Carmen Luque Jiménez. Del mismo modo, está realizado en el seno del grupo de investigación PAIDI “Derecho privado y mercado” (SEJ 407) de la Junta de Andalucía del cual el autor es miembro.

Jesús
PALOMARES
BRAVO

ARTÍCULO RECIBIDO: 5 de diciembre de 2025

ARTÍCULO APROBADO: 9 de diciembre de 2025

RESUMEN: El trabajo examina las cláusulas de indisponibilidad y las limitaciones de precio en la vivienda protegida desde la perspectiva de la eficacia civil de los contratos. Analiza los efectos que la infracción de normas imperativas produce sobre la validez del negocio, en particular en supuestos de sobreprecio y transmisión no autorizada. Se estudia la evolución de la jurisprudencia del Tribunal Supremo en torno a la nulidad total, la nulidad parcial y la subsistencia del contrato. Asimismo, se comparan las distintas soluciones previstas en la legislación autonómica y su encaje en el sistema civil estatal. El estudio aborda la tensión entre autonomía privada y función social de la propiedad como límite a la contratación. Concluye valorando la coherencia y seguridad jurídica del régimen civil aplicable.

PALABRAS CLAVE: Vivienda protegida; cláusulas de indisponibilidad; sobreprecio; eficacia contractual; nulidad parcial.

ABSTRACT: *The paper analyses inalienability clauses and price limitations in protected housing from the standpoint of the civil effectiveness of contracts. It focuses on the legal consequences arising from the breach of mandatory rules, particularly in cases of overpricing and unauthorised transfers. The study reviews the Spanish Supreme Court's evolving case law on total nullity, partial nullity and contractual validity despite illegality. It also compares the different approaches adopted by regional legislation and their compatibility with the state civil law system. The tension between private autonomy and the social function of property is examined as a structural limit on contracting. The paper concludes by assessing the coherence and legal certainty of the applicable civil law regime.*

KEY WORDS: *Protected housing, inalienability clauses, overpricing, contractual enforceability, partial nullity.*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.- II. FUNDAMENTO. EL DERECHO CONSTITUCIONAL A LA VIVIENDA Y SU PROYECCIÓN EN LA VIVIENDA PROTEGIDA.- 1. Antecedentes históricos.- 2. El derecho constitucional al disfrute de una vivienda digna y adecuada.- 3. Aproximación al complejo marco normativo vigente en materia de vivienda protegida.- III. CONTEXTUALIZACIÓN Y DELIMITACIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO.- IV. EL SOBREPRECIO.- 1. Ámbito.- 2. Sanción administrativa.- 3. Efectos civiles de la cláusula de sobreprecio sobre el contrato.- V. PROHIBICIÓN Y LIMITACIÓN DE DISPONER.- 1. Fundamento.- 2. Ámbito.- 3. Efectos civiles y registrales de la vulneración de la prohibición de disponer.- VI. REFLEXIONES FINALES.- VII. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN.

El acceso a una vivienda digna y adecuada constituye uno de los elementos esenciales del Estado social y democrático de derecho proclamado en la Constitución española de 1978. Lejos de configurarse únicamente como un mandato programático o una mera aspiración político-social, el derecho a la vivienda, consagrado en el art. 47 CE, ha dado lugar a un complejo entramado normativo en el que confluyen competencias estatales, autonómicas y locales, así como una multiplicidad de instrumentos dirigidos a garantizar que los ciudadanos, especialmente aquellos pertenecientes a los sectores económicamente más vulnerables, puedan satisfacer una necesidad básica cuya satisfacción resulta ineludible para el pleno desarrollo de la persona. Dentro de ese entramado, la vivienda protegida -en sus distintas modalidades históricas y actuales- ocupa un lugar central como instrumento de intervención pública en un mercado inmobiliario que, de forma reiterada, ha demostrado ser incapaz de ofrecer por sí solo soluciones asequibles y adecuadas a buena parte de la población.

La evolución normativa experimentada desde los primeros intentos de regulación a finales del siglo XIX hasta el desarrollo autonómico posterior a la Constitución revela un proceso paulatino de ampliación y sofisticación de las políticas públicas de vivienda. Estas políticas han combinado medidas de fomento, restricciones al tráfico jurídico, controles administrativos y limitaciones estructurales sobre el precio y el destino de los inmuebles protegidos. Con el paso del tiempo, el legislador ha asumido la necesidad de articular un sistema que, además de facilitar el acceso inicial a la vivienda, asegure la persistencia de la función social de las promociones protegidas mediante la prevención de conductas especulativas, la preservación del destino habitacional efectivo y la garantía de que los inmuebles continúen beneficiando a los destinatarios legítimos del sistema.

Entre los mecanismos empleados para asegurar dicho objetivo destacan, de manera particularmente significativa, las cláusulas de indisponibilidad, que limitan

• **Jesús Palomares Bravo**

Profesor Ayudante Doctor de Derecho Civil. Universidad de Sevilla. Correo electrónico: jpalomaresl@us.es.

temporalmente la facultad de transmitir inter vivos la vivienda, y los sistemas de precios máximos en venta y arrendamiento, destinados a evitar que se produzca una apropiación privada de valor sobre bienes construidos o financiados en todo o en parte con fondos públicos. No obstante, la experiencia práctica y la reiterada litigiosidad en esta materia muestran que tales medidas no siempre han conseguido impedir que los titulares de viviendas protegidas celebren contratos contrarios a derecho, ya sea percibiendo sobrepuestos encubiertos o disponiendo de los inmuebles sin la preceptiva autorización administrativa o al margen de las condiciones legalmente establecidas.

El incumplimiento de estas limitaciones plantea un problema jurídico de extraordinaria relevancia y complejidad, que abarca tanto la dimensión administrativa -sanciones, reintegros y pérdida de beneficios- como la civil -validez o nulidad de los contratos celebrados en fraude de ley-. Durante décadas, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha oscilado entre diversas soluciones, desde la nulidad total de los contratos hasta su plena validez pese a la infracción, pasando por la nulidad parcial o la técnica de la sustitución automática del pacto ilícito por el precio máximo legal. Esta vacilación ha generado inseguridad jurídica y ha motivado que diversas Comunidades Autónomas hayan incorporado soluciones legislativas propias, algunas de ellas inspiradas directamente en las diferentes etapas jurisprudenciales, con el consiguiente riesgo de colisión competencial o de fragmentación del mercado jurídico de la vivienda protegida.

A ello se suma la incidencia de nuevas normativas autonómicas que, en ejercicio de las competencias reconocidas por el art. 148.1.3ª CE y desarrolladas en los Estatutos de Autonomía de segunda generación, han configurado sistemas de vivienda protegida con estructuras definitorias propias, modalidades específicas, regímenes de transmisión diferenciados y consecuencias civiles expresamente previstas para las infracciones de precios o de indisponibilidad. Este creciente pluralismo normativo ha reforzado la complejidad del régimen jurídico aplicable, exigiendo un análisis sistemático que permita identificar los elementos comunes, las divergencias significativas y, especialmente, los puntos de fricción con el derecho civil estatal.

En este contexto, el presente trabajo tiene por finalidad examinar, desde una perspectiva integral, el régimen jurídico aplicable a los contratos de adquisición y transmisión de viviendas protegidas que vulneran las cláusulas de indisponibilidad o los límites de precio impuestos por la normativa estatal y autonómica. Se aborda, en primer lugar, la génesis y la evolución histórica de la vivienda protegida como categoría jurídico-administrativa, así como la delimitación constitucional del derecho a la vivienda y su proyección en la configuración legislativa del sistema. En segundo término, se analiza el marco normativo vigente, tanto estatal como

autonómico, delineando las características esenciales de la vivienda protegida y el alcance de las limitaciones a la facultad de disponer. A continuación, se estudia en profundidad la figura del sobreprecio -su prohibición, sus consecuencias administrativas y, especialmente, las repercusiones civiles derivadas de su inclusión en un contrato de compraventa-, con atención particular a las diversas líneas jurisprudenciales y a su recepción por parte del legislador autonómico. Finalmente, se aborda el régimen de prohibiciones temporales de disponer, sus fundamentos, excepciones y problemas prácticos, así como las implicaciones que estas limitaciones pueden generar en supuestos de transmisión mortis causa, cotitularidad o ejecución forzosa.

En definitiva, este estudio pretende ofrecer una visión completa, rigurosa y sistemática de uno de los ámbitos más controvertidos y técnicamente complejos del régimen jurídico de la vivienda protegida, donde convergen la función social de la propiedad, la autonomía de la voluntad, el control administrativo del mercado inmobiliario y la seguridad jurídica de los contratos. Solo a través de un examen detenido de las tensiones que se generan entre estos planos es posible comprender la lógica interna del sistema y valorar críticamente si la normativa vigente -en su conjunto y en cada uno de sus niveles competenciales- resulta adecuada para garantizar la efectividad del derecho a la vivienda y para prevenir que los objetivos públicos de estas políticas sean desviados por prácticas fraudulentas o por un uso indebido de los mecanismos de protección establecidos.

II. FUNDAMENTO. EL DERECHO CONSTITUCIONAL A LA VIVIENDA Y SU PROYECCIÓN EN LA VIVIENDA PROTEGIDA.

I. Antecedentes históricos

El origen de la vivienda protegida y la decidida acción de la administración en el sector de la vivienda pública debemos situarlo en las postrimerías del siglo XIX y en los albores del siglo XX, si bien, estas medidas van a ser herederas de otras iniciativas que se venían materializando en otros países del contexto europeo como Francia, Reino Unido o Italia. Las iniciativas se enfrentaban ya en el siglo XIX a la problemática que trajo consigo el desarrollo industrial en las ciudades y el éxodo rural que trajo consigo el incremento veloz de la población en determinados núcleos y la correlativa necesidad de vivienda.

El fenómeno que acabamos de describir hizo patente que el mercado inmobiliario que hasta entonces se encontraba en manos de particulares, no daba respuestas a la demanda de vivienda que requerían aquellos obreros que se encontraban en las ciudades sin una solución habitacional con unas condiciones mínimas en las viviendas, donde por otra parte, las situaciones de hacinamiento de los obreros eran habituales al no tener condiciones económicas suficientes que

les permitieran el acceso a una vivienda digna. De ahí que la administración había de intervenir, pues de no hacerlo, la paz social podría quedar seriamente afectada.

Esta situación propicia que el Estado abandone su política hasta el momento de pasividad y abstencionismo, para comenzar a atajar el problema a través de cierto intervencionismo en el sector de la vivienda ante la acuciante realidad social. De esta forma nuestro país promulga la Real Orden de 9 de septiembre de 1853¹ en la que se conmina a los Gobernadores Civiles de Madrid y Barcelona a construir “casas para pobres”, e igualmente en la Ley de Expropiación Forzosa del año 1879² que preveía lo que se conoció como “saneamiento de poblaciones”. Posteriormente podemos destacar otro hito, la creación de la Comisión de Reformas Sociales creada por Real Decreto de 7 de diciembre de 1883³ que fue creada con la misión de estudiar y proponer mejoras para la vida de las clases obreras agrícolas e industriales. A su vez la citada comisión es antecedente del Instituto de Reformas Sociales instituido por Real Decreto de 23 de abril de 1903⁴ y que sigue el mismo objetivo: la mejora o bienestar de las clases obreras en las ciudades, entre lo que, lógicamente, se trataba de dotarles de una vivienda digna y adecuada.

Llegados a este momento histórico podemos destacar como punto de inflexión el proyecto del Instituto de Reformas Sociales para la creación de un proyecto de “casas baratas” en el cual se discute el papel de la administración respecto a la problemática de la vivienda en las ciudades y el grado de intervención de aquella. Este trabajo traerá consigo la Ley de 12 de junio de 1911⁵ sobre las viviendas higiénicas y baratas, conocido popularmente como casas baratas⁶ y que articula por vez primera un verdadero acceso a la vivienda asequible en España⁷. A su

- 1 MINISTERIO DE LA GOBERNACIÓN: “Real Orden de 9 de septiembre de 1853”, *Gaceta de Madrid*, núm. 256, 13 de septiembre de 1853, p. 2.
- 2 MINISTERIO DE FOMENTO: “Ley de expropiación forzosa de 10 de enero de 1879”, *Gaceta de Madrid*, núm. 12, 12 de enero de 1879, pp. 105-107.
- 3 MINISTERIO DE LA GOBERNACIÓN: “Real Decreto de 7 de diciembre de 1883”, *Gaceta de Madrid*, núm. 344, 10 de diciembre de 1883, pp. 761-763.
- 4 MINISTERIO DE LA GOBERNACIÓN: “Real Decreto de 23 de abril de 1903”, *Gaceta de Madrid*, 18 de agosto de 1903, núm. 230, pp. 1970-1973.
- 5 MINISTERIO DE LA GOBERNACIÓN: “Ley de 12 de junio de 1911”, *Gaceta de Madrid*, núm. 164, 13 de junio de 1911, pp. 755-758.
- 6 Sobre la materia son destacables los trabajos de MONLEÓN, J.: “El camino hacia las casas baratas”, *Madrid histórico*, núm. 103, 2023, pp. 76-82.; PÉREZ DEL HOYO, R., GARCÍA MAYOR, C. y SERRANO ESTRADO, L.: “La construcción de barrios obreros: Una aproximación al debate urbanístico en España 1881-1907”, *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, núm. 546, 2016, pp. 1 y ss.; ORTEGO GIL, P.: *Las casas baratas*, Iustel, Madrid, 2006, pp. 143 y ss.; BASSOLS COMA, M.: *Génesis y evolución del derecho urbanístico español (1812-1956)*, Montecorvo, Madrid, 1973, pp. 449 y ss.; VILLAR EZCURRA, J. L.: *La protección pública a la vivienda*, Montecorvo, Madrid, 1981, pp. 85 y ss.; GARCÍA MACHO, R.: *Las aporías de los derechos fundamentales sociales y el derecho a una vivienda*, IEAL, Madrid, 1982, pp. 174 y ss.; CASTRILLO ROMÓN, M. A.: “Influencias europeas sobre la Ley de Casas Baratas de 1911: el referente de la Loi des Habitations a Bon Marché de 1894”, *Cuadernos de investigación urbanística*, núm. 36, 2003, pp. 5-53 y BERMEJO LATRE, J. L.: “La evolución de las políticas de vivienda en la España del siglo XX”, en AA.VV.: *Construyendo el derecho a la vivienda*, (coord. por F. LÓPEZ RAMÓN), Marcial Pons, Madrid, 2010, pp. 169 y ss.
- 7 VAQUER CABALLERÍA, M.: *La eficacia y efectividad del derecho a la vivienda en España*, Iustel, Madrid, 2011, p. 88.

vez, en el reglamento aprobado por Real Decreto de 11 de abril de 1912⁸, con el propósito de ejecutar lo previsto por el legislador se confiere amplias potestades a los ayuntamientos para articular la iniciativa privada urbanizadora a través de las Juntas para el Fomento y Mejora de las Casas Baratas⁹. El modelo obedece a que promotores privados, y la propia administración pudiese construir esta tipología de vivienda, o bien, la remodelación de las ya existentes para adecuarse a aquel. Así, fueron frecuentes las cooperativas que se constituyeron al fin de cumplir con esta actividad¹⁰.

La Ley de 1911 viene a ser sustituida en la década siguiente por la Ley de 10 de diciembre de 1921¹¹, que sigue a su predecesora estructuralmente, pero incorpora más medidas de fomento y continúa incentivando la iniciativa privada para la construcción de casas baratas. Las características de estas son recogidas en el Real Decreto de 8 de julio de 1922¹² que aprueba el Reglamento provisional para la aplicación de la Ley, desarrollado por la Orden de 7 de noviembre de 1924¹³. Este elenco normativo provoca la creación de cooperativas para la construcción de casas baratas y entidades y asociaciones articuladas en torno a la Iglesia católica mediante los Obispos en varias ciudades del país.

Tras estas normas, le siguen varias reformas con el objetivo de difundir las ayudas en este sector a diferentes colectivos como los funcionarios de la Administración del Estado u otros organismos públicos. Entre estas se pueden destacar el Real Decreto de 30 de octubre de 1925¹⁴ o el Decreto-ley de 15 de agosto de 1927¹⁵ desarrollado, a su vez, por la Orden de 20 de diciembre de 1927¹⁶.

Ya en tiempos de la II República española podemos significar la Ley de 25 de junio de 1935¹⁷, conocida popularmente como Ley Salmón en honor al Ministro de

8 MINISTERIO DE LA GOBERNACIÓN: "Real Decreto de 11 de abril de 1912", *Gaceta de Madrid*, núm. 106, 15 de abril de 1912, pp. 101-110.

9 BASSOLS COMA, M.: "Génesis y", cit., p. 454.

10 En cuanto a los beneficiarios de estas "casas baratas" el Reglamento del año 1912 otorga preferencia para la adquisición a aquellos trabajadores que tuvieran rentas inferiores a 3000 pesetas al año, que serán elevadas a 4000 pesetas mediante Real Decreto de 3 de julio de 1919.

11 MINISTERIO DE TRABAJO: "Ley de 10 de diciembre de 1921", *Gaceta de Madrid*, núm. 345, 11 de diciembre de 1921, pp. 858-866.

12 MINISTERIO DE TRABAJO COMERCIO E INDUSTRIA: "Real Decreto de 8 de julio de 1922", núm. 209, *Gaceta de Madrid*, 28 de julio de 1922, pp. 363-399.

13 MINISTERIO DE TRABAJO COMERCIO E INDUSTRIA: "Orden de 7 de noviembre de 1924", núm. 316, *Gaceta de Madrid*, 11 de noviembre de 1924, pp. 685-686.

14 PRESIDENCIA DEL DIRECTORIO MILITAR: "Real Decreto de 30 de octubre de 1925", *Gaceta de Madrid*, núm. 309, 5 de noviembre de 1925, pp. 668-673.

15 MINISTERIO DE TRABAJO COMERCIO E INDUSTRIA: "Real Decreto-ley de 15 de agosto de 1927", *Gaceta de Madrid*, núm. 231, 19 de agosto de 1927, pp. 1014-1015.

16 MINISTERIO DE TRABAJO COMERCIO E INDUSTRIA: "Orden de 20 de diciembre de 1927", *Gaceta de Madrid*, núm. 355, 21 de diciembre de 1927, p. 1781.

17 MINISTERIO DE TRABAJO SANIDAD Y PREVISIÓN: "Ley de 25 de junio de 1935", *Gaceta de Madrid*, núm. 177, 26 de junio de 1935, pp. 2442-2446.

Trabajo de la época. Un texto que, en síntesis, combate a través de un elenco de medidas el grave desempleo en aquellos tiempos en el ámbito de la construcción mediante la utilización de exenciones fiscales, con independencia del régimen de construcción y destino de la vivienda, entre las que, ciertamente, se encontraban las casas baratas.

Los devastadores efectos que sobre el urbanismo va a tener el estallido Guerra Civil, en términos de destrucción de viviendas y suspensión de la construcción, van a provocar que durante el régimen franquista se aborde nuevamente el problema de la escasez de vivienda y su calidad. Así, la Ley de 19 de abril de 1939¹⁸ crea un régimen de protección de la vivienda de renta reducida y establece el Instituto Nacional de la Vivienda (en adelante, INV) como ente del Estado a quien se encarga la ejecución de la norma¹⁹. Asimismo, el Reglamento de desarrollo se aprueba por Decreto de 8 de septiembre de 1939²⁰ que refuerza la organización y estructura administrativa para hacer posible el incremento de la iniciativa privada directa para la construcción de viviendas sociales²¹.

El texto legal del año 1939 vincula las actuaciones del INV a la planificación e incorpora el termino de vivienda protegida en su art. 2 como las "que, estando incluidas en los planos generales formulados por el Instituto Nacional de la Vivienda, se construyan con arreglo a proyectos que hubiesen sido oficialmente aprobados por éste, por reunir las condiciones higiénicas, técnicas y económicas determinadas en las ordenanzas comarcales que se dictarán al efecto". Legitima, a su vez, a una gran cantidad de entidades para su construcción y ser beneficiarias de las ayudas públicas, destacándose, entre otros, a los Ayuntamientos y Diputaciones, así como sujetos privados como las empresas para sus propios trabajadores o incluso a los particulares a través de cooperativas de edificación, o las destinan a casa de renta con alquiler reducido (art. 3).

De todo este panorama legislativo surgido tras la finalización de la Guerra Civil destaca la doctrina que la actividad constructiva y edificadora no fue tan intensa como el legislador preveía y no logra favorecer a los sectores con rentas bajas, de manera que en los años cuarenta del pasado siglo se van a suceder un significativo

18 JEFATURA DEL ESTADO.: "Ley de 19 de abril de 1939", *Boletín Oficial del Estado*, núm. 110, 20 de abril de 1939, pp. 2190-2198.

19 Los beneficios que pueden concederse a estas viviendas consistían, sustancialmente, en exenciones tributarias, anticipos sin intereses, anticipos reintegrables a largo plazo, primas a la construcción e incluso, el derecho a la expropiación forzosa de terrenos edificables (art. 4). Nos encontramos en presencia de medidas, sustancialmente, dirigidas a los promotores.

20 MINISTERIO DE TRABAJO: "Decreto de 8 de septiembre de 1939", *Boletín Oficial del Estado*, núm. 275, 2 de octubre de 1939, pp. 5506-5516.

21 MUÑOZ CASTILLO, J.: *El derecho a una vivienda digna y adecuada*, Colex, Madrid, 2000, p. 26.

elencos de normas tendientes a impulsar la construcción de viviendas protegidas en el centro de los principales núcleos de población²².

Esto sucede hasta la aprobación del primer Plan de Vivienda (1944-1955), además de otras medidas como la Ley 26 de septiembre de 1941²³ que da prioridad para la construcción y asignación de viviendas sociales a las familias numerosas. Hasta tal punto que el texto prevé la concesión de diez premios para las diez familias que “cuenten con un mayor número de hijos vivos, y vivan exclusivamente de su trabajo” (art. 1) y que, además, sean familias “de más modesta condición económica” (art. 2). Por tanto, nos situamos ante un modelo que potencia la natalidad para el desarrollo social vinculado a la vivienda. Otro texto a destacar de este periodo son la Ley de 17 de julio de 1946,²⁴ sobre construcción de viviendas protegidas por las empresas industriales.

Las ideas que se siguen de estas leyes se proyectan de igual manera en el Fuero de los Españoles del año 1945 que en su art. 31 alude al hogar familiar ligado al trabajo cuando dice que “el Estado facilitará a todos los españoles el acceso a las formas de propiedad más íntimamente ligadas a la persona humana: hogar familiar, heredad, útiles de trabajo y bienes de uso cotidiano”.

Dejando a un lado la consideración jurídica que en nuestro sistema tuvo el citado Fuero, es destacable la Ley de 25 de noviembre de 1944²⁵, que en el decenio siguiente será objeto igualmente de numerosos desarrollos. Esta norma tiene como finalidad el impulso de las viviendas bonificables, con el propósito, de nuevo, de fomentar el sector de la construcción y afrontar la problemática del paro.

Ya en la década de los cincuenta encontramos el Decreto-ley de 14 de mayo de 1954²⁶ que encarga al INV un programa de viviendas de tipo social destinado a la resolución del problema de la vivienda en las clases económicas más débiles. Estas tienen una superficie máxima de cuarenta y dos metros cuadrados y un precio máximo de 25000 pesetas (arts. 1 y 2). Al mismo tiempo, se establece para estas un sistema de financiación mixto en el que el INV aporta el 80% del coste de la construcción y el porcentaje restante por la constructora o propios

22 VILLAR EZCURRA, J. L.: *La protección*, cit., pp. 439 y ss.

23 JEFATURA DEL ESTADO: “Ley de 26 de septiembre de 1941”, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 277, 4 de octubre de 1941, pp. 7650-7651.

24 JEFATURA DEL ESTADO: “Ley de 17 de julio de 1946”, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 199, 18 de julio de 1946, pp. 5642-5643.

25 JEFATURA DEL ESTADO: “Ley de 25 de noviembre de 1944”, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 332, 27 de noviembre de 1944, pp. 8959-8964.

26 JEFATURA DEL ESTADO: “Decreto de 14 de mayo de 1954”, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 168, 17 de junio de 1954, pp. 4094-4095.

beneficiarios en un crédito a amortizar en un plazo no superior a cincuenta años a través de cuotas anuales fijas (art. 4).

El texto precedente tiene un corto recorrido pues será derogado en su contenido por la Ley de 15 de julio de 1954²⁷ sobre protección de viviendas de renta limitada que deroga las normas de viviendas bonificadas y protegidas, debiéndonos de atener al Decreto-ley de 3 de abril de 1956²⁸ que adapta el ya citado de 14 de mayo de 1954 a la legislación de viviendas de renta limitada, mejorándose, al mismo tiempo las viviendas sociales, con una ampliación a cincuenta metros cuadrados en su superficie. Entre otras cuestiones, esta Ley de 1954 determina los grupos beneficiarios de esta tipología de viviendas destacándose la prohibición de sobreprecio en su venta y todo un régimen sancionador.

Al tiempo después de la promulgación de la mencionada Ley se verifica una intensidad actividad planificadora, con la aprobación para las grandes urbes españoles del Plan Nacional de Vivienda 1955-1960, siendo un hito en el periodo la creación en el año 1957 del Ministerio de la Vivienda con vastas competencias. Debido al intenso periodo desarrollista a nivel urbanístico se prestará un especial celo en esta materia con la aprobación de la primera Ley del Suelo de 1956, y que tuvo poca aplicación práctica.

Posteriormente, al plan de 1955 le sucede el relativo al periodo 1961-1976 aprobado por la Ley 84/1961, de 23 de diciembre²⁹, y es el Ministerio de la Vivienda quien asume el encargo de su desarrollo. En su disposición final señala que aquel en el plazo de seis meses máximo “elevantá al Gobierno para su aprobación por Decreto previo informe del Consejo de Estado un texto refundido y revisado de la legislación en materia de construcción y utilización de viviendas de protección estatal, para adaptarla a las circunstancias actuales y conseguir, además, la máxima eficacia en el desarrollo y ejecución del Plan Nacional de la vivienda”. Se ha de decir que este plan es el que verdaderamente impulsa la producción de vivienda por la recuperación económica tras el periodo de posguerra y el éxodo rural, así como el auge del turismo³⁰. Esta norma ya anunciada es aprobada por el Decreto 2131/1963, de 24 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Legislación de Viviendas de Protección Oficial (VPO), modificado a posteriori por el Decreto 3964/1964, de 3 de diciembre. Este último a su vez desarrollado prolijamente por el Decreto 2114/1968, de 24 de julio, por el que se aprueba el Reglamento para la

27 JEFATURA DEL ESTADO: “Ley de 15 de julio de 1954”, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 197, 16 de julio de 1954, pp. 4834-4841.

28 JEFATURA DEL ESTADO: “Decreto-ley de 3 de abril de 1956”, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 197, 7 de mayo de 1956, pp. 2946-2947.

29 JEFATURA DEL ESTADO: “Ley 84/1961, de 23 de diciembre”, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 310, 28 de diciembre de 1961, pp. 18213-18216.

30 MUÑOZ CASTILLO, J.: “El derecho”, cit., p. 37.

aplicación de la Ley sobre Viviendas de Protección Oficial. Este contiene un anexo en el que se hace una relación de las más de ciento setenta normas que se derogan y las treinta y tres que continuarán vigentes, aspecto que nos refleja el complejo panorama jurídico que existía en la época.

Con la finalización del régimen franquista y la llegada de la transición democrática, el plan de 1961-1976 aún vigente afronta su última anualidad que no cumplirá sus expectativas para las clases sociales con rentas más bajas. Razón que lleva a la aprobación del Real Decreto-ley 12/1976, de 30 de julio, que inaugura la categoría de viviendas sociales, y al poco tiempo el Real Decreto 2960/1976, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Legislación de Viviendas de Protección Oficial.

Haciendo balance de las viviendas protegidas edificadas en el periodo de 1961 a 1975 fueron un total de 2.302.400 las de promoción pública y 369.900 las de promoción privada³¹, aunque si bien estos datos han de quedar en entredicho debido a la escasa fiabilidad de los datos que la administración del periodo ofrece³².

Dentro del periodo de la transición se procede a la extinción del Ministerio de la Vivienda en el año 1977 que pasa a integrarse en el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, hito al que sigue la promulgación del Real Decreto-ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre Política de Viviendas de Protección Oficial, que derogó la legislación anterior creando una sola categoría con un único régimen jurídico, el de las VPO, para todas las viviendas de protección pública y aún hoy en día vigente como legislación general y básica del Estado. Este Real Decreto-ley 31/1978 es desarrollado a nivel reglamentario por el Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre y que deja en vigor el Real Decreto 2960/1976, de 12 de noviembre y el Decreto 2114/1968, de 24 de julio que contienen el Reglamento de las VPO.

Todo este acervo normativo es el que queda en vigor antes de la promulgación de la Constitución española de 1978, y continua a día de hoy como se ha dicho siendo legislación vigente y básica del Estado en esta materia. Y ello aún a pesar de que el propio Real Decreto-ley 31/1978 contenía la propuesta de redacción de un proyecto de ley sobre protección pública de la vivienda pero que no llegará a aprobarse. No lo hace por varias razones entre las que se pueden destacar la aprobación del propio texto constitucional y, en base a este, la creación de las Comunidades Autónomas que van a asumir competencias legislativas en materia de vivienda de manera definitiva.

31 FERNÁNDEZ CARBAJAL, A.: "Veinticinco años de política de vivienda en España (1976-2001): una visión panorámica", *ICE Tribuna de Economía*, núm. 816, 2004, p. 148.

32 Así lo expone TAFUNELL SAMBOLA, A.: "Urbanismo y vivienda" en AA.VV.: *Estadísticas históricas de España. Siglos XIX y XX*, (coords. A. CARRERAS I ODRIÓZOLA y A. TAFUNELL SAMBOLA), vol. I, 2º ed., Fundación BBVA, Bilbao, 2005, pp. 475-476.

El recorrido histórico sirve para vislumbrar la evidente dificultad que constituye el asunto de la normativa aplicable en materia de vivienda protegida. Aún a pesar de ello se puede afirmar que esta compleja y variante política en materia de vivienda pública se ha orientado hacia la construcción y sus promotores, quienes habrían de ponerlas en manos de las clases medias. No obstante, se trata de una política eminentemente basada en la compraventa que deja de lado otras fórmulas de tenencia de la vivienda como el alquiler, entre otras, por lo que se orienta al régimen de adquisición en régimen de propiedad con el objetivo de la creación de un mercado inmobiliario nacional³³.

2. El derecho constitucional al disfrute de una vivienda digna y adecuada.

Ya con la entrada en vigor de la Constitución española de 1978 (en adelante, CE) y la concepción de nuestro Estado como social y democrático de derecho, supuso un mandato a los poderes públicos que no podían permanecer ajenos a las demandas sociales orientadas a una mejor calidad de vida. Entre estas demandas sociales se encuentra la cuestión de la vivienda que encuentra asiento en el art. 47 CE³⁴, el cual establece:

“Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. 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. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos”.

33 BORGIA SORROSAL, S., FERNÁNDEZ LÓPEZ, M. A. y NAVAU MARTÍNEZ-VAL, P.: “La vivienda en alquiler en España: pasado presente y futuro de la política legislativa estatal”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 24, 2011, p. 187.

34 Sobre el alcance y contenido del precepto existe una abundante bibliografía, siendo de interés los trabajos de NASARRE AZNAR, S.: “Los retos de la vivienda tras quince años de crisis y la ley 12/2023”, en AA.VV.: *El derecho a la vivienda en tiempos de incertidumbre*, (coords. L. C. MATE SATUÉ, E. HERNÁNDEZ SÁINZ y M. T. ALONSO PÉREZ), Aranzadi, Pamplona, 2024, pp. 33-46.; QUINTIÁ PASTRANA, A.: “Comentario al art. 47”, en AA.VV.: *Comentarios a la Constitución Española. En memoria de Pablo Pérez Trepms*, (dirs. A. SAIZ ARNAIZ y R. BUSTOS GISBERT), Tirant lo Blanch, Valencia, 2024, pp. 850 y ss.; ARIAS MARTÍNEZ, A.: “Las competencias autonómicas en materia de vivienda frente a las competencias estatales de carácter transversal en la reciente jurisprudencia constitucional”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 11, 2019, pp. 106-121.; CANALS I AMETLLER, D.: “La efectividad de la regulación normativa del derecho a una vivienda digna y adecuada: Una crítica desde el análisis social del derecho”, en AA.VV.: *Políticas y derecho a la vivienda: Gente sin casa y casas sin gente*, (ed. N. PALEO MOSQUERA), Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 97-136.; LÓPEZ RAMON, R.: “El derecho subjetivo a la vivienda”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 102, 2014, pp. 49-91.; GÓMEZ-FERRER MORANT, R.: “Artículo 47”, en AA.VV.: *Comentarios a la Constitución Española*, (dirs. M. RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER y M. E. CASAS BAAMONDE, Wolters-Kluwers-Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2018, pp. 1382 y ss.; PONCE SOLÉ, J.: “El derrumbe de un mito: La vivienda es un derecho subjetivo constitucional y legalmente reconocido y exigible judicialmente”, *Revista institucional de la defensa pública*, núm. 11, 2017, pp. 122-174.; VAQUER CABALLERÍA, M.: *La eficacia y la efectividad del derecho a la vivienda en España*, Iustel, Madrid, 2011.; BASSOLS COMA, M.: “Consideraciones sobre el derecho a la vivienda en la Constitución Española de 1978”, *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 85, 1983, pp. 13-42 y PACHECO JIMÉNEZ, M.N. y SALES PALLARES, M. L.: “El derecho a la vivienda: del reconocimiento constitucional a la realización efectiva. Los cambios en el siglo XXI”, *Derecho Privado y Constitución*, núm. 26, 2011, pp. 357-393.

El artículo habla de derecho y que por su ubicación sistemática en el texto constitucional en el Capítulo III del Título I de la CE, hemos de advertir que estamos ante la más débil protección a diferencia de otros preceptos si consultamos el art. 53 CE en cuanto a la protección de derechos que allí se dispensa. Ya que con arreglo al art. 53.3 CE el precepto referido a la vivienda una vez reconocido como derecho, informará la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos y sólo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen. Esta idea es también recogida en la STS 26 mayo 1987³⁵. De modo que lo que el art. 53.3 CE nos dice es que, con la formulación de principios, el texto constitucional no pretende configurar genuinos derechos fundamentales, sino únicamente aquellos que orientan la acción de las administraciones públicas.

Es por ello que nos situamos ante obligaciones que la Administración asume en el ejercicio de su competencia y que se orienta a proporcionar derechos a los particulares. El alcance de las citadas obligaciones vendrá determinado por el legislador, el cual también delimitará hasta qué punto pueden los particulares hacer efectivos esos derechos ante la jurisdicción ordinaria. A propósito de esto último, el poder judicial queda vinculado a lo dispuesto en los principios, una vinculación que integra la potestad de enjuiciamiento previo de la constitucionalidad de las leyes a aplicar, la obligación de remisión al Tribunal Constitucional cuando se suscite una duda razonable sobre la constitucionalidad de la norma y la censura íntegra de constitucionalidad, entre otras cuestiones, sobre Decretos legislativos, Reglamentos y actos jurídicos tanto públicos con privados en materia de vivienda.

Por esta razón es admitido que los preceptos que establecen principios rectores puedan ser alegados para cuestionar la constitucionalidad de las normas, siendo necesario para ello fundamentar la contradicción que pudiera existir entre la norma que se impugna y el texto constitucional. A esta cuestión hace referencia en relación con el art. 47 CE la STC 7/2010, de 27 de abril³⁶. Del mismo modo,

35 STS 26 mayo 1987 (RJ 1987, 5886).

36 STC 7/2010, de 27 de abril (RTC 2010, 7). Así afirma esta sentencia en su FJ 7 que “Finalmente hemos de descartar que el precepto impugnado vulnere el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE, párrafo primero). Cumple advertir que el principio rector previsto en el art. 47 CE, párrafo primero, constituye un mandato o directriz constitucional que ha de informar la actuación de todos los poderes públicos (Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones locales) en el ejercicio de sus respectivas competencias, a fin de promover las condiciones necesarias para que todo español pueda disfrutar de una vivienda digna y adecuada (STC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2). Para fundamentar la pretendida vulneración del art. 47 CE que imputan al precepto impugnado los recurrentes se limitan a afirmar que el incremento del tipo de gravamen del impuesto sobre actos jurídicos documentados implica un encarecimiento del coste de la vivienda, puesto que la mayoría de los hechos imposables de este impuesto afectan al proceso constructivo. Ahora bien, de esta premisa no se sigue la consecuencia de que se ponga en riesgo el derecho de los ciudadanos a acceder al disfrute de una vivienda digna y adecuada en la Comunidad Valenciana, lo que conduce, en definitiva, a descartar la pretendida lesión del art. 47 CE, porque los recurrentes no han cumplido con la carga de fundamentar de manera suficiente cuales son los motivos por los cuales la misma se habría producido. Como hemos señalado reiteradamente, la presunción de constitucionalidad de normas con rango de ley no puede desvirtuarse sin una argumentación suficiente, no siendo admisibles las impugnaciones globales carentes de un razonamiento desarrollado

en la jurisprudencia del Tribunal Supremo en relación con el art. 47 CE usa en el contenido de sus sentencias el principio rector contenido en el precepto mencionado a la hora de interpretar ciertos conceptos jurídicos como hace en las SSTs 1 marzo 1994³⁷, 16 junio 1998³⁸ y 18 febrero 2002³⁹ a la hora de interpretar las aún vigentes normas preconstitucionales en materia de vivienda protegida.

De otro lado, en lo que al poder ejecutivo se refiere, aquel actúa sometido al principio de legalidad, y cuando la norma le habilite para ello, tiene que hacer efectivos los principios señalados en el texto legal. Aun así, en un plano superior la Administración tiene la obligación constitucional de conseguir ciertos fines sociales proyectados en los principios rectores, entre los que se encuentra el derecho a una vivienda digna y adecuada del art. 47 CE.

Tras lo expuesto, la aplicación del art. 47 CE impone una necesaria efectividad de los principios que recoge, lo que se traduce en el necesario desarrollo normativo. Esta actividad de desarrollo ha de ponerse en conexión con la atribución de competencias que el propio texto constitucional realiza. Se ha de remarcar que el art. 47 CE no atribuye competencias, sino que fija un objetivo común para los distintos entes públicos. Así, tal y como fija el art. 148.1.3ª CE las Comunidades Autónomas han asumido competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. Situación que se traduce en la proyección del art. 47 CE como principio rector en los distintos Estatutos de Autonomía aprobados mediante Ley Orgánica (art. 81.1 CE), y, sobre todo, en la positivización en normas autonómicas que, en desarrollo directo de los mismos, o en base a las competencias asumidas han dictado las Comunidades Autónomas. Esta situación provoca una ingente cantidad de normas que en ocasiones se superpone, incluso, a la ya numerosa normativa nacional generando conflictos de competencias y que excede de las pretensiones de este trabajo ahondar en la cuestión citada.

Apuntado lo anterior y focalizándonos en el derecho a la vivienda se hace un reconocimiento cierto en los Estatutos de Autonomía de segunda generación, aquellos aprobados a partir de 2006 en los que se incorporan declaraciones o enunciados de derechos estatutarios en el ámbito de las competencias autonómicas. A propósito de ello, se han suscitado debates doctrinales sobre la procedencia y licitud de estos⁴⁰.

que las sustente (SSTC 43/1996, de 14 de marzo, FJ 5; 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 2; 245/2004, de 16 de diciembre, FJ 3; y 100/2005, de 19 de abril, FJ 3, por todas), que es, precisamente, lo que sucede en el presente supuesto”.

37 STS 1 marzo 1994 (RJ 1994, 1698).

38 STS 16 junio 1998 (RJ 1998, 6419).

39 STS 18 febrero 2002 (RJ 2002, 4826).

40 DIEZ-PICAZO GIMÉNEZ, L. M.: “¿Pueden los Estatutos de Autonomía declarar derechos, deberes y principios?, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 78, 2006, pp. 63-75.; CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F.: “Sí pueden: (Declaraciones de derechos y Estatutos de Autonomía)”, *Revista española de Derecho Constitucional*, núm.

De esta forma tenemos a título ejemplificativo en el caso de Cataluña cuyo Estatuto fue aprobado por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, cuyo art. 26 establece que “las personas que no disponen de los recursos suficientes tienen derecho a acceder a una vivienda digna, para lo cual los poderes públicos deben establecer por ley un sistema de medidas que garantice este derecho, con las condiciones que la ley determine”. Este artículo a su vez se integra dentro del Título concerniente a los “derechos deberes y principios rectores” y le otorga la protección del art. 38.2 del mencionado texto. En este se determina que “Los actos que vulneren los derechos reconocidos por los capítulos I, II y III del presente Título y por la Carta de los derechos y deberes de los ciudadanos de Cataluña serán objeto de recurso ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de acuerdo con los procedimientos establecidos en las leyes”. Completa lo expuesto junto con la consideración de principio rector de políticas públicas la referencia expresa a la vivienda en el art. 47 al fijar en esta materia que “los poderes públicos deben facilitar el acceso a la vivienda mediante la generación de suelo y la promoción de vivienda pública y de vivienda protegida, con especial atención a los jóvenes y los colectivos más necesitados”.

Las precisiones que se efectúan en el texto del Estatuto catalán posibilitan la detección de un verdadero derecho subjetivo con un cierto alcance y toda una serie de matizaciones. De la misma forma, aunque en un modo menos determinativo, encontramos la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, cuyo art. 22 bajo la rúbrica “derecho de acceso a una vivienda digna” regula que “Las Administraciones públicas de las Illes Balears garantizarán el derecho de acceso a una vivienda digna de los ciudadanos de las Illes Balears. Por ley se regularán las ayudas para promover este derecho, especialmente a favor de los jóvenes, de las personas sin medios, de las mujeres maltratadas, de las personas dependientes y de aquellas otras en cuyo caso estén justificadas las ayudas”. Igualmente sucede en el supuesto de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana cuyo art.16 obliga a que la Generalitat garantice: “el derecho de acceso a una vivienda digna de los ciudadanos valencianos. Por ley se regularán las ayudas para promover este derecho, especialmente en favor de los jóvenes, personas sin medios, mujeres

79, 2007, pp. 33-46.; CARRILLO I LÓPEZ, M.: “Los derechos: un contenido constitucional de los Estatutos de Autonomía”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 80, 2007, pp. 49-71.; BALAGUER CALLEJÓN, M. L.: “Reformas Estatutarias y reconocimiento de derechos”, *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 3, 2007, pp. 1-21; LÓPEZ MENUÑO, F.: “Los derechos sociales en los Estatutos de Autonomía”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 73, 2009, pp. 71-190; y “Los derechos proclamados en los Estatutos de Autonomía y la igualdad interterritorial”, *Revista Española de Control Externo*, núm. 34, 2010, pp. 69-87.; RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M.: “Una vez más sobre las declaraciones de derechos (y otras regulaciones materiales) en los Estatutos de Autonomía”, *Anuario de la Facultad de Derecho UAM*, núm. 13, 2009, pp. 145-164.

maltratadas, personas afectadas por discapacidad y aquellas otras en las que estén justificadas las ayudas”.

El caso del Estatuto andaluz aprobado mediante Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, incluye el derecho a la vivienda de forma semejante a la técnica utilizada en el art. 47 CE, es decir, entre los principios rectores que orientan la actividad administrativa autonómica. Así, en el mencionado texto en el art. 25 bajo la rúbrica “vivienda” se determina que “para favorecer el ejercicio del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada, los poderes públicos están obligados a la promoción pública de la vivienda. La ley regulará el acceso a la misma en condiciones de igualdad, así como las ayudas que lo faciliten”. Precepto que se completa en esta materia por el art. 37.1.22º al establecer que “Los poderes de la Comunidad Autónoma orientarán sus políticas públicas a garantizar y asegurar el ejercicio de los derechos reconocidos en el Capítulo anterior y alcanzar los objetivos básicos establecidos en el art.10, mediante la aplicación efectiva de los siguientes principios rectores: (...) El uso racional del suelo, adoptando cuantas medidas sean necesarias para evitar la especulación y promoviendo el acceso de los colectivos necesitados a viviendas protegidas”. Idéntica técnica parecen seguir, entre otros, los Estatutos de Aragón (art. 27, Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril), Castilla y León (art. 16, Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León), Extremadura (art. 7.16, Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero).

Señalado todo lo anterior, tenemos que el régimen de las viviendas protegidas, o de protección pública, es una de las medidas que adoptan los poderes públicos para la realización del derecho a la vivienda como se configura constitucionalmente.

3. Aproximación al complejo marco normativo vigente en materia de vivienda protegida.

Analizado ya el alcance del art. 47 CE y la distribución de competencias en materia de vivienda donde Estado y Comunidades Autónomas interactúan, toca referirse a la normativa vigente en la que encontramos la respuesta a qué es vivienda protegida y cuál es el régimen al que se somete.

La legislación estatal supletoria, contenida como ya se ha señalado en el Real Decreto-ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre Política de Viviendas de Protección Oficial y el Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre que lo desarrolla, es la primera de las normas la que fija la categoría de VPO de conformidad con el art. 1 cuando establece que son “aquellas que, dedicadas a domicilio habitual y permanente, tengan una superficie útil máxima de noventa 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". Asimismo, esta definición, todavía vigente, ha de ser completada con la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, en la que se articulan las políticas de planificación y programación públicas, sobre dos categorías de vivienda protegida: vivienda social y vivienda de precio limitado tal y como señala en el apartado III de su preámbulo⁴¹. Estas categorías son definidas en el art. 3 del citado texto legal que define a las VPO en el art. 3 f) como "la vivienda sometida a un régimen especial para destinarla a residencia habitual de personas con dificultades de acceso al mercado de vivienda, tanto en ámbitos urbanos y metropolitanos, como en el medio rural. A los efectos de esta ley, se establecen las siguientes modalidades: vivienda social, o vivienda de precio limitado.

1.º Vivienda social: la vivienda de titularidad pública destinada al alquiler, cesión o cualquier otra fórmula de tenencia temporal sujeta a limitaciones de renta o de venta y destinada a personas u hogares con dificultades para acceder a una vivienda en el mercado. También será considerada vivienda social aquella cuyo suelo sea de titularidad pública sobre el que se haya constituido derecho de superficie, concesión administrativa o negocio jurídico equivalente.

La vivienda social podrá desarrollarse sobre terrenos calificados urbanísticamente como dotacionales públicos o estar comprendida en edificaciones o locales destinados a equipamientos de titularidad pública y afectos al servicio público.

La vivienda social podrá gestionarse de manera directa por las administraciones públicas o entidades dependientes, por entidades sin ánimo de lucro con fines sociales vinculados a la vivienda, o a través de fórmulas de colaboración público-privada, que sean compatibles con el carácter de la misma.

Podrá tener la consideración de vivienda social de emergencia aquella vivienda social que esté destinada a atender situaciones de emergencia, ofreciendo solución habitacional a corto plazo y de forma temporal, con carácter universal y hasta que se provea de una vivienda alternativa permanente, a personas y familias en situación de pérdida o imposibilidad para acceder a una vivienda adecuada, independientemente de las condiciones documentales y administrativas de las personas afectadas.

2.º Vivienda protegida de precio limitado: la vivienda de titularidad pública o privada, excluida la social o dotacional pública, sujeta a limitaciones de precios de renta y todos los demás requisitos que se establezcan legal o reglamentariamente y destinada a satisfacer la necesidad de vivienda permanente de personas u hogares que tengan dificultades de acceder a la vivienda en el mercado. La vivienda de

41 Sobre un examen crítico de la ley ARGELICH COMELLES, C.: *Ley por el derecho a la vivienda*, 2ª ed., Aranzadi, Pamplona, 2023.

precio limitado será calificada como tal con arreglo al procedimiento establecido por la Administración Pública competente”.

No obstante, esta categoría genérica, se ve en numerosas ocasiones soslayada con las normas autonómicas que prevén modalidades propias de vivienda protegida, e incluso los diferentes planes estatales de vivienda nacionales las han contemplado con otras modalidades protectoras. Cuestión que, a su vez, ha llevado incluso a conflictos de competencias. Así, se ha declarado inconstitucional en la STC (Pleno) 79/2024, de 21 de mayo⁴² el art. 16 que lleva la rúbrica “vivienda protegida” de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. El precepto impugnado contenía las condiciones y requisitos que debía reunir la vivienda protegida de forma supletoria a los planes autonómicos y municipales. Unas características que venían a completar la definición ya ofrecida del citado texto legal.

Ciertamente, se ha generalizado por las Comunidades Autónomas la aprobación de leyes propias en el ejercicio de su competencia que establecen sus propios regímenes de vivienda protegida. Algunas continúan empleando el término VPO, como sucede en la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda de Cataluña. Otros textos se deciden por el empleo de viviendas con protección pública o de protección pública, siendo exponentes de ello, entre otros textos, la Ley 6/1997, de 8 de enero, de Protección Pública a la Vivienda de la Comunidad de Madrid, la Ley 2/2002, de 7 de febrero, por la que se establecen y regulan las diversas modalidades de viviendas de protección pública en Castilla-La Mancha o la Ley 9/2010, de 30 de agosto, del derecho a la vivienda de la Comunidad de Castilla y León. Otras Comunidades como Andalucía utilizan un término más sencillo como el de vivienda protegida en su Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía. Asimismo, también se observa el empleo de vivienda de promoción pública y protección autonómica

42 STC 79/2024, de 21 de mayo (JUR 2024, 167648). La sentencia resuelve la demanda interpuesta por el Gobierno de la Junta de Andalucía y que da lugar a la sentencia sostiene el exceso competencial por parte del legislador estatal, que vendría a imponer con las definiciones impugnadas, en particular el art. 16 y la disposición transitoria primera, una política propia y acabada en materia de vivienda. Se destaca en particular que la legislación andaluza vigente ya cuenta con una regulación propia tanto del régimen de protección y calificación de las viviendas protegidas, como de su adjudicación. La reforma del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana se combate por el recurrente pese a ser consciente de que el precepto que se modifica ha sido declarado constitucional por parte de este tribunal, porque procede a una elevación que entiende excesiva de las reservas de suelo para tales viviendas. El abogado del Estado defiende el ajuste del legislador a sus títulos competenciales, negando cualquier invasión competencial, porque los preceptos dejan amplio campo de actuación a las comunidades autónomas. Señala el TC la resolución citada que “El art. 16.1 debe declararse inconstitucional y nulo, pues la regla de supletoriedad del art. 149.3 CE no supone título competencial alguno para el Estado y este no puede dictar normas con el único propósito de crear Derecho supletorio del de las comunidades autónomas en materias que sean de la exclusiva competencia de estas (STC 147/1991, de 4 de julio, FJ 7), ni siquiera cuando tenga alguna competencia en la materia (STC 118/1996, de 27 de junio, doctrina reiterada en las SSTC 109/2004, de 30 de junio, FJ 8, y 139/2011, de 14 de septiembre, FJ 4, entre otras). La inconstitucionalidad afecta también al art. 16.2, cuyo único contenido se refiere a la forma de alcanzar las condiciones señaladas en el art. 16.1.” (FJ 3º). En la doctrina sobre los aspectos competenciales y las normas civiles a las que alcanza la sentencia GUILARTE GUTIÉRREZ, V. y MURILLO DE LA CUEVA, E. L.: “La ley por el derecho a la vivienda: su constitucionalidad y otras cuestiones”, *Derecho Privado y Constitución*, núm. 46, 2025, pp. 183-228.

en la Ley 8/2012, de 29 de junio, de vivienda de Galicia. Finalmente, podemos destacar Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra que regula la vivienda protegida y la vivienda de precio tasado (art. 7).

Como se observa la tipología es diversa, no siendo necesario ofrecer más ejemplos, si bien, consideramos que es más acorde al panorama normativo referirnos con carácter genérico a esta tipología de construcciones como vivienda protegida, por ser un concepto extendido y públicamente aceptado⁴³. De todo lo expuesto, podemos afirmar que el régimen sustancial de la vivienda protegida se encuentra en la normativa estatal básica. No obstante, se ha de insistir en el planteamiento según el cual las competencias que ostentan las Comunidades Autónomas en materia de vivienda han propiciado un notable desarrollo normativo, hasta el punto de que resulta inviable llevar a cabo un análisis exhaustivo de la vivienda protegida sin considerar la normativa específica de cada territorio autonómico. Aun a pesar, que, dado que los planes estatales de vivienda de carácter cuatrienal tienen aplicación en todo el ámbito nacional, resulta imprescindible que, para poder acceder a las ayudas previstas -cuyo origen es la financiación estatal-, las viviendas cumplan una serie de requisitos mínimos o básicos (y, en determinados casos, máximos). Por ello, el estudio de la vivienda protegida a partir de la normativa estatal constituye un enfoque válido para el conjunto del Estado, si bien debe matizarse con las especificaciones o adiciones establecidas por cada comunidad autónoma. En este sentido, la normativa estatal representa el punto de partida o marco normativo básico que las Comunidades Autónomas aplican de manera directa. Sobre esta base, las entidades autonómicas pueden incorporar elementos definitorios adicionales que complementan el concepto general o bien, mediante su propia regulación, establecer figuras específicas adaptadas a las particularidades de su territorio. Estas últimas suelen contar con financiación procedente de fondos autonómicos y, en consecuencia, responden a criterios y características propios de cada comunidad. Sin embargo, aquellas promociones de vivienda que se acojan a financiación estatal deberán ajustarse necesariamente a la normativa estatal y a los requisitos mínimos o máximos que esta establece, sin perjuicio del amplio margen de adaptación e interpretación que se reconoce a las comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias⁴⁴.

43 Algún autor ha precisado con acierto que este concepto identifica una tipología de vivienda con un régimen normativo singular con unas características tasadas. La simple circunstancia de emplear las señaladas denominaciones indica que nos situamos ante una figura cuyos rasgos primordiales son los de sujeción a un régimen legal concreto y en el que existen ciertas limitaciones y obligaciones recogidas todas ellas en la normativa reguladora de cada modalidad, DE LA SERNA, M. N.: "El silencio administrativo en el procedimiento de calificación de las viviendas de protección oficial", en AA.VV.: *El silencio en la actividad de la Administración pública*, (dir. por L. PAREJO ALFONSO), Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, p. 402.

44 BLANCO BAREA, J. A.: *Viviendas de protección pública (VPO). Tramitación administrativa y ayudas. Normativa estatal y autonómica*, Comares, Granada, 2004, pp. 12-13.

Por otra parte, en nuestro análisis es también conveniente reflexionar, de forma breve, sobre el papel que ostenta la Administración Local por cuanto los municipios tienen competencias en materia de urbanismo y ordenación del territorio, con competencias compartidas con las Comunidades Autónomas. La vivienda se incorpora en el seno de materias en las que según el art. 25.2 a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local cuando menciona que: "El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: Promoción y gestión de la vivienda de protección pública"⁴⁵. Es por esta razón, que no puede dejarse por alto la aportación que los municipios realizan en orden a la consecución de los objetivos de política de vivienda pública, y las diversas actuaciones que caben en relación con el art. 47 CE, pues los municipios proyectan su autonomía local en la construcción de viviendas de su titularidad⁴⁶. La única cuestión que consideramos relevante para el propósito de este estudio es si los Ayuntamientos tienen capacidad para crear y establecer normas en relación a viviendas protegidas. Sobre la cuestión ha tenido ocasión de pronunciarse la STS 25 mayo 2004⁴⁷, la cual afirma que se está lejos de una atribución legal de potestades en la materia de viviendas protegidas⁴⁸. Ahora bien, es diverso que el legislador autonómico habilite a los Ayuntamientos a establecer regímenes de vivienda protegida pero dentro de las características y limitaciones que se establezcan en la ley autonómica. Por lo que, el papel que jueguen los municipios en esta materia lo determinará la legislación aplicable. En este sentido, es ilustrativo el art. 13 de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía, que da notorias potestades a los Ayuntamientos para

45 Misma consideración puede hacerse sobre las leyes autonómicas de régimen local. Así a título ejemplificativo en el caso de Andalucía, la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía establece en su art. 9.2 que "Los municipios andaluces tienen las siguientes competencias propias: 2. Planificación, programación y gestión de viviendas y participación en la planificación de la vivienda protegida, que incluye: a) Promoción y gestión de la vivienda; b) Elaboración y ejecución de los planes municipales de vivienda y participación en la elaboración y gestión de los planes de vivienda y suelo de carácter autonómico; c) Adjudicación de las viviendas protegidas; d) Otorgamiento de la calificación provisional y definitiva de vivienda protegida, de conformidad con los requisitos establecidos en la normativa autonómica.

46 GÓMEZ JIMÉNEZ, M. L.: *La intervención administrativa de la vivienda en España 1938-2005*, Montecorvo-Grupo Pinar, Madrid, 2006, p.766 y BASSOLS COMA, M.: "La exclusión social y la contribución de los municipios a la satisfacción del derecho a la vivienda", *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 291, 2003, pp. 103-116.

47 STS 25 mayo 2004 (RJ 2004, 4035).

48 Así la resolución judicial expuesta establece en su F.J. 1º que: "Pues bien, es del caso que ninguna de las disposiciones legales que en su interés invoca el demandado, ni otra alguna en el ordenamiento jurídico, habilita a los Ayuntamientos para instaurar un régimen propio, al margen de los ya legalmente prefigurados, de viviendas de protección pública, ni, tampoco, para modificar los ya definidos como de «protección oficial» o de «protección autonómica» en la legislación sectorial del Estado o de las Comunidades Autónomas con competencia exclusiva en la materia al amparo del artículo 148.1.3 a. Así, la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local (Ley 7/1985, de 2 de abril) en su artículo 25, apartados 1 y 2 d), se limita a reconocer al Municipio, «en el ámbito de sus competencias», la facultad de prestación de cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades de la comunidad vecinal, y a ejercer competencias en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas» en las materias de, entre otras muchas, «promoción y gestión de viviendas». Con lo que se está muy lejos de una atribución legal de potestades para normar en la materia de viviendas protegidas".

aprobar sus propios planes municipales de vivienda y suelo, ahora bien, guardando la necesaria coherencia con el Plan Andalúz de vivienda y suelo.

Por último, cabe destacar la coexistencia de normas de rango inferior al de ley con carácter administrativo, al ser materias que exigen una regulación pormenorizada para la que las leyes no resultan apropiadas⁴⁹. En este sentido, aunque ya han sido citados, destacan los planes nacionales y autonómicos plurianuales que tienen como objeto el desarrollo de las políticas públicas de vivienda en los que se diseñan las líneas de actuación para periodos de cuatro años. De igual modo, han de tenerse presentes otras leyes de alcance más general que inciden en la vivienda protegida como la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos que incide sobre los arrendamientos de aquella o el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de cara a la reserva de suelo, entre otras leyes cuyo contenido excede el propósito de nuestro estudio.

Esta situación refleja el complejo panorama normativo existente en el que conviven normas estatales y autonómicas, y el importante papel que tienen en su desarrollo las normas con rango inferior al de ley de carácter administrativo en la ampliación y complemento de las previsiones contenidas en las leyes.

III. CONTEXTUALIZACIÓN Y DELIMITACIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO.

Uno de los instrumentos tradicionalmente empleados para facilitar el acceso a la vivienda a los sectores socioeconómicamente más desfavorecidos ha sido la política de vivienda protegida, también conocida como vivienda de protección pública u oficial, en un sentido amplio. Esta política tiene como finalidad principal, en lo que respecta al acceso a la vivienda, garantizar que el precio de adquisición o el importe del arrendamiento resulte asequible para los hogares con menores ingresos.

Con este propósito, el Estado social interviene en el mercado inmobiliario, mitigando los efectos de un liberalismo económico sin restricciones. Esta intervención se manifiesta, entre otras acciones, en la imposición de límites a los precios de venta y alquiler; la regulación de préstamos cualificados en condiciones ventajosas, y la concesión de subvenciones o ayudas directas. En esencia, estas medidas buscan contener la especulación inmobiliaria y la consiguiente escalada de precios.

Particularmente, el legislador establece la obligación de reservar una proporción del suelo para la construcción de viviendas protegidas, así como la

49 MAS BADÍA, M. D.: "Reflexiones sobre las limitaciones a la facultad de goce del titular de viviendas de protección oficial", *Revista Boliviana de Derecho*, núm. 19, 2015, pp. 320-321.

fijación de precios máximos de venta y renta. Con ello se pretende garantizar un suministro equitativo de vivienda, ajustando los precios del mercado a la capacidad económica real de los ciudadanos o núcleos familiares.

Este conjunto de medidas se complementa con un entramado normativo que articula derechos, deberes y restricciones tanto para los inquilinos como para los propietarios de viviendas protegidas, lo que implica necesariamente un control por parte de las Administraciones públicas. En el marco de nuestro estudio, centramos la atención en algunas de estas herramientas, entre las que destacan: las prohibiciones temporales de disponer, impuestas a los adquirentes de vivienda protegida que han accedido a ella en condiciones preferenciales respecto al mercado libre, con el fin de asegurar un uso habitacional genuino y evitar operaciones especulativas; y, de manera más general, el control sobre las segundas y sucesivas transmisiones de estas viviendas.

La necesidad de establecer un adecuado control administrativo resulta indiscutible. Sin embargo, la experiencia demuestra que los mecanismos actualmente empleados por las Administraciones públicas presentan notorias deficiencias y ofrecen un amplio margen de mejora. En particular, se hace imprescindible crear (en aquellos lugares donde aún no existan) y perfeccionar (donde ya se encuentren instaurados) registros administrativos que recojan tanto la situación de las viviendas de protección pública como la de los solicitantes de este tipo de inmuebles. Asimismo, se requiere la implantación de planes de inspección, así como la dotación de los medios técnicos y humanos necesarios para prevenir y combatir el fraude, una práctica recurrente en el ámbito de la vivienda protegida que, en múltiples ocasiones, escapa al control público a causa de las significativas carencias del sistema de inspección vigente.

Esta situación evidencia una disfunción relevante del sistema. En la práctica, se constata con frecuencia que los beneficiarios de las ventajas derivadas de la adquisición de viviendas protegidas participan en el tráfico jurídico inmobiliario incumpliendo las restricciones legales aplicables. Así, por ejemplo, se realizan transmisiones de estos inmuebles por precios superiores a los máximos legalmente establecidos, o bien se incumple la obligación de no disponer de aquellos durante un tiempo fijado por el legislador.

Se produce, de este modo, una tensión entre la autonomía de la voluntad y los límites impuestos en aras de la satisfacción del interés general, límites que encuentran su fundamento no sólo en el art. 47 CE, sino también en el art. 33.3 del mismo texto, en la medida en que este último configura la función social del derecho de propiedad. A las sanciones administrativas previstas para tales infracciones, debe añadirse una reflexión acerca de las eventuales consecuencias que dichas conductas puedan tener en el ámbito civil.

Ahora nos centramos, dejando a un lado la existencia de derechos de tanteo y retracto legales o convencionales en favor de la Administración, en las prohibiciones y limitaciones a la facultad de disponer en los supuestos de enajenación de viviendas protegidas. Estas prohibiciones, esencialmente, son reiteradas también en las normas autonómicas en virtud del art. 148.1.3ª CE al asumir competencias en este ámbito, sin perjuicio como declaró la STC 122/1988, de 20 de julio⁵⁰, la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas no excluye la competencia del Estado en la dirección económica del crédito donde se inserta la política de vivienda pública.

IV. EL SOBREPRECIO.

I. Ámbito.

Ha sido y es una preocupación del legislador el tratar de evitar el fraude a la correcta ejecución de los fondos públicos destinados a políticas de vivienda de protección oficial por los particulares entre las que se encuentran las limitaciones fijadas en lo relativo a precios máximos de venta.

En el ámbito estatal esta situación puede vislumbrarse en el art. 28 del Real Decreto 2960/1976, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Legislación de Viviendas de Protección Oficial que determina que “La cuantía máxima de los precios de venta y renta de las viviendas acogidas a esta Ley no excederá de los límites que se determinen en las disposiciones que desarrollen la presente Ley”. De otro lado, el art. 29 (que reproduce el art. 112 del Decreto 2114/1968, de 24 de julio, por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación de la Ley sobre Viviendas de Protección Oficial), preceptúa que “Queda absolutamente prohibido el percibo de cualquier sobreprecio, prima o cantidad distinta a las que legal y reglamentariamente corresponda satisfacer al comprador o al arrendatario de viviendas de protección oficial. Tal prohibición alcanza al percibo por cualquier concepto de cantidad superior o distinta a la renta o precio de venta señalado en la cédula de calificación definitiva u objetiva, ni aun, a título de préstamo, depósito o anticipo no autorizado; ni en virtud de contrato conjunto o separado, con muebles, o de cuotas por prestación de servicios no autorizadas reglamentariamente”.

Esta misma noción de sobreprecio es seguida por las Comunidades Autónomas, así a título ejemplificativo el art. 6.2 de la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de medidas para la vivienda protegida y el suelo de Andalucía, al establecer la prohibición de percibir cualquier sobreprecio, prima o cantidad distinta a la que corresponda satisfacer a quien compre o sea arrendatario de

50 STC 122/1988, de 20 de julio (RTC 1988, 152).

una vivienda protegida, sin que pueda justificarse la misma por mejoras u obras complementarias al proyecto aprobado.

Como puede advertirse, en relación con la normativa estatal, la prohibición no se limita exclusivamente a los supuestos de enajenación con sobreprecio, sino que comprende igualmente la percepción de cualquier cantidad adicional por conceptos distintos a los previstos en las reglas cuarta y quinta del art. 120 del Decreto 2114/1968, en concordancia con lo dispuesto en el art. 152. Asimismo, esta prohibición, que abarca todo el período de calificación, se extiende -en caso de descalificación de la vivienda de protección oficial como consecuencia de una sanción- a un plazo adicional de cinco años a partir de dicha descalificación.

En el actual sistema de vivienda de protección pública, entre las cuales se incluyen las viviendas de protección oficial pero también las declaradas protegidas por las Comunidades Autónomas, el sistema de limitación de los precios máximos se mantiene a través de los Decretos de financiación y de la normativa propia autonómica. Así a nivel estatal podemos destacar los arts. 68, 76 y 86 del Real Decreto 42/2022, de 18 de enero, por el que se regula el Bono Alquiler Joven y el Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025 que imponen límites al precio del alquiler o de la cesión en uso, no así para la venta al centrarse este plan en el fomento del alquiler. En el ámbito autonómico destacamos el art. 21 del Decreto 91/2020, de 30 de junio, por el que se regula el Plan Vive en Andalucía, de vivienda, rehabilitación y regeneración urbana de Andalucía 2020-2030 que fija los precios máximos de venta aplicables en el momento de la formalización del correspondiente contrato que tenga por objeto una vivienda protegida adscrita al plan⁵¹.

Las consecuencias derivadas de las infracciones en materia de sobreprecios o percepciones de rentas superiores han sido objeto, tradicionalmente, de un tratamiento dual. Por un lado, se contempla el régimen sancionador específico previsto en la normativa aplicable a las viviendas de protección oficial; por otro, se consideran las repercusiones en el ámbito civil, referidas no tanto a la validez o eficacia del contrato principal de compraventa o arrendamiento, sino

51 Art. 21. Precios máximos. “Los precios máximos aplicables se determinarán en el momento de la formalización del correspondiente contrato, teniendo en cuenta las siguientes reglas:

a) El precio máximo de la primera transmisión del pleno dominio de la vivienda es el precio de referencia determinado en el artículo 20. Para segundas y posteriores transmisiones se atenderá a lo dispuesto en el artículo 27 del Reglamento de Viviendas Protegidas de la Comunidad Autónoma de Andalucía. b) La renta máxima anual en caso de alquiler se determina como el 4,5 por ciento del precio de referencia. c) Si en el contrato de arrendamiento se pacta una opción de compra a favor del arrendatario, la renta máxima anual será el 5 por ciento del precio de referencia. d) El precio máximo de transmisión de viviendas promovidas sobre un derecho de superficie o sobre las que se haya establecido una cesión del uso se calcula en base a la siguiente fórmula: $0,8 \times \text{precio de referencia} \times t/75$, siendo t el número de años que restan de uso. Este importe será el máximo en caso de que la contraprestación a percibir por la cesión del uso o el derecho de superficie se contemple en un único pago. En el caso de que la contraprestación se realice mediante pagos anuales, el importe máximo a percibir no podrá superar el establecido para el caso de arrendamiento”.

a la estipulación o cláusula concreta relativa al sobreprecio o a la renta excesiva. En este sentido, se analiza particularmente su posible nulidad y la consiguiente aplicación del precio o renta máxima legalmente establecida, con la obligación de restituir las cantidades percibidas indebidamente.

2. Sanción administrativa.

En relación con la primera de las cuestiones planteadas, cabe señalar que la legislación estatal, además de lo dispuesto en los arts. 35 y 36 del Real Decreto 2690/1976, contempla en el art. 8 del Real Decreto-ley 31/1978 el régimen sancionador administrativo aplicable a las infracciones de las normas que regulan el régimen jurídico de las viviendas de protección oficial. Este precepto, conforme a lo establecido en la disposición transitoria quinta, es igualmente aplicable a las viviendas de protección oficial calificadas bajo regímenes anteriores. Dicho régimen ha sido reproducido en la disposición transitoria octava del Real Decreto 3148/1978, cuyos arts. 56 y siguientes desarrollan el sistema sancionador esbozado inicialmente en el art. 8 del Real Decreto-ley 31/1978, en el que únicamente se enunciaban sus principios generales. Así, se establece la clasificación de las infracciones en leves, graves o muy graves, previéndose, sin perjuicio de otras sanciones que resulten procedentes, la imposición de multas de diversa cuantía.

En virtud de lo dispuesto en la Disposición Transitoria IIª del Real Decreto 3148/1978, constituyen infracciones al régimen jurídico de las viviendas de protección oficial aquellas conductas tipificadas en los arts. 153 y 154 del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial, aprobado por el Decreto 2114/1968, de 24 de julio, con las modificaciones introducidas en el art. 56 del citado Real Decreto. En este marco normativo, la percepción de cualquier sobreprecio o prima en los actos de transmisión o arrendamiento de dichas viviendas se configura como infracción muy grave, de conformidad con lo previsto en el apartado C), número I, del art. 153 del Reglamento de 1968. Dicha calificación conlleva la posibilidad de imponer sanciones económicas que oscilan entre 1.500 y 6.000 euros, conforme al art. 8 del Real Decreto-Ley 31/1978. No obstante, el párrafo quinto de este precepto introduce una regla específica para los casos en que la infracción consista en exigir o percibir un precio o renta superior al permitido legalmente, estableciendo que la multa podrá reducirse, sin que en ningún caso sea inferior a cinco veces la diferencia entre el importe cobrado y el precio autorizado en los contratos de arrendamiento, o al doble de dicha diferencia en las operaciones de compraventa. Este régimen especial se reitera en el art. 57.2 del Real Decreto 3148/1978.

Además, conforme al art. 36, letra d), del Real Decreto 2960/1976, la sanción pecuniaria puede complementarse con la obligación de restituir a los adquirentes, arrendatarios o beneficiarios de la vivienda protegida las cantidades que hayan sido percibidas de manera indebida. Por consiguiente, los interesados en reclamar por

la percepción de cantidades superiores a las legalmente establecidas en concepto de precio o renta pueden ejercitar su derecho ante la Administración, a través de la correspondiente vía administrativa, con el objeto de que se impongan las sanciones previstas al titular infractor, de acuerdo con lo establecido en el art. 153, apartado c), letra l), del Decreto 2114/1968⁵².

A lo anterior hacen referencia las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 23 de noviembre de 2001⁵³ y 19 de octubre de 2000⁵⁴, que estudian la medida administrativa de la devolución del sobreprecio, exponiendo lo siguiente ante el caso concreto que se planteó: “procede la imposición de la obligación de reintegrar a las cantidades percibidas como sobreprecio en cuanto se halla rotundamente establecido en el artículo 115 en relación con el artículo 112 del Decreto 2141/1968, de 24 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de VPO”, esto “constituye una responsabilidad civil derivada de una infracción administrativa que debe correr a cargo de los herederos del infractor”, así lo reconoció la STS 16 junio 1998⁵⁵, obligación “no sujeta al plazo de prescripción de las infracciones y no subordinada a la circunstancia de que la hipotética infracción haya prescrito”, citando a este propósito reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo⁵⁶. Dicha medida sirve instrumentalmente a la norma prohibitiva establecida en el art. 57 del Real Decreto 3148/1978, de 16 de noviembre -prohibición de sobreprecio-, “que procede acordar por la Administración por regla general a salvo que circunstancias concurrentes en el caso y debidamente acreditadas determinen lo contrario”.

En el ámbito de las Comunidades Autónomas el esquema es similar a la hora de abordar la problemática de viviendas con sobreprecio. Se establece la conducta como una infracción muy grave, junto con la obligación de restituir las cantidades indebidamente percibidas⁵⁷. Así, el art. 20 i) de la Ley 13/2005, de

52 Esto debe entenderse dentro de los límites establecidos por la propia jurisprudencia, como recoge la STS 15 enero 1993 (RJ 1993,113), que establece el criterio de que, entre particulares -y en especial en el ámbito de viviendas de protección oficial-, en materia sancionadora solo es posible poner los hechos en conocimiento de la Administración Pública competente. Sin embargo, no cabe exigirle a esta que imponga una sanción en contra de su criterio, ni tampoco interponer recursos con el único propósito de forzar dicha imposición, tal como ya había señalado la STS 12 diciembre 1970. Por lo tanto, y de acuerdo con lo indicado en la STS 30 de octubre 1991 (RJ 1991, 9176), el denunciante a que se refieren los arts. 157 y siguientes del Reglamento de 1968 tiene dicha condición en un sentido técnico y restringido, por lo que carece de la condición de interesado en el procedimiento sancionador.

53 STSJC 23 noviembre 2001 (RJCA 2002, 408).

54 STSJC 19 octubre 2000 (JUR 2001, 59183).

55 STS 16 junio 1998 (RJ 1998, 6149).

56 SSTS 29 diciembre 1998 (RJ 1998, 10477), 22 noviembre 1999 (RJ 1999, 8271), 22 febrero 2000 (RJ 2000, 798). Así la prescripción de la sanción no impide dentro del expediente sancionador la devolución del sobreprecio indebidamente percibido al ser una obligación legal. Igualmente, CARRASCO PERERA, A., CORDERO LOBATO, E. y GONZÁLEZ CARRASCO, C.: *Derecho de la Construcción y de la Vivienda*, 7º ed., Aranzadi, Cizur-Menor, 2012, pp. 1146-1159.

57 El análisis de la normativa autonómica permite afirmar que, al margen de la solución civil que finalmente se adopte respecto del contrato, algunos textos legales sancionan expresamente la existencia de un sobreprecio y establecen la obligación del vendedor de reintegrar las cantidades indebidamente percibidas. A modo de ejemplo, cabe mencionar el art. 55 de la Ley 24/2003, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de política de vivienda protegida, rubricado como “Reintegro del sobre coste, sobreprecio o sobre renta

11 de noviembre, de medidas para la vivienda protegida y el suelo de Andalucía contempla el sobreprecio como infracción muy grave, cuya cuantía puede llegar desde los 30.001 euros hasta los 120.000 euros y si el beneficio que resulta es superior al de la multa que corresponde, se incrementa hasta alcanzar la cuantía equivalente al doble del beneficio obtenido (art. 21).

También podemos destacar a Cataluña como una de las comunidades que más celo ha prestado a esta materia en la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda. Así el art. 84 -prohibición de sobreprecio- establece que "En la transmisión o cesión de uso de viviendas de protección oficial por cualquier título, se prohíbe el sobreprecio, la prima o la percepción de cualquier cantidad que altere el precio, renta o canon que corresponda, de acuerdo con las normas aplicables". Posteriormente entre las medidas a aplicar por la Administración autonómica tipifica como medida de reconducción la devolución del importe del sobreprecio, (art.109.3 c)). Por otro lado el art. 114 explícitamente llevar por rubrica -devolución del importe del sobreprecio- estableciéndose que "En los procedimientos sancionadores instruidos por infracciones relativas a la transmisión o cesión de uso de las viviendas de protección oficial por cualquier título que altere el precio, renta o canon que corresponda de acuerdo con las normas aplicables, puede establecerse como obligación complementaria el pago, con los intereses legales pertinentes, de las cantidades percibidas por encima de las que correspondan legalmente. Esta deuda se considera de derecho público a favor de acreedores privados, por interés social. Dichas cantidades deben devolverse a los adquirentes o a los usuarios de las viviendas de protección oficial, cuando acrediten haber obrado de buena fe. En el supuesto de que no haya pago voluntario, debe aplicarse el procedimiento de recaudación en materia tributaria". Puede notarse en este caso, que el reintegro de las cantidades debidas es obligado.

percibidos". Cuando la normativa autonómica no contiene una previsión expresa, puede acudir al régimen estatal, que contempla que la sanción administrativa pueda ir acompañada del reintegro a los adquirentes o arrendatarios de las cantidades cobradas indebidamente (arts. 36 d) RD 2960/1976 y 155 RD 2114/1968). Aunque una parte de la jurisprudencia contencioso-administrativa ha entendido que la devolución de dichas cantidades constituye una facultad discrecional de la Administración actuante (STS 21 septiembre 1982 (RJ 1982, 5477)), lo cierto es que la doctrina jurisprudencial mayoritaria viene sosteniendo que la Administración está obligada a imponer la restitución al infractor (SSTS 20 diciembre 1982 (RJ 1982, 8046); 10 marzo 1982 (RJ 1982, 1693); 2 diciembre 1985 (RJ 1985, 6510)), con independencia de los efectos civiles que procedan y con independencia, asimismo, de que el adquirente hubiera conocido o no la infracción (STSJ 30 abril 2004 (RJCA 2004, 101)). De igual modo, la prescripción de la infracción administrativa no impide que la autoridad judicial acuerde la consecuencia civil consistente en la restitución del sobreprecio (SSTS 22 noviembre 1999 (RJ 1999, 8271) y 22 febrero 2000 (RJ 2000, 798)). De ello se deriva que el particular afectado puede obtener una restitución entre particulares en el marco de un procedimiento administrativo. No obstante, este derecho encuentra determinados límites. En primer lugar, como ha señalado la jurisdicción contencioso-administrativa, el denunciante no ostenta propiamente la condición de interesado en el procedimiento sancionador y carece de un derecho subjetivo a que la Administración imponga sanciones (SSTS 23 junio 1987 (RJ 1987, 6524) y 22 noviembre 1991 (RJ 1991, 8839)). En segundo lugar, la ejecución del acto administrativo que ordena el reintegro de las cantidades indebidamente percibidas corresponde exclusivamente a la Administración, sin que el particular pueda hacerlo valer directamente en la vía civil como si se tratara de un título ejecutivo. Pese a estos límites, la jurisprudencia contencioso-administrativa se reconoce competente para acordar la restitución del sobreprecio, aun siendo consciente de la existencia de una jurisprudencia civil que declara la validez de las compraventas realizadas con sobreprecio, *Ibidem*, p. 1148.

En definitiva, el debate que se suscita con esta limitación es que no sea legítima la generación de posibles plusvalías de carácter privado sobre un bien construido con dinero público, y en especial, quién puede comprar esa vivienda protegida si es que se quiere vender antes de su descalificación, estando aún vigentes todo el elenco de limitaciones. De forma que, para evitar estos sobreprecios, es particularmente importante quien puede comprar esa vivienda protegida si es que se quiere vender; de ahí el papel fundamental de los registros de demandantes de viviendas y acotar quienes pueden ser compradores en segundas o ulteriores transmisiones.

Esto resulta especialmente relevante para prevenir un problema habitual en el tráfico jurídico relacionado con la transmisión *inter vivos* de viviendas de protección oficial o declaradas como protegidas: el frecuente incumplimiento de los requisitos relativos al precio y a las condiciones que deben reunir los adquirentes. Como consecuencia de ello, estas viviendas de carácter público terminan, en muchas ocasiones, en manos de personas que no cumplen con los fines sociales para los que fueron destinadas. Todo ello, además, con independencia de la existencia de los derechos de tanteo y retracto previstos en las legislaciones autonómicas, cuyo objetivo es garantizar -al menos de forma formal, sin perjuicio de las dificultades que plantea su aplicación práctica- que el acceso a la propiedad de estas viviendas se reserve a quienes realmente necesitan esta protección⁵⁸.

3. Efectos civiles de la cláusula de sobreprecio sobre el contrato.

La prohibición absoluta de establecer un precio superior al máximo autorizado en las compraventas de viviendas de protección oficial (VPO) contrasta notablemente con la práctica habitual, en la que resulta frecuente la fijación de importes que exceden los límites tasados. Desde hace varias décadas, este tipo de situaciones ha sido objeto de reiterada atención por parte de los órganos jurisdiccionales, existiendo un volumen considerable de resoluciones judiciales que abordan esta problemática. Más allá de las eventuales repercusiones en el ámbito administrativo o incluso penal, las compraventas de VPO efectuadas por un precio superior al permitido suscitan una cuestión esencialmente civil relativa a la validez y eficacia de dichos contratos.

La doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo, Sala Primera, en relación con las compraventas de viviendas de protección oficial (VPO) sujetas a sobreprecio, ha mostrado una evolución marcada por la ausencia de un criterio uniforme y por

58 REBOLLEDO VARELA, Á. L.: "Derechos de adquisición preferente de la Administración en la transmisión de las viviendas de protección pública: su regulación en la Ley 4/2003, de 29 de julio, Vivienda de Galicia", *Revista Xuridica Galega*, núm. 44, 2004, pp. 41-42.

una sucesión de enfoques cambiantes a lo largo del tiempo. Este desarrollo puede dividirse en varias fases claramente diferenciadas⁵⁹.

En las primeras tres etapas, los pronunciamientos del Alto Tribunal no se centraron en viviendas de protección oficial, sino en contratos relativos a bienes diversos -en su mayoría muebles- que compartían la característica de tener precios legalmente establecidos. En esos primeros momentos, la jurisprudencia se inclinaba por declarar la nulidad total de los contratos en los que el precio excedía el límite permitido, si bien existieron matices: mientras en una primera fase se aplicaban las reglas restitutorias del art. 1303 del CC⁶⁰, en una segunda se acudió a los arts. 1275 y 1306.2° CC del mismo texto legal para matizar tales efectos, considerando la existencia de una causa ilícita con irrepetibilidad de las prestaciones realizadas⁶¹.

Posteriormente, en una tercera etapa, el Tribunal Supremo adoptó una posición radicalmente distinta, aceptando la validez del contrato a pesar de la infracción del precio tasado, aunque sin excluir las sanciones administrativas previstas por la normativa específica reguladora de estos bienes⁶².

Con la cuarta y quinta fases, la atención se dirigió expresamente a las compraventas de VPO. En la cuarta fase se impuso la solución de la nulidad parcial: se reconocía la validez global del contrato, pero ajustando el precio al importe máximo legalmente permitido, es decir la nulidad parcial sustitutoria⁶³, y que ha sido una postura que ha contado con el respaldo de parte de la doctrina académica⁶⁴. Sin embargo, en la quinta fase, que comienza con STS 3 septiembre 1992⁶⁵, el Alto Tribunal volvió a una interpretación que avala la validez del contrato,

59 Un análisis en profundidad de la cuestión puede consultarse en GORDILLO CAÑAS, A.: "La nulidad parcial del contrato con precio ilegal", *Anuario de Derecho Civil*, núm. 1, 1975, pp. 126 y ss.; MAS BADIA, M. D.: *Problemas de valoración y precio en las viviendas de protección oficial*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, pp. 96 y ss.

60 SSTS 17 abril 1947 (RJ 1947, 107) y 17 mayo 1949 (RJ 1949, 720).

61 SSTS 24 abril 1956 (RJ 1956, 858), 27 octubre 1956 (RJ 1956, 3417), 9 enero 1958 (RJ 1958, 7), 9 junio 1958 (RJ 1958, 1006), 24 octubre 1959 (RJ 1959, 558), 18 noviembre 1959 (RJ 1959, 622) y 21 junio 1963 (RJ 1963, 602).

62 SSTS 28 abril 1971 (RJ 1971, 1908), 20 marzo 1972 (RJ 1972, 1463), 7 julio 1981 (RJ 1981, 3052) y 25 mayo 1983 (RJ 1983, 2878).

63 GÓMEZ DE LA ESCALERA, C.: *La nulidad parcial del contrato*, Actualidad editorial doctrina y jurisprudencia, Madrid, 1995, p. 110.

64 Este periodo tiene su origen a finales de la década de los 70 y hasta el año 1991 prácticamente. Son representativas de este periodo la siguientes resoluciones: SSTS 29 noviembre 1977 (RJ 1977, 4600), 17 abril 1978 (RJ 1978, 1358), 20 marzo 1979 (RJ 1979, 912), 11 mayo 1979 (RJ 1979, 1825), 12 julio 1979 (RJ 1979, 2951), 26 febrero 1983 (RJ 1983, 1077), 27 noviembre 1984 (RJ 1984, 5665), 3 diciembre 1984 (RJ 1984, 6023), 26 diciembre 1984 (RJ 1984, 6294), 20 junio 1985 (RJ 1985, 3302), 5 noviembre 1985 (RJ 1985, 5512), 10 marzo 1986 (RJ 1986, 1170), 22 abril 1988 (RJ 1988, 3275), 15 febrero 1991 (RJ 1991, 1442), 18 febrero 1991 (RJ 1991, 1444), 28 febrero 1991 (RJ 1991, 1613), 24 junio 1991 (RJ 1991, 1613) y 7 enero 1992 (RJ 1992, 151).

65 STS 3 septiembre 1992 (RJ 1992, 6882). Sobre esta son interesantes las reflexiones de RUBIO TORRANO, E.: "El precio en la compraventa de viviendas de protección oficial", *Aranzadi Civil*, núm. 4, 1993, pp. 1869 y ss. y CARRASCO PERERA, Á.: "Comentario a la Sentencia de 3 de septiembre de 1992", *Cuadernos Civitas de Jurisprudencia Civil*, núm. 30, 1992, ref. 78, pp. 861-873.

a pesar de la infracción administrativa en el precio pactado, insistiendo en la primacía de la autonomía contractual de las partes y sosteniendo que la existencia de sanciones administrativas resulta suficiente para restablecer la legalidad, y en una interpretación del art. 6.3 CC que avala que la existencia de sanciones en el plano administrativo dejan fuera otras repercusiones en el ámbito civil, por lo que parece alejarse, de nuevo, de la solución de la nulidad parcial y abrazar la calidez del contrato sin perjuicio de las sanciones administrativas aplicables⁶⁶.

Las soluciones que ofrece la jurisprudencia, por tanto, excluyen la nulidad de los contratos y el reconocimiento de la validez civil de aquellos celebrados. Ello no implica la nulidad del art. 1305 CC, y la consideración de los arts. 1255 y 1256 CC que propugnan la libertad contractual e imposibilitan dejar al arbitrio de una de las partes contratantes la validez y el cumplimiento de los contratos. Como resultado de la doctrina jurisprudencial vigente en aplicación de la normativa estatal, el establecimiento de un sobreprecio en la compraventa no constituye motivo suficiente para declarar la nulidad parcial del contrato, ni impone al vendedor la obligación de reintegrar al comprador la cantidad percibida en exceso, ni exonera a este último del deber de abonar la totalidad del precio pactado. Sin embargo, la vigencia y eficacia civil del contrato, incluido el precio que supera el límite legalmente permitido, se reconoce sin perjuicio de la aplicación de la normativa administrativa correspondiente, así como de las eventuales sanciones u otras consecuencias que puedan derivarse del incumplimiento de la prohibición de enajenar viviendas de protección oficial por un importe superior al establecido reglamentariamente.

Estas soluciones jurisprudenciales contrastan con las diferentes consecuencias en el plano civil que sobre los contratos tienen la vulneración de las cláusulas que establecen un sobreprecio en las transmisiones de VPO en la normativa autonómica de aplicación. En relación con estas, pareciera que el legislador autonómico, quizá influenciado por todo el vaivén jurisprudencial, ha ido adoptando las diversas soluciones que se han ido ofreciendo por aquella. Así, vamos a encontrar tres modelos o sistemas en las legislaciones autonómicas en materia de VPO.

Un primer sistema va en coherencia con la jurisprudencia consolidada que guarda silencio sobre los efectos civiles de la cláusula vulneradora del precio máximo de venta y su repercusión en el negocio, y al mismo tiempo, impone una sanción administrativa calificada como muy grave. Ciertamente, esta solución es la más extendida entre las legislaciones autonómicas. Como argumento sólido en

66 SSTS 14 octubre 1992 (RJ 1992, 7557), 4 junio 1993 (RJ 1993, 4478), 3 diciembre 1993 (RJ 1993, 9496), 16 diciembre 1993 (RJ 1993, 9998), 21 febrero 1994 (RJ 1994, 1106), 4 mayo 1994 (RJ 1994, 4988), 10 octubre 1994 (RJ 1994, 7473), 15 marzo 1996 (RJ 1996, 2181), 21 noviembre 1996 (RJ 1996, 8284), 4 febrero 1998 (RJ 1998, 619), 27 marzo 2000 (RJ 2000), 6 noviembre 2000 (RJ 2000, 2428), 16 julio 2001 (RJ 2001, 5225), 14 noviembre 2002 (RJ 2002, 9921) y 12 diciembre 2007 (RJ 2007, 8923).

pro de esta solución pudiera ser la consideración de que, a la extinción del régimen de protección, la vivienda queda libre de todas sus limitaciones y sometida a precio de mercado⁶⁷.

Otro sistema, es aquel seguido por el legislador catalán que predica la nulidad absoluta de la cláusula que establezca el sobreprecio con independencia de la sanción administrativa que proceda⁶⁸. Ya en la exposición de motivos de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda de Cataluña se recoge la inquietud por la doctrina jurisprudencial vacilante tal y como se ha expuesto y la necesidad de atajar el problema. Así establece en su apartado VI que “Asimismo, se regula por primera vez en Cataluña la prohibición de sobreprecio en las transmisiones de viviendas de protección oficial y, como elemento importante, se pone fin a los problemas derivados de la contradictoria jurisprudencia dictada por la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo respecto a la nulidad o no de las cláusulas contractuales que establezcan el sobreprecio en la transmisión de viviendas de protección oficial. La nueva regulación declara la nulidad de pleno derecho de las estipulaciones referidas al sobreprecio, de acuerdo con el artículo 6.3 del Código civil de ámbito estatal, sin perjuicio de que esta actuación pueda, además, constituir una infracción administrativa. La misma previsión se efectúa para el caso de sobreprecio en la renta de alquiler, en la línea de lo que ya establece el apartado quinto de la disposición adicional de la Ley del Estado 29/1994, de 24 de noviembre, de arrendamientos urbanos”. Previsión esta que se reproduce en el art. 84 del citado texto.

Una fórmula que ha sido seguida también por el legislador extremeño en la Ley 11/2019, de 11 de abril, de promoción y acceso a la vivienda de Extremadura cuando establece su art. 33.3 que “serán nulas de pleno derecho cualesquiera cláusulas o estipulaciones que incumplan la limitación de precio máximo referida en el presente artículo. La indicación que aquellas hicieren al precio de disposición o cesión se entenderá, en todo caso, hecha al precio máximo aplicable”. Este sistema deja claro que, en los ámbitos autonómicos señalados, difícilmente podrá seguir manteniéndose la validez civil del sobreprecio de las compras de vivienda protegida, donde la declaración de nulidad se contiene en la propia Ley⁶⁹. No

67 REBOLLEDO VARELA, Á. L.: “La adquisición y transmisión de las viviendas de protección pública (prohibiciones y limitaciones a la facultad de disponer)”, *El consultor inmobiliario*, núm. 56, 2005, p. 8.

68 Ya en la década de los 90 algún autor se manifestó proclive al remedio de la nulidad por ser reprimible en cuanto tal abuso, no siendo adecuado medio de su represión y tratamiento el negarle el derecho a obtenerla a su precio legal y dar por válido su contrato adquisitivo, teniéndose que declarar la nulidad total del contrato. Sin razón de aplicabilidad de la nulidad parcial, aplicándose la sanción general del acto *contra legem*, se evita la adquisición abusiva de la vivienda subvencionada por quien pudiera conseguir otra al precio del mercado, así como el lucro abusivo del transmitente y la frustración de la finalidad de la ley sectorial en materia de VPO: ofrecer viviendas asequibles a las economías más débiles, GORDILLO CAÑAS, A.: “Precio ilegal: ¿un salto atrás en la jurisprudencia del Tribunal Supremo? (Comentario a las SS. de 3 de septiembre y 14 de octubre de 1992)”, *Anuario de Derecho Civil*, núm. 2, 1993, p. 913.

69 Otras Comunidades Autónomas como por ejemplo Cantabria en el art. 53.2 del Decreto 31/2004, de 1 de abril, por el que se establece el Régimen de Viviendas de Protección Pública en régimen autonómico

obstante, se plantea si tal consecuencia implica una invasión de la competencia exclusiva del Estado en materia de Derecho Civil (art. 149.1.8ª CE). A nuestro juicio, entendemos que sí al afectar a aspectos básicos de la contratación, en particular, al declarar nula la cláusula que afecta al precio del contrato, de tal forma que no puede subsistir este sin aquella con la consiguiente ineficacia del negocio⁷⁰.

Finalmente, un tercer sistema aboga por el remedio de la nulidad parcial coactiva⁷¹, o nulidad parcial sustitutoria⁷². Esta conlleva la sustitución del pacto ilegal por la correspondiente norma imperativa que fija el precio máximo autorizado de las VPO, en atención a la finalidad social o protectora de las personas de escasos recursos económicos, y que por ello no pueden acceder al mercado normal de la vivienda, que caracteriza a la legislación en este ámbito. Estas normas sustitutorias de carácter imperativo van a restringir desde el momento de la celebración del contrato la autonomía contractual de las partes, al reglar desde el inicio aquel y sus vicisitudes. De tal forma que se produce una afectación de la libertad para contratar y de pactos, pues la libertad para pactar se ve limitada al incidir estas normas en la decisión de los pactos a incluir en el contrato y lo dispuesto en la norma sustitutoria⁷³. De suerte que cuando existe la infracción de la ley prohibitiva por estipulación de una de las partes, la regulación que establece aquella sustituye a la querida por los contratantes. En el caso de las normas imperativas con función sustitutoria en el ámbito de las VPO tienen una marcada finalidad social con una finalidad tuitiva en la protección de un contratante débil, sin recursos para el acceso a una vivienda de mercado libre⁷⁴, o bien, incluso de la propia Administración Pública para la correcta ejecución de los fondos públicos destinados a las políticas de vivienda, derivándose de esto último el carácter necesario de la norma⁷⁵. Se trata, en suma, de un supuesto de nulidad parcial para evitar el fraude de ley⁷⁶. En nuestra opinión, se trata del remedio más justo por ser el que mejor preserva los intereses en juego en el ámbito de la contratación de VPO con sobreprecio.

de la Comunidad Autónoma de Cantabria y su Régimen de Subvenciones, también establecen la nulidad de la cláusula de sobreprecio. Ahora bien, lo hacen en una norma sin rango de Ley. Recordemos que toda limitación ha de respetar la reserva de ley que el texto constitucional exige (arts. 33 CE y 348 CC). En nuestra opinión es nula por violar el principio de jerarquía normativa (art. 9.3 CE) y que por tanto no implican una propia limitación en sí del derecho de propiedad al no afectar al poder de disposición del titular dominical de la VPO.

- 70 Del mismo modo procede el legislador riojano en la Ley 2/2007, de 1 de marzo, de Vivienda de la Comunidad Autónoma de La Rioja cuyo art. 47.4 prescribe que "Las cláusulas contractuales en las que se contravenga el precio máximo de venta aplicable serán nulas de pleno derecho, pudiendo solicitar el adquirente la devolución de las cantidades indebidamente abonadas".
- 71 GORDILLO CAÑAS, A.: "La nulidad", cit., p. 197.
- 72 Sobre la nulidad parcial sustitutoria en materia contractual y el análisis de otras normas imperativas véase DEL CAMPO ÁLVAREZ, B.: *La nulidad parcial en los contratos*, Aranzadi, Pamplona, 2021, pp. 97-102.
- 73 DIEZ-PICAZO Y PONCE DE LEÓN, L.: "Contrato y libertad contractual", *Themis: Revista de Derecho*, núm. 49, 2004, pp. 15-21.
- 74 LÓPEZ FRÍAS, A.M.: "Clases de nulidad parcial del contrato en Derecho español", *Anuario de Derecho Civil*, núm. 3, 1990, pp. 857 y ss.
- 75 GÓMEZ DE LA ESCALERA, C.: *La nulidad*, cit., p. 95.
- 76 DE CASTRO Y BRAVO, F.: *El negocio jurídico*, Civitas, Madrid, 1985, pp. 494-495.

Hilvanando con el sistema expuesto anteriormente, el legislador andaluz opta por esta solución en la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de medidas para la vivienda protegida y el suelo cuando su art. 6.3 establece que: “Sin perjuicio de las sanciones administrativas que procedan, serán nulas las cláusulas o estipulaciones que establezcan precios superiores a los máximos autorizados en la normativa aplicable, debiendo entenderse tales estipulaciones hechas al precio o renta máximos legales que resulten de aplicación”.

Una solución que del mismo modo sigue el legislador vasco al disponer la Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda del País Vasco cuando tras la prohibición del sobreprecio y establecer el art. 26.2 que “serán nulas de pleno derecho las cláusulas y estipulaciones que establezcan precios, rentas o cánones superiores a los máximos que autorice la normativa aplicable en cada caso” prosigue el apartado 3 estableciendo que “En los supuestos previstos en el apartado anterior, se entenderá que la transmisión o cesión de uso se ha realizado al precio máximo legalmente permitido, considerándose válido el resto del contrato, si se cumplen los demás requisitos para la transmisión o cesión de uso del inmueble. El adquirente u ocupante que haya abonado las cantidades indebidas podrá reclamar su reintegro, sin perjuicio de la responsabilidad que corresponda a tenor de lo dispuesto en el capítulo X, de infracciones y sanciones, de la presente ley”.

V. PROHIBICIÓN Y LIMITACIÓN DE DISPONER.

I. Fundamento.

Las limitaciones al derecho de disponer de una vivienda protegida no se reducen únicamente a aspectos relacionados con el precio. De manera habitual, la normativa aplicable a las diversas clases de viviendas de protección pública impone restricciones temporales a su transmisión. Estas restricciones afectan tanto a quienes adquieren el inmueble como a los adjudicatarios o promotores individuales que lo destinan a su propio uso.

Generalmente, estas limitaciones están asociadas a la concesión de ayudas públicas, ya sea en forma de préstamos subvencionados u otros beneficios económicos. Su propósito esencial es impedir prácticas especulativas que desvirtúen la finalidad social de este tipo de viviendas. Las ayudas están diseñadas para facilitar que personas con recursos económicos limitados -y sus familias- puedan acceder a una vivienda adecuada y estable, destinada a ser su residencia habitual, y no un instrumento para obtener beneficios indebidos.

Dado que nos encontramos ante prohibiciones de naturaleza legal, cabría sostener que no requieren de publicidad registral para ser oponibles erga omnes, conforme al art. 26 de la Ley Hipotecaria. No obstante, la normativa aplicable

prevé su reflejo registral mediante nota marginal en el Registro de la Propiedad. Esta exigencia puede justificarse en la necesidad de un acto previo de calificación de la vivienda como de protección oficial, así como, en su caso, en la concesión de ayudas públicas, condiciones que activarían la aplicabilidad de la prohibición de disponer. Asimismo, debe tenerse en cuenta la diversidad normativa existente en la materia, tanto por la disparidad legislativa entre Comunidades Autónomas como por las variaciones temporales según la fecha de adquisición del inmueble.

En este contexto, y considerando que muchas disposiciones legales insisten expresamente en la inclusión de dichas limitaciones tanto en los contratos como en el asiento registral correspondiente, así como ser requisito para la obtención del correspondiente visado administrativo, parece razonable concluir que es, en última instancia, la publicidad registral la que garantiza la oponibilidad *erga omnes* de estas limitaciones.

2. Ámbito.

Es precisamente el cumplimiento de la finalidad social y económica a que están destinadas las VPO lo que hace que estas limitaciones sean más estrictas y tengan un ámbito de aplicación más amplio.

Las limitaciones en cuestión revisten un carácter temporal y se proyectan sobre los actos de transmisión *inter vivos*, ya sea del derecho de propiedad o del derecho de uso de la vivienda. No obstante, la normativa sectorial contempla la posibilidad de que tales limitaciones puedan ser excepcionadas mediante la oportuna autorización administrativa, siempre que concurran los supuestos y condiciones previstos en dicha regulación. Cabe añadir que, incluso en los casos en que se autorice la transmisión y esta llegue efectivamente a consumarse, la Administración mantiene intactas sus facultades para ejercitar derechos de adquisición preferente -como el tanteo o el retracto- respecto del inmueble objeto de disposición.

Hilvanando con el objeto de estudio, el art. 54 del Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre establece que “Las viviendas de promoción pública sólo podrán transmitirse, «*inter vivos*», en segunda o sucesivas transmisiones por los propietarios cuando hayan transcurrido cinco años desde la fecha del contrato de compraventa, y siempre que previamente se haya hecho efectiva la totalidad de las cantidades aplazadas”. Esta prohibición es igualmente frecuente en las legislaciones autonómicas de vivienda protegida, y del mismo modo, en los sucesivos planes estatales y autonómicos de vivienda. En este sentido podemos destacar el art. 12.1 de la andaluza Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de medidas para la vivienda protegida y el suelo al determinar que “Los compradores de viviendas protegidas no podrán transmitir las «*inter vivos*» ni ceder su uso por ningún título, durante el

plazo mínimo de diez años desde la fecha de formalización de la adquisición, con las excepciones que reglamentariamente se establezcan, y salvo la posibilidad de permuta en casos de violencia de género, tal y como prevé la Ley de protección integral contra la violencia de género de Andalucía". Dentro de los planes estatales se ha recogido la prohibición de disponer respecto de las viviendas acogidas a ellos en el art. 12 del Real Decreto 1186/1998, de 12 de junio (Plan 1998-2001), art. 10 del Real Decreto 1/2002, de 11 de enero (Plan 2002-2005), art. 13 del Real Decreto 801/2005, de 1 de julio (Plan 2005-2008) y arts. 5.1 b) y 13 del Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre (Plan 2008-2012). A título ilustrativo el último de los planes en los artículos expuestos establecía una prohibición legal para transferir o ceder el uso de las viviendas y sus anexos entre personas vivas por cualquier motivo, durante un período de diez años desde la fecha en que se formalizara la adquisición. Esta restricción solo podía levantarse si se obtenía permiso de la Comunidad Autónoma. Para recibir dicha autorización, era necesario cancelar previamente el préstamo y devolver a la Administración que otorgó las ayudas financieras tanto el capital recibido como los intereses legales correspondientes. En relación con los sucesivos planes de vivienda, y el vigente 2022-2025, huelga hacer cualquier referencia en esta materia pues no contemplan ayudas para la adquisición de viviendas en propiedad, siendo el objeto de estudio remitido a los planes expuestos.

Se ha destacado que, principalmente, su ámbito de aplicación se centra en las segundas o ulteriores transmisiones *inter vivos* de viviendas a las que les sea temporalmente de aplicación el régimen expuesto. Ahora bien, ello no obsta a que se hayan planteado otra serie de problemas como los supuestos de las transmisiones mortis causa, los casos de cotitularidad y división de la cosa común dentro del plazo de prohibición de disponer la vivienda en relación con la posible colisión del art. 400 CC y finalmente la ejecución forzosa de la VPO dentro del plazo de indisponibilidad. Dejamos a un lado la cuestión conexas de la valoración de la VPO en el momento de la partición de la herencia o liquidación de la cosa común al exceder el propósito de este trabajo⁷⁷.

Ateniéndonos a la primera de las cuestiones planteadas se ha de decir que el fenómeno sucesorio es inevitable y que por tanto es posible que dentro de la masa hereditaria esté la titularidad de una VPO. Esta vivienda habrá de hacer tránsito a un sucesor con la casuística que puede que sí, o bien que no, reúna las condiciones económicas y sociales para ser beneficiario de una vivienda de estas características y que, además, siga calificada como tal y sometida al plazo de indisponibilidad. De igual forma para que se mantengan la financiación cualificada y las ayudas directas que correspondan. Ante esta cuestión los textos legales de

77 Sobre la cuestión nos remitimos al prolijo estudio que realiza MAS BADIA, M.D.: *Problemas de*, cit., pp. 233 y ss.

referencia en la materia a nivel estatal guardan silencio y se hace preciso formular algún sistema que atienda a este particular. Una posible solución en estos casos pasa por el reintegro de las cantidades por quienes adquieran *mortis causa* y no reúnan las condiciones, con la finalidad de que en un plazo breve se vuelva a poner a disposición la vivienda. Solución que por otro lado, adopta el legislador gallego en el art. 63.3 de la Ley 8/2012, de 29 de junio, de vivienda de Galicia cuando establece que “En los supuestos de adquisiciones *mortis causa*, entendiéndose incluidos en este supuesto los pactos sucesorios, cuando la nueva persona propietaria no reúna las condiciones y los requisitos específicos para acceder a las viviendas sujetas a algún régimen de protección, deberá transmitir las en el plazo de seis meses a quien cumpla las condiciones establecidas en la normativa para cada tipo de vivienda. Si la vivienda estuviese calificada como de protección autonómica, podrá optar por arrendarla con las mismas condiciones. Cuando el derecho de adquisición de la vivienda por sucesión *mortis causa* se refiera a una persona menor no emancipada, no le será de aplicación lo dispuesto en el párrafo anterior”. Una solución que consideramos coherente y racional que podrá extrapolarse al resto de sistemas autonómicos y estatal.

El segundo de los problemas expuestos se da en la división de la cosa común, sobre si puede o no puede limitar la prohibición temporal de disponer aquella. Nos tenemos que cuestionar si la existencia de una cláusula en los términos expuestos haría inviable la acción encaminada a la transmisión forzosa de la VPO derivada del ejercicio de la acción de la división de la cosa común. En esta hipótesis se debe acudir a los arts. 400 y 404 CC, es decir, reconocerse que, en el marco de una comunidad de bienes, cada copropietario ostenta la facultad legal de promover la extinción del régimen de copropiedad, en virtud de lo establecido en los arts. 400 y 404 CC. Esta prerrogativa sólo encuentra excepción en aquellos supuestos expresamente previstos por el ordenamiento jurídico, los cuales constituyen restricciones justificadas al principio general de libre desvinculación. En ausencia de consenso entre los comuneros acerca de la forma de disolver la comunidad, la vía legalmente prevista es la enajenación forzosa del bien indiviso, seguida del reparto del producto obtenido conforme a las cuotas de participación respectivas. Aun pese a la existencia de limitaciones que afectan al poder de disposición del propietario, en particular, la cláusula prohibitiva, que pese a la existencia de aquella se reconoce a la Administración la facultad de ejercitar los derechos de tanteo y de retracto (art. 54 del Real Decreto 3148/1978), lo que pone de manifiesto que la cláusula limitativa reseñada no entraña una verdadera prohibición de disponer, ni mucho menos una reserva de dominio. La conclusión es clara, la transmisión es válida y posible pues sin esta la propia Administración no podría ejercitar los derechos de adquisición preferente citados⁷⁸. En la misma línea han sido constantes

78 En este sentido se pronuncia la STS 21 noviembre 1996 (RJ 1996, 8284) y SAP Barcelona 17 enero 2007 (JUR 2007, 178145).

los pronunciamientos judiciales que entienden que es un principio fundamental en esta materia que ningún copropietario está obligado a permanecer en comunidad y que en consecuencia con lo anterior, son también constantes los pronunciamientos de que los preceptos del Código Civil relativos a la división de la cosa común no están modificados por preceptos de carácter administrativo como es el caso⁷⁹. En estos casos la división, adjudicación o venta de la vivienda se hará con las cargas y limitaciones que establezcan los preceptos administrativos que afecten al bien en cuestión. Una vez transmitida, el nuevo titular seguirá sujeto al régimen de estas viviendas hasta tanto en cuanto no trascurra el plazo legal, pues la sola transmisión forzosa no implica la descalificación de la vivienda.

Resulta pertinente abordar el supuesto específico relativo al embargo y posterior enajenación forzosa de una VPO que se encuentra sujeta a una prohibición temporal de disponer. Pese a que de forma preliminar pueda afirmarse que dicha prohibición no impide per se la transmisión forzosa del bien, el verdadero núcleo del debate jurídico radica en determinar cuál es el alcance y la oponibilidad de esta clase de restricciones frente a los acreedores del titular del derecho real cuando estos, en ejercicio legítimo de sus derechos crediticios, promueven el embargo y la ejecución del inmueble.

Desde una perspectiva doctrinal y registral, la evolución interpretativa de esta cuestión ha experimentado importantes matizaciones. Sin embargo, a partir de la Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 22 de febrero de 1989 -criterio que ha sido mantenido por la actual Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública (DGSJYFP)- se ha consolidado la posición de que las prohibiciones de disponer no pueden operar como límites absolutos que neutralicen principios jurídicos fundamentales, como el de la responsabilidad patrimonial universal consagrado en el art. 1911 CC⁸⁰. Este planteamiento, además de resultar sistemáticamente coherente, encuentra sustento en una concepción funcional del sistema crediticio, en el que la verdadera garantía de los acreedores reside en la solvencia patrimonial del deudor, y no en eventuales obstáculos formales que pretendan excluir bienes del proceso de ejecución. Por lo demás, el único límite legítimo a la embargabilidad de los bienes del deudor se encuentra

79 Véanse las SSTs 13 mayo 1980 (JUR 1980, 38), 5 marzo 1991 (RJ 1991, 1718), 23 septiembre 1994 (JUR 1994, 7823), 21 noviembre 1996 (RJ 1996, 8284), 3 febrero 1999 (RJ 1999, 747). En la jurisprudencia menor SSAAPP Sevilla 28 septiembre 2001 (JUR 2002, 30263), Barcelona 17 enero 2007 (JUR 2007, 178145), Jaén 3 febrero 2014 (JUR 2014, 104630), Barcelona 2 diciembre 2015 (JUR 2016, 21501) Pontevedra 4 julio 2019 (JUR 2019, 234025) y Navarra 12 mayo 2025 (JUR 2025, 174986).

80 CAÑIZARES LASO, A. y RODRIGUEZ-ROSADO, MARTÍNEZ-ECHEVERRÍA, B.: "Las prohibiciones de disponer. El pacto de reserva de dominio", en AA.VV.: *Tratado de Derecho Inmobiliario Registral* (Dir. S. DEL REY BARBA y M. ESPEJO LERDO DE TEJADA), tomo I, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, pp. 388 y ss.; MURGA FERNÁNDEZ, J. P.: "La eficacia de las prohibiciones de disponer frente a los actos de disposición de carácter forzoso (embargo y posterior enajenación forzosa): posibles soluciones y postura actual de la DGRN", *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 4, 2014; CAPILLA RONCERO, F.: "Prohibición de disponer impuesta en testamento", *Cuadernos Civitas de Jurisprudencia Civil*, núm. 20, 1989, p. 397.

en aquellas excepciones expresamente establecidas por la ley, que determinan de forma restrictiva los supuestos de inembargabilidad.

3. Efectos civiles y registrales de la vulneración de la prohibición de disponer.

Por lo que concierne a los efectos civiles del negocio jurídico dispositivo que vulnera la prohibición de disponer en la normativa en materia de VPO, inicialmente se ha de decir que la doctrina no ha encontrado una posición unánime en torno a la cuestión. En condiciones normales la prohibición se hace constar por medio de nota marginal con efecto meramente informativo (art. 26.I LH) al ser una limitación legal del dominio, y la Administración habrá de autorizar a través del correspondiente visado que se cumplen con todos los requisitos para la transmisión. Cuestión esta última que tiene importancia para la temática que ahora abordamos, pues se establece como requisito previo para la autorización de la escritura pública en que se formalice su transmisión y que será objeto de inscripción en el Registro de la Propiedad.

Una primera postura aboga por la nulidad radical del negocio ex art. 6.3 CC. Lo hace al considerar que el contrato privado de compraventa es contrario a las normas administrativas de carácter imperativo.

Como sabemos el art. 6.3 CC establece la nulidad de pleno derecho de los actos que contravienen normas imperativas. A partir de esta norma, el Tribunal Supremo ha desarrollado una doctrina que refuerza la eficacia civil de las normas administrativas cuando su contenido es incompatible con la validez del negocio jurídico celebrado entre particulares. Dicha interpretación jurisprudencial marca un giro respecto de posiciones anteriores que atribuían escasa relevancia civil a las infracciones de normas administrativas. Esto no debe confundirse con que el Alto Tribunal no tenga en cuenta la nítida distinción entre los aspectos civiles y administrativos en las transmisiones de VPO o de aquellas sometidas a algún régimen de protección pública. Es decir, admite que se trata de una infracción de carácter administrativo con la correspondiente sanción en dicho orden, pero que en principio no debe afectar a la validez civil del acto dispositivo. Así, las SSTs como las de 25 septiembre 2006⁸¹, 31 octubre 2007⁸², 22 diciembre 2009⁸³ y 17 junio 2010⁸⁴, han afirmado que la ilicitud administrativa puede conllevar la nulidad civil, incluso si la prohibición no es absoluta, cuando la finalidad y naturaleza de la norma administrativa contradice el contenido del contrato. De modo específico, la STS 11 julio 2017⁸⁵ reiteró que es irrelevante que la norma infringida no declare

81 STS 25 septiembre 2006 (RJ 2006, 6577).

82 STS 31 octubre 2007 (RJ 2007, 8644).

83 STS 22 diciembre 2009 (RJ 2010, 703).

84 STS 17 junio 2010 (RJ 2010, 5407).

85 STS 11 julio 2017 (RJ 2017, 3621).

expresamente la nulidad, ya que el acto que contraviene una norma imperativa debe reputarse nulo de pleno derecho en virtud del art. 6.3 CC. Estas tesis fueron también aplicadas en materia de VPO en otras resoluciones como la STS 14 mayo 2009⁸⁶, en relación con precios superiores a los máximos legales en contratos de arrendamiento de VPO, donde se declaró la nulidad de cláusulas abusivas con efecto retroactivo sobre lo pagado en exceso. También la STS 14 julio 2010⁸⁷ y STS 25 marzo 2011⁸⁸ ratificaron esta línea jurisprudencial al sostener que la fijación de rentas superiores a las permitidas en viviendas protegidas vulnera normas prohibitivas y genera la nulidad de las cláusulas respectivas. La conclusión que se deriva de esta jurisprudencia es la nulidad absoluta *ipso iure*, ex art. 6.3 CC de todo acto contrario directamente de la norma imperativa o prohibitiva, aunque esté igualmente sancionada por norma administrativa con otros efectos.

Partiendo de este planteamiento, por parte de algunas Audiencias Provinciales se está aplicando esta doctrina para legitimar la nulidad del contrato por vulnerar una norma imperativa, sin atender si existe o no otra consecuencia en la Ley. Una jurisprudencia que consideramos errónea porque va en contra del propio espíritu del art. 6.3 CC pues se establecen consecuencias sancionadoras.

Podemos destacar como ilustrativa la SAP Las Palmas 30 junio 2021⁸⁹. En este supuesto se declaró la nulidad absoluta de un contrato privado de compraventa de una VPO por vulnerar la normativa sectorial aplicable. Esta nulidad se fundamenta en el art. 6.3 del CC, al haber concurrido una infracción directa de normas de derecho público que regulan el régimen jurídico de las VPO. Aunque la legislación sectorial específica ya prevé consecuencias sancionadoras frente a la transmisión irregular de este tipo de inmuebles, ello no impide la aplicación paralela de las consecuencias civiles que derivan de la nulidad del contrato, conforme al principio de inderogabilidad de las normas imperativas. La causa de invalidez del contrato se halla en la imposibilidad legal de cumplir con su objeto desde el momento mismo de su celebración: la compraventa se formalizó privadamente pese a una expresa prohibición legal de transmisión durante los diez primeros años desde la calificación definitiva de la vivienda, salvo autorización administrativa expresa y cumplimiento de ciertos requisitos. En consecuencia, la prestación pactada no sólo era jurídicamente inviable, sino que tal imposibilidad era originaria y no sobrevenida, lo que convierte el contrato en radicalmente nulo. En el supuesto La parte demandante expuso que el contrato litigioso versaba sobre una vivienda protegida en régimen general, tipo I, sometida a limitaciones legales en su transmisión. El comprador era plenamente conocedor del carácter protegido del

86 STS 14 mayo 2009 (RJ 2009, 3027).

87 STS 14 julio 2010 (RJ 2010, 6043).

88 STS 25 marzo 2011 (RJ 2011, 3014).

89 SAP Las Palmas 30 junio 2021 (JUR 2021, 323187).

inmueble. En agosto de 2017, al solicitarse autorización para elevar el contrato privado a escritura pública, la Dirección General de Vivienda denegó dicha solicitud y abrió expediente sancionador por contravenir la normativa sobre VPO. Como consecuencia, el vendedor trató de desistir del contrato alegando imposibilidad sobrevenida, al amparo del art. 1184 CC, y evitar así la sanción administrativa. El demandante sostuvo que, de haberse concedido la autorización, no habría solicitado la resolución contractual. Afirmó también que ambas partes sabían de la existencia de la prohibición de disponer y que intentaron consumir la venta a pesar de ello. Esta actuación desembocó en una sanción administrativa para el vendedor; pese a que los efectos del contrato no se perfeccionaron plenamente.

Con base en los arts. 1272 y 1275 CC, que establecen la imposibilidad de contratar sobre objetos imposibles o ilícitos, y en el art. 1303 CC, que dispone la obligación de restitución recíproca en caso de nulidad, el demandante defendió que la relación jurídica no era simplemente anulable sino absolutamente nula, sin necesidad de que la norma administrativa contuviera una previsión expresa de sanción civil. Sostuvo además que, conforme al principio de *restitutio in integrum*, el comprador debía restituir la vivienda y que no procedía ningún tipo de compensación, dado que había ocupado la vivienda durante años sin pagar renta ni cuotas desde diciembre de 2018, ni siquiera los gastos comunitarios, generando un enriquecimiento injusto.

El caso analizado pone de relieve que la infracción de normas administrativas imperativas en la transmisión de viviendas de protección oficial no sólo produce consecuencias en el plano sancionador, sino que también comporta la nulidad radical del contrato, con obligación de restitución de las prestaciones conforme al art. 1303 CC. La jurisprudencia actual del Tribunal Supremo confirma esta doctrina, al integrar la eficacia civil de la normativa administrativa en los límites del tráfico jurídico entre particulares. Ello garantiza la coherencia del sistema y la supremacía del interés público en el marco de las políticas de vivienda protegida.

También es significativa por recoger la doctrina expuesta la SAP León 12 julio 2024⁹⁰ que resuelve un caso de nulidad de un contrato de compraventa por error vicio en el consentimiento prestado por la adquirente. Los demandantes interponen la demanda instando la nulidad del contrato al ocultárseles por parte del vendedor que se omitió la declaración de VPO en el contrato, ni de las limitaciones dispositivas inherentes a esta vivienda que se encontraba, además, financiada con un préstamo cualificado, como tampoco informó el vendedor sobre la necesidad de obtención de visado, lo que ciertamente proporcionó a los compradores un falso conocimiento de la realidad, incumpliendo con ello el deber de informar de manera leal que exige la buena fe.

90 SAP León 12 julio 2024 (JUR 2024, 381685).

Por ello se estima la declaración de nulidad del contrato de compraventa con la que estamos de acuerdo por cuanto se acredita la concurrencia de error vicio de consentimiento y la probada ocultación de las limitaciones en cuanto a la disponibilidad del objeto, en lo que se refiere al precio máximo de venta, al tratarse de una vivienda de protección oficial, durante un plazo de quince años a partir del momento de la compraventa, lo que determina que el negocio jurídico celebrado entre los litigantes fuera ineficaz *ab initio*. Ahora bien, no estamos de acuerdo en el planteamiento que se realiza al rescatar la propia resolución judicial la doctrina de la STS 11 julio 2017 y la conclusión que se deriva de la jurisprudencia allí recogida al declarar la nulidad absoluta *ipso iure*, ex. art. 6.3 CC de todo acto contrario directamente de la norma imperativa o prohibitiva, aunque esté igualmente sancionada por la norma administrativa con otros efectos. Ello lleva al tribunal además a afirmar que el contrato de compraventa privado era de contenido imposible de cumplir ya que existía una prohibición legal expresa para la venta de la vivienda en los términos establecidos en su normativa sectorial y por ende era nulo el contrato desde sus orígenes con los efectos restitutorios del art. 1303 CC. Se ha de decir respecto a este pronunciamiento que la nulidad es el último remedio, salvo que exista un efecto distinto para el caso de contravención de aquellos actos contrarios a normas imperativas y prohibitivas, y en el ámbito de las VPO se prevén severas sanciones, pero no se determina en la legislación la nulidad del negocio transmisivo. Admitir lo contrario es contradecir el propio art. 6.3 CC.

Parte de la doctrina académica también acoge esta posición en la que cabe preguntarse si, con independencia de las sanciones administrativas que procedan, la enajenación es en sí válida civilmente o, por el contrario, habría de estimarse nula de pleno derecho conforme el art. 6.3 CC. Según REBOLLEDO VARELA la eficacia civil de la prohibición de disponer no debería de albergar duda alguna, por lo que cualquier acto de disposición dentro del plazo establecido sin autorización de la Administración no sólo tiene impedido su acceso al Registro de la Propiedad, sino que sería una transmisión nula⁹¹.

En nuestra opinión, respecto de la jurisprudencia del Alto Tribunal, si bien es cierto que la solución de la nulidad, tal y como hemos expuesto, puede en este ámbito garantizar la coherencia del sistema y la supremacía del interés público en el marco de las políticas de vivienda protegida, también es cierto que tenemos que observar bien si se respeta el principio de reserva de ley que toda limitación al dominio exige. Asimismo, se ha de tener en cuenta la interpretación restrictiva de la propia prohibición legal, en el sentido de que el legislador no haya previsto un efecto distinto al de la nulidad del negocio, y ello en coherencia con el propio

91 REBOLLEDO VARELA, Á. L.: "La adquisición", cit., p.14.

art.6.3 CC. Si se previó por el legislador en la misma Ley una consecuencia diferente, huelga decirlo, esta será la que se aplique.

Ni que decir tiene, junto con lo expuesto, que, si la nulidad se prevé en una norma sin rango de Ley, como sucede en Decretos autonómicos y nacionales que desarrollan planes de vivienda, se estaría vulnerando el principio de reserva de Ley que toda limitación dominical exige, y por tanto no debería de considerarse como prohibición de disponer legal. Es más, a poco que nos aproximemos al análisis de la legislación autonómica, el propio legislador prevé considerables sanciones administrativas con cuantías muy elevadas que revisten un marcado carácter disuasorio. Razón por la cual no cabría hablar de nulidad del negocio, pues como se ha expuesto, si el legislador hubiera querido otra consecuencia o remedio así lo hubiera configurado.

Por tanto, se habrá de estar al concreto régimen a aplicar y su posible consecuencia, siendo, no obstante, deseable una armonización entre sistemas con el fin de preservar la seguridad jurídica en este ámbito, en el que, por otra parte, la adecuada ejecución de los fondos públicos en materia de política de vivienda es sustancial. En conclusión, tal y como está configurado en la actualidad el sistema se ha de afirmar la validez civil del título, si bien, sería necesaria una armonización entre las legislaciones sectoriales nacionales y autonómicas que previeran como consecuencia la nulidad dentro del plazo de indisponibilidad de la prohibición en aras a garantizar con ello la protección tanto de la Administración como de los colectivos vulnerables adquirentes de VPO, eso sí, sin perjuicio de las sanciones que procedan como sucede en la actualidad.

El planteamiento contrario que defiende la validez y eficacia del negocio transmisivo que vulnere la prohibición en este ámbito es recogido en algún reciente pronunciamiento judicial como el que se realiza en la SAP Madrid 17 marzo 2025⁹². Lo hace en un caso en el que se impugna un negocio fiduciario celebrado con la finalidad de conseguir que la vivienda de protección oficial que, por la normativa administrativa de aplicación, únicamente podía ser adquirida por una determinada persona, se adquiriese realmente por ambos litigantes, que abonarían por mitad el precio estipulado. En lo que nos interesa, el órgano judicial al analizar la prohibición de disponer del art. 54 del Real Decreto 3148/1978 aplicable al caso, llega incluso a afirmar que la citada limitación no es tal al ir más allá y calificarla de obligación de no disponer, al otorgar ante el incumplimiento de la obligación al Ente público promotor la facultad de ejercitar los derechos de tanteo y retracto con arreglo a los arts. 1507 y ss. CC, sin cuestionarse la validez del negocio transmisivo.

92 SAP Madrid 17 marzo 2025 (JUR 2025, I18940).

Finalmente, la última cuestión a tratar es la inscripción registral del título en el Registro de la Propiedad que vulnera la cláusula de indisponibilidad prevista por el legislador. En primer lugar, la consecuencia normativa con carácter genérico frente a la vulneración de la cláusula de la denegación del visado por no respetar el plazo de indisponibilidad. Por lo que, en los supuestos que nos hemos de plantear nos encontramos con un contrato privado sin visar protocolizado en escritura pública y que trata de acceder al Registro de la Propiedad, aún a pesar de las sanciones administrativas por no tener el visado o autorización para transmitir que corresponda por parte de la Administración. Es decir, se debe determinar si la obtención del visado en este ámbito es requisito necesario para que pueda procederse a la inscripción, o si, por el contrario, ha de entenderse la venta inscribible aun cuando el visado no haya sido obtenido sin perjuicio de las consecuencias que ello pueda tener para el comprador.

Para responder a esta cuestión hemos de analizar la doctrina registral donde encontramos dos posiciones claramente contradictorias en momentos distintos. En un primer momento la RDGRN 14 julio 2012 y la RDGRN 26 abril 2014 consideran que la obtención del correspondiente visado constituye un requisito previo imprescindible para proceder a la inscripción de la transmisión en el Registro de la Propiedad. Las restricciones impuestas por la normativa sobre vivienda protegida deben entenderse como limitaciones legales que delimitan el contenido ordinario del derecho de dominio. Estas restricciones configuran una modalidad de propiedad estatutaria, en tanto las facultades inherentes al derecho de propiedad quedan condicionadas, en su contenido y ejercicio, al régimen jurídico especial derivado de la función social que cumple el bien jurídico tutelado. En este sentido, dichas limitaciones emanan directamente de la normativa estatal y autonómica en materia de vivienda sujeta a regímenes de protección pública. Su aplicación es obligatoria para todo titular de este tipo de viviendas, conforme al régimen específico bajo el cual hayan sido clasificadas. La infracción de estas disposiciones dará lugar a las consecuencias que, en cada caso, establezca la normativa correspondiente.

En consecuencia, la eficacia registral de estas limitaciones debe entenderse en los términos del art. 26.I LH, que dispone que las prohibiciones impuestas por la Ley que posean plena eficacia jurídica sin necesidad de declaración judicial o administrativa expresa, no requieren una inscripción especial e independiente, produciendo efectos como auténticas limitaciones legales al dominio. Dicho carácter legal, derivado directamente de la norma, excluye la necesidad de inscripción registral para su plena aplicación en los actos de transmisión de viviendas protegidas sujetas a este régimen. En consecuencia, el registrador deberá calificar si el acto dispositivo se ajusta a las restricciones establecidas por la normativa aplicable, aunque tales limitaciones no consten expresamente

en el Registro de la Propiedad. En este contexto, cabe concluir que, cuando la normativa exige la obtención de visado como condición previa para autorizar escrituras relativas a segundas o posteriores transmisiones, la inscripción de dichas escrituras requiere la acreditación de la existencia de dicho visado. Tal exigencia debe entenderse integrada en el conjunto de limitaciones con eficacia normativa plena, independientemente de su reflejo registral.

En definitiva, no puede oponerse a esta conclusión el argumento de que la ausencia del visado no invalida el acto dispositivo ni impide la adquisición del derecho por parte del adquirente. El Registro no puede dar cobertura a transmisiones que, aunque válidas en términos generales, no se ajusten a las limitaciones dispositivas impuestas por la normativa aplicable al titular registral, atendiendo a las características especiales del bien objeto del derecho. Esta limitación opera incluso en aquellos casos en los que la norma no sanciona con nulidad la contravención, de acuerdo con lo previsto en el art. 6.3 del CC, que admite la validez de actos contrarios a una norma imperativa, siempre que esta no prevea expresamente su nulidad.

La doctrina mantenida por el Centro Directivo, conforme a la cual se deniega el acceso al Registro de la Propiedad a actos jurídicos civilmente válidos que, sin embargo, infringen normas administrativas relativas a la VPO, carece de sustento en norma legal expresa. Dicha interpretación resulta discordante tanto con la praxis notarial y registral como con la jurisprudencia consolidada en materia de vivienda protegida, que ha establecido reiteradamente que la transgresión de disposiciones administrativas puede dar lugar a sanciones -principalmente de naturaleza económica o consistentes en la descalificación del régimen de protección-, pero no incide sobre la validez civil del acto ni, por tanto, sobre su aptitud para acceder al Registro. Igualmente resulta inadecuada la consideración de que el requisito de visado constituye una prohibición legal en los términos del art. 26 de la LH y, por ende, una limitación al derecho de dominio. Tal calificación no se sostiene, habida cuenta de que dichas restricciones en los casos que se estudian en las resoluciones expuesta no emanan de una norma con rango de ley, sino de un Decreto de carácter autonómico, es decir, de una disposición dictada por el poder ejecutivo regional y no por el legislativo, tal como exigiría el principio de reserva de ley.

Debe subrayarse que nos encontramos ante el derecho de propiedad, cuya protección se consagra en el art. 33 de la CE. En virtud de ello, y conforme al principio de reserva de ley, toda limitación sustantiva al ejercicio del dominio debe establecerse mediante norma con rango de ley, dictada por el correspondiente legislador -estatal o autonómico, según el reparto competencial-, como garantía del respeto a los derechos fundamentales del ciudadano y del principio de

seguridad jurídica. En consecuencia, para que una infracción normativa pueda determinar la nulidad civil de un acto, debe preverse de forma expresa en la norma correspondiente. En ausencia de dicha previsión, y cuando la propia norma sanciona la infracción con consecuencias distintas (por ejemplo, sanciones administrativas), no puede sostenerse la nulidad del acto ex art. 6.3 CC. En definitiva, cuando un acto jurídico reviste validez en el ámbito civil, como ocurre en el supuesto examinado, su inscripción registral debe admitirse, salvo que concurra un defecto de tracto sucesivo u otro impedimento estrictamente registral. Lo contrario conduciría a una disociación indeseable entre la realidad jurídica sustantiva y la publicidad registral, quebrando los principios de coherencia y eficacia del sistema hipotecario.

Aun a pesar de ello, pronto esta posición fue corregida en la importante RDGRN 24 abril 2017 cuya doctrina se confirma en la RDGSJYFP 30 enero 2023. La doctrina que en ambas resoluciones se contiene, en síntesis, una interpretación en sentido opuesto al planteamiento del Centro Directivo expuesto con anterioridad. Ahora sí, en ambas resoluciones se señala que en ningún lugar de la normativa de VPO de las Comunidades Autónomas cuyos regímenes se aplicaban a sendos casos, en particular Asturias y Castilla y León, recogían la prohibición de transmitir una VPO sin visado, y mucho menos que esa falta del visado determine que la compraventa no se pueda inscribir en el Registro de la Propiedad. Además, que la ausencia de visado, en las citadas Comunidades, no tiene como consecuencia la nulidad de la transmisión, ni tampoco la nulidad contractual, toda vez que la normativa sobre la materia establece un efecto distinto y concreto para su omisión (art. 6.3 CC). Se considera una falta sancionable con las consecuencias pecuniarias que de ella pudieran derivarse para los incumplidores y no hay norma que establezca que la falta de incorporación del visado impida la inscripción de las escrituras de compraventa.

VI. REFLEXIONES FINALES.

El estudio realizado evidencia que la vivienda protegida constituye un eje estructural de las políticas públicas orientas a la materialización del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada, conforme al art. 47 CE. Su régimen jurídico se configura como un ámbito fuertemente intervenido, en el que las limitaciones administrativas responden a la finalidad tuitiva y antiespeculativa que inspira la intervención pública en esta materia.

Una de las áreas donde se aprecia mayor complejidad es la relativa al sobreprecio. La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha atravesado diversas etapas, caracterizadas por criterios no siempre homogéneos. Frente a posiciones iniciales de nulidad total, y otras posteriores de plena validez con sanción administrativa, se ha ido consolidando -con apoyo doctrinal notable- la noción de nulidad parcial

sustitutoria, que permite mantener la validez del negocio e integrar el precio pactado con el precio máximo legal permitido. Esta solución es especialmente coherente con la función social que subyace a la vivienda protegida, pues evita que la infracción administrativa derive en la ineficacia total del contrato, preservando simultáneamente los intereses del adquirente y la recta ejecución de los fondos públicos.

No obstante, adquiere especial relevancia la situación generada por los modelos doctrinales o normativos que sostienen la nulidad absoluta del negocio jurídico en los casos de infracción del precio tasado. Tales posiciones pueden incurrir en un riesgo cierto de conflicto competencial, ya que la regulación de la nulidad contractual integra de forma indudable el núcleo del Derecho civil, competencia exclusiva del Estado en virtud del art. 149.1.8ª CE.

La competencia autonómica en materia de vivienda -derivada del art. 148.1.3ª CE- permite a las Comunidades Autónomas establecer requisitos, límites, sanciones e incluso consecuencias administrativas antes incumplimientos, pero no habilita para configurar *ex novo* causas civiles de nulidad, alterar la estructura del negocio jurídico privado ni modular el régimen común de invalidez previsto en el Código Civil.

Por ello, cuando una norma autonómica dispone que la infracción de la normativa de vivienda protegida determina la nulidad radical del contrato, o cuando una interpretación jurisprudencial eleva una infracción administrativa a causa de ineficacia civil total, se corre el riesgo de invadir la competencia estatal exclusiva en materia civil. Este riesgo puede materializarse en un conflicto positivo de competencia, especialmente si se considera que la nulidad contractual afecta directamente a la seguridad jurídica y a principios básicos de la contratación privada cuya regulación unitaria constituye una exigencia constitucional. La tensión entre la competencia autonómica en vivienda y la estatal en Derecho civil se proyecta, por tanto, como uno de los puntos más sensibles del sistema y plantea la necesidad de una delimitación más precisa entre infracción administrativa y consecuencia civil.

En este sentido, resulta imprescindible destacar que la coexistencia actual de criterios dispares -tanto en la jurisprudencia como en diversas normas autonómicas- sobre las consecuencias civiles derivadas de la infracción de la normativa de vivienda protegida genera una evidente quiebre de la seguridad jurídica y abre la puerta a conflictos competenciales. La determinación de si debe aplicarse la nulidad total del negocio, la validez con sanción administrativa o la nulidad parcial sustitutoria no puede quedar al arbitrio del modelo seguido por cada legislador autonómico, ni depender de interpretaciones judiciales fluctuantes.

Dado que la nulidad y la eficacia de los contratos forman parte del núcleo del Derecho civil, competencia exclusiva ex art. 149.I.8ª CE, debería ser el legislador estatal, en la norma oportuna, quien estableciera un modelo único, claro y uniforme que fije las consecuencias civiles aplicables a estos supuestos. Solo así se evitará la proliferación de regímenes distintos según el territorio, un fenómeno que no solo compromete la unidad del mercado de VPO, sino que además genera desigualdad entre ciudadanos en función de la Comunidad Autónoma donde se ubique la vivienda protegida.

De este modo, la existencia de un marco estatal uniforme permitiría delimitar con precisión cuando procede la nulidad absoluta, cuándo la validez con sanción administrativa y cuándo la nulidad parcial sustitutoria, evitando solapamientos competenciales y reforzando la coherencia del sistema en todo el territorio nacional. Elementos que pudieron haber sido considerados por el legislador en la Ley de Vivienda del año 2023 y parece que fueron obviados.

En relación con las prohibiciones y limitaciones de disponer, conviene destacar -y corregir ciertos planteamientos previos- que no se trata de restricciones convencionales ni de límites pactados contractualmente, sino de prohibiciones legales, establecidas por normas estatales y autonómicas en ejercicio legítimo de las competencias públicas para asegurar la función social de estas viviendas.

Su naturaleza legal determina que estas prohibiciones son plenamente oponibles erga omnes, incluso aunque su reflejo registral tenga carácter informativo. Además, su finalidad -evitar la especulación y garantizar el destino social del inmueble- justifica que el legislador imponga períodos mínimos de intransmisibilidad, requisitos de visado administrativo y supuestos de ejercicio de tanteo y retracto por parte de la Administración. Estas prohibiciones no impiden la existencia de transmisión forzosa derivada de un procedimiento de ejecución, pero ello no porque carezcan de carácter legal, sino porque el propio ordenamiento, a través del art. 1911 CC y del sistema de responsabilidad patrimonial universal, establece que la inalienabilidad absoluta debe ser excepcional y expresamente prevista.

Finalmente, la complejidad del régimen de la vivienda protegida deriva no sólo de su estructura jurídico-administrativa, sino también del modelo descentralizado que articula su regulación. La coexistencia de normativa estatal básica, legislación autonómica específica y desarrollos reglamentarios -junto a los planes plurianuales de vivienda- genera un marco necesariamente plural, donde resulta imprescindible armonizar la finalidad social del bien con la seguridad jurídica del tráfico inmobiliario.

En conclusión, el equilibrio entre la finalidad pública de la vivienda protegida, la autonomía de la voluntad, la protección del adquirente y las exigencias derivadas del reparto constitucional de competencias constituye el verdadero eje del sistema.

La correcta interpretación de las normas debe orientarse a preservar la esencia social del régimen de vivienda protegida, evitando prácticas especulativas, pero también evitando que la tutela de tal finalidad lleve a distorsionar principios civiles básicos cuya regulación corresponde de manera exclusiva al legislador estatal.

BIBLIOGRAFÍA

ARGELICH COMELLES, C.: *Ley por el derecho a la vivienda*, 2ª ed., Aranzadi, Pamplona, 2023.

ARIAS MARTÍNEZ, A.: “Las competencias autonómicas en materia de vivienda frente a las competencias estatales de carácter transversal en la reciente jurisprudencia constitucional”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 11, 2019.

BALAGUER CALLEJÓN, M. L.: “Reformas Estatutarias y reconocimiento de derechos”, *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 3, 2007.

BASSOLS COMA, M.:

- “Consideraciones sobre el derecho a la vivienda en la Constitución Española de 1978”, *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 85, 1983.
- *Génesis y evolución del derecho urbanístico español (1812-1956)*, Montecorvo, Madrid, 1973.
- “La exclusión social y la contribución de los municipios a la satisfacción del derecho a la vivienda”, *Revista de Estudios de la Administración Local*, 2003, núm. 291.

BERMEJO LATRE, J. L.: “La evolución de las políticas de vivienda en la España del siglo XX”, en AA.VV.: *Construyendo el derecho a la vivienda*, (coord. por F. LÓPEZ RAMÓN), Marcial Pons, Madrid, 2010.

BLANCO BAREA, J. A.: *Viviendas de protección pública (VPO). Tramitación administrativa y ayudas. Normativa estatal y autonómica*, Comares, Granada, 2004.

BORGIA SORROSAL, S., FERNÁNDEZ LÓPEZ, M. A. y NAVAU MARTÍNEZ-VAL, P.: “La vivienda en alquiler en España: pasado presente y futuro de la política legislativa estatal”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 24, 2011.

CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F.: “Sí pueden: (Declaraciones de derechos y Estatutos de Autonomía)”, *Revista española de Derecho Constitucional*, núm. 79, 2007.

CANALS I AMETLLER, D.: “La efectividad de la regulación normativa del derecho a una vivienda digna y adecuada: Una crítica desde el análisis social del derecho”, en AA.VV.: *Políticas y derecho a la vivienda: Gente sin casa y casas sin gente*, (ed. N. PALEO MOSQUERA), Tirant lo Blanch, Valencia, 2020.

CAÑIZARES LASO, A. y RODRÍGUEZ-ROSADO, MARTÍNEZ-ECHEVERRÍA, B.: "Las prohibiciones de disponer. El pacto de reserva de dominio", en AA.VV.: *Tratado de Derecho Inmobiliario Registral* (dirs. S. DEL REY BARBA y M. ESPEJO LERDO DE TEJADA), tomo I, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021.

CAPILLA RONCERO, F.: "Prohibición de disponer impuesta en testamento", *Cuadernos Civitas de Jurisprudencia Civil*, núm. 20, 1989.

CARRASCO PERERA, A.: "Comentario a la Sentencia de 3 de septiembre de 1992", *Cuadernos Civitas de Jurisprudencia Civil*, núm. 30, 1992.

CARRASCO PERERA, A., CORDERO LOBATO, E. y GONZÁLEZ CARRASCO, C.: *Derecho de la Construcción y de la Vivienda*, 7º ed., Aranzadi, Cizur-Menor, 2012.

CARRILLO I LÓPEZ, M.: "Los derechos: un contenido constitucional de los Estatutos de Autonomía", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 80, 2007.

CASTRILLO ROMÓN, M.A.: "Influencias europeas sobre la Ley de Casas Baratas de 1911: el referente de la Loi des Habitations a Bon Marché de 1894", *Cuadernos de investigación urbanística*, núm. 36, 2003.

DE CASTRO Y BRAVO, F.: *El negocio jurídico*, Civitas, Madrid, 1985.

DE LA SERNA, M. N.: "El silencio administrativo en el procedimiento de calificación de las viviendas de protección oficial", en AA.VV.: *El silencio en la actividad de la Administración pública*, (dir. por L. PAREJO ALFONSO), Tirant lo Blanch, Valencia, 2011.

DEL CAMPO ÁLVAREZ, B.: *La nulidad parcial en los contratos*, Aranzadi, Pamplona, 2021.

DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, L.M.: "¿Pueden los Estatutos de Autonomía declarar derechos, deberes y principios?", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 78, 2006.

DÍEZ-PICAZO Y PONCE DE LEÓN, L.: "Contrato y libertad contractual", *Themis: Revista de Derecho*, núm. 49, 2004.

FERNÁNDEZ CARBAJAL, A.: "Veinticinco años de política de vivienda en España (1976-2001): una visión panorámica", *ICE Tribuna de Economía*, núm. 816, 2004.

GARCÍA MACHO, R.: *Las aporías de los derechos fundamentales sociales y el derecho a una vivienda*, IEAL, Madrid, 1982.

GÓMEZ DE LA ESCALERA, C.: *La nulidad parcial del contrato*, Actualidad editorial doctrina y jurisprudencia, Madrid, 1995.

GÓMEZ JIMÉNEZ, M. L.: *La intervención administrativa de la vivienda en España 1938-2005*, Montecorvo-Grupo Pinar, Madrid, 2006.

GÓMEZ-FERRER MORANT, R.: "Artículo 47", en AA.VV.: *Comentarios a la Constitución Española*, (dirs. M. RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER y M. E. CASAS BAAMONDE), Wolters-Kluwers-Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2018.

GORDILLO CAÑAS, A.:

- "La nulidad parcial del contrato con precio ilegal", *Anuario de Derecho Civil*, núm. 1, 1975.
- "Precio ilegal: ¿un salto atrás en la jurisprudencia del Tribunal Supremo? (Comentario a las SS. de 3 de septiembre y 14 de octubre de 1992)", *Anuario de Derecho Civil*, núm. 2, 1993.

GUILARTE GUTIÉRREZ, V. y MURILLO DE LA CUEVA, E. L.: "La ley por el derecho a la vivienda: su constitucionalidad y otras cuestiones", *Derecho Privado y Constitución*, núm. 46, 2025.

LÓPEZ FRÍAS, A. M.: "Clases de nulidad parcial del contrato en Derecho español", *Anuario de Derecho Civil*, núm. 3, 1990.

López Menudo, F.:

- "Los derechos proclamados en los Estatutos de Autonomía y la igualdad interterritorial", *Revista Española de Control Externo*, núm. 34, 2010.
- "Los derechos sociales en los Estatutos de Autonomía", *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 73, 2009.

LÓPEZ RAMON, R.: "El derecho subjetivo a la vivienda", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 102, 2014.

MAS BADIA, M. D.:

- *Problemas de valoración y precio en las viviendas de protección oficial*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015.
- "Reflexiones sobre las limitaciones a la facultad de goce del titular de viviendas de protección oficial", *Revista Boliviana de Derecho*, núm. 19, 2015.

MONLEÓN, J.: "El camino hacia las casas baratas", *Madrid histórico*, núm. 103, 2023.

MUÑOZ CASTILLO, J.: *El derecho a una vivienda digna y adecuada*, Colex, Madrid, 2000.

MURGA FERNÁNDEZ, J. P.: "La eficacia de las prohibiciones de disponer frente a los actos de disposición de carácter forzoso (embargo y posterior enajenación forzosa): posibles soluciones y postura actual de la DGRN", *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 4, 2014.

NASARRE AZNAR, S.: "Los retos de la vivienda tras quince años de crisis y la ley 12/2023", en AA.VV.: *El derecho a la vivienda en tiempos de incertidumbre* (coords. L. C. MATE SATUÉ, E. HERNÁNDEZ SÁINZ y M. T. ALONSO PÉREZ), Aranzadi, Pamplona, 2024.

ORTEGO GIL, P.: *Las casas baratas*, lustel, Madrid, 2006.

PACHECO JIMÉNEZ, M. N. y SALES PALLARES, M. L.: "El derecho a la vivienda: del reconocimiento constitucional a la realización efectiva. Los cambios en el siglo XXI", *Derecho Privado y Constitución*, núm. 26, 2011.

PÉREZ DEL HOYO, R., GARCÍA MAYOR, C. y SERRANO ESTRADO, L.: "La construcción de barrios obreros: Una aproximación al debate urbanístico en España 1881-1907", *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, núm. 546, 2016.

PONCE SOLÉ, J.: "El derrumbe de un mito: La vivienda es un derecho subjetivo constitucional y legalmente reconocido y exigible judicialmente", *Revista institucional de la defensa pública*, 2017, núm. 11.

QUINTIÀ PASTRANA, A.: "Comentario al art. 47", en AA.VV.: *Comentarios a la Constitución Española. En memoria de Pablo Pérez Tremps*, (dirs. A. Saiz Arnaiz y R. Bustos Gisbert), Tirant lo Blanch, Valencia, 2024.

REBOLLEDO VARELA, Á. L.:

- "Derechos de adquisición preferente de la Administración en la transmisión de las viviendas de protección pública: su regulación en la Ley 4/2003, de 29 de julio, Vivienda de Galicia", *Revista Xuridica Galega*, núm. 44, 2004.
- "La adquisición y transmisión de las viviendas de protección pública (prohibiciones y limitaciones a la facultad de disponer)", *El consultor inmobiliario*, núm. 56, 2005.

RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M.: "Una vez más sobre las declaraciones de derechos (y otras regulaciones materiales) en los Estatutos de Autonomía", *Anuario de la Facultad de Derecho UAM*, núm. 13, 2009.

RUBIO TORRANO, E.: "El precio en la compraventa de viviendas de protección oficial", *Aranzadi Civil*, núm. 4, 1993.

TAFUNELL SAMBOLA, A.: "Urbanismo y vivienda" en AA.VV.: *Estadísticas históricas de España. Siglos XIX y XX*, (coords. A. CARRERAS I ODRIÓZOLA y A. TAFUNELL SAMBOLA), vol. I, 2º ed., Fundación BBVA, Bilbao, 2005.

VAQUER CABALLERÍA, M.: *La eficacia y la efectividad del derecho a la vivienda en España*, Iustel, Madrid, 2011.

VILLAR EZCURRA, J. L.: *La protección pública a la vivienda*, Montecorvo, Madrid, 1981.

