

## XVI

### VIVIENDA PROTEGIDA Y ACCESO A LA VIVIENDA

# **A. Vivienda protegida. Transición de la vivienda en propiedad a la vivienda en alquiler y otras formas de tenencia\***

**Felipe Iglesias González**

*Profesor titular de Derecho administrativo*

*Universidad Autónoma de Madrid*

**Resumen:** *Se estudian las especialidades de las viviendas protegidas en arrendamiento con especial atención a su régimen de transmisión.*

**Palabras clave:** *viviendas protegidas, viviendas de protección oficial, VPO, arrendamiento.*

**Abstract:** *This paper focuses on the special features of rented subsidised housing, with particular attention to the transfer of this type of housing.*

---

\* Este trabajo se ha desarrollado en el marco del proyecto TED2021-130900B-I00, Regeneración Urbana Climática (Reur -clima), financiado por MCIN/AEI/10.13039/501100011033 y por la Unión Europea «NextGenerationEU»/PRTTR, cuyos Investigadores Principales son Juan Antonio Chinchilla Peinado y Felipe Iglesias González.



**Keywords:** *subsidised housing, subsidised housing, VPO, rental.*

**Sumario:** 1. Introducción. 2. Limitaciones básicas de las viviendas protegidas. 3. Delimitación de las fuentes normativas aplicables. 4. Especialidades de las viviendas protegidas en arrendamiento. 4.1 Duración del régimen legal. 4.2 Revisión de las rentas. 4.3 Coste de los servicios. 4.4 Nulidad de los supuestos de sobreprecio. 5. Especialidades de las viviendas protegidas de promoción pública. 6. Régimen de transmisión de las promociones de viviendas protegidas en arrendamiento. 7. Bibliografía.

## 1. INTRODUCCIÓN

En nuestro mercado inmobiliario resulta un lugar común la queja sobre el escaso porcentaje de viviendas en arrendamiento existente en nuestro país, en comparación con los relevantes parques de viviendas (normalmente, en mano pública) existentes en otros países europeos.

Para evitar esta situación, algunas Administraciones públicas autonómicas y municipales se lanzaron a promover viviendas protegidas en régimen de arrendamiento, aprovechando las relevantes ayudas públicas (estatales y autonómicas) que fomentaban esta modalidad de viviendas protegidas y la existencia de relevantes bolsas de suelos que el planeamiento destinaba necesariamente a la construcción de viviendas protegidas.

Podría parecer que el momento clave de la transición de la vivienda protegida en propiedad a la vivienda protegida en arrendamiento se produce con ocasión del Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016, dado que reniega (probablemente, por razones presupuestarias) de las políticas de ayudas económicas para el fomento de la promoción y adquisición de viviendas en propiedad, para poner «énfasis en el fomento del alquiler» en palabras de la propia exposición de motivos de este Plan Estatal. Y esta línea evolutiva de fomento enfático de la vivienda protegida en arrendamiento se mantiene en la actualidad con el Plan estatal de vivienda vigente para el periodo 2022-2025 (Real Decreto 42/2022, de 18 de enero).

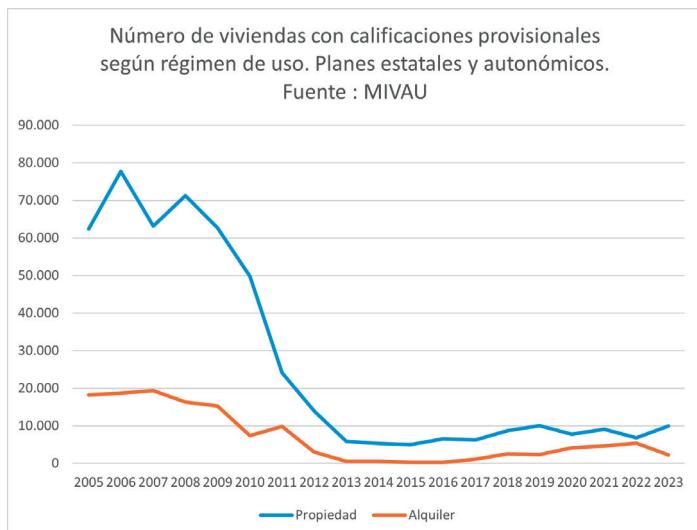
Sin embargo, en opinión de quien escribe estas líneas, se trata de una apreciación incorrecta. El énfasis de los tres últimos planes estatales de vivienda (Planes estatales 2013-2016; 2018-2021 y 2022-2025) en el fomento del acceso de los ciudadanos al alquiler se ha basado en la apuesta primaria por ayudas económicas directas al arrendamiento, en la termino-



## A. VIVIENDA PROTEGIDA. TRANSICIÓN DE LA VIVIENDA EN PROPIEDAD A LA VIVIENDA...

logía actual «Bono Alquiler Joven». Es cierto que, formalmente, existe un programa de incremento del parque público de vivienda, pero, como su propio nombre indica, únicamente contempla ayudas económicas para la promoción de viviendas protegidas en arrendamiento por parte de entidades en mano pública. No osará criticar estas ayudas quien escribe estas líneas, pero obviamente se quedan cortas al no contemplar al promotor privado, líder natural e histórico de la construcción de viviendas protegidas en propiedad y, también, en arrendamiento.

Las estadísticas oficiales lo evidencian. El mayor contingente de viviendas protegidas en arrendamiento se ha construido cuando han existido ayudas económicas públicas para la promoción de estas viviendas, como muestra el siguiente gráfico:



El desglose de datos es el siguiente:

Año	Propiedad	Alquiler
2005	62.434	18.226
2006	77.674	18.648
2007	63.186	19.368
2008	71.272	16.309
2009	62.655	15.280
2010	49.799	7.397
2011	24.081	9.851
2012	13.959	3.019



Año	Propiedad	Alquiler
2013	5.864	499
2014	5.325	486
2015	5.000	261
2016	6.524	224
2017	6.187	1.053
2018	8.738	2.479
2019	9.989	2.300
2020	7.750	4.149
2021	9.125	4.581
2022	6.797	5.393
2023	9.913	2.281

Más allá del evidente contraste en los datos de la serie (la diferencia entre los años 2005 y 2023 es espectacular, por mucho que 2005 fuera el final de un ciclo inmobiliario probablemente irrepetible), la suma de viviendas protegida promovidas en arrendamiento no es en absoluto despreciable, suman en casi 20 años más de 130.000 viviendas protegidas en arrendamiento.

No puede dejar de tenerse en cuenta el énfasis que ha realizado la LDV en el fomento de las viviendas protegidas en arrendamiento, en una medida que ha pasado bastante desapercibida. El artículo 15.1.d) de la LDV establece que debe destinarse a arrendamiento al menos el 50% de las reservas de suelo destinado a la construcción de viviendas protegidas, que, además, ha aumentado con base en lo previsto en la disposición final cuarta de la LDV<sup>(1)</sup>.

## 2. LIMITACIONES BÁSICAS DE LAS VIVIENDAS PROTEGIDAS

Como se ha analizado en el Capítulo XV de este Tratado, uno de los signos caracterizadores de nuestro sistema de protección pública a la vivienda reside en la coexistencia de diversos planes de protección que no solo resultan relevantes a los efectos de determinar las ayudas económicas posibles, sino también para fijar las obligaciones jurídicas a las que deben sujetarse tanto promotor, como adquirentes o arrendatarios de las vivien-

---

(1) En las actuaciones de nueva urbanización, se pasa de un 30% a un 40% y en las actuaciones de reforma o renovación de la urbanización de un 10% a un 20%.



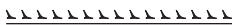
#### A. VIVIENDA PROTEGIDA. TRANSICIÓN DE LA VIVIENDA EN PROPIEDAD A LA VIVIENDA...

das. La existencia de eventuales ayudas económicas (directas o indirectas) para la promoción de viviendas ya sea para su enajenación como para su arrendamiento, así como las relativas a adquisición o su arrendamiento lleva aparejada la configuración de una serie de obligaciones que, en ocasiones, suponen una seria restricción a la disposición de las viviendas protegidas, que son asumidas voluntariamente por el promotor que decide construir viviendas sujetas a algún régimen de protección pública. De esta forma, para poder conocer tanto las ayudas económicas como, fundamentalmente, las limitaciones asociadas a las viviendas protegidas resulta imprescindible tener en cuenta el plan de viviendas que amparó jurídicamente la promoción de que se trate.

Los programas de protección pública a la vivienda pueden tener un origen estatal, autonómico e incluso municipal y suelen tener un periodo limitado de aplicación, aunque también es frecuente que no se deroguen expresamente. Por lo tanto, para conocer el conjunto de limitaciones que afectan una promoción de viviendas protegidas será necesario conocer el plan de viviendas bajo el que se construyó la promoción, aunque, por el tiempo transcurrido, el plan pueda considerarse en desuso o incluso haya sido expresamente derogado. A los efectos de concreción de las obligaciones de las viviendas protegidas continúa desplegado evidentes efectos.

En ocasiones, resulta difícil distinguir los planes estatales de vivienda de los autonómicos, pero la clave para distinguirlos reside en comprender el reparto de competencias existente en materia de vivienda. El punto de partida reside en que todas las Comunidades Autónomas han asumido, con carácter exclusivo, las competencias en materia de vivienda. Pero ello no impide que el Estado sea titular de otras competencias que, de una manera directa o indirecta, inciden en la vivienda, por ejemplo, la relativa a planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE) que, ampara, por ejemplo, que el Estado apruebe Planes Estatales de vivienda y que aporte presupuestos económicos (que distribuye entre las Comunidades Autónomas) para financiar las actuaciones protegidas en estos planes. Las Comunidades Autónomas gestionan estos planes de vivienda estatales, pueden adaptarlos a sus necesidades sociales o territoriales, pero no puede modificar el régimen jurídico previsto por el Estado, que resulta, a estos efectos inderogable. Sin embargo, las Comunidades Autónomas, además de gestionar planes estatales, podrán establecer planes propios que, siempre que se encuentren financiados con fondos económicos autonómicos propios (de contemplarse), podrán liberarse de los límites previstos en la normativa estatal.

Este esquema jurídico permite entender, por ejemplo, que la normativa estatal haya establecido en algunos de sus planes una duración del régimen legal de las viviendas protegidas no inferior a los 30 años, mientras



que hay planes autonómicos que reducen esta duración a 7 años; es evidente que estos planes autonómicos se encuentran desligados de los planes estatales y no tienen por qué respetar los citados 30 años.

El control público (autonómico desde que las Comunidades Autónomas asumieron la competencia en materia de vivienda) sobre la construcción y el destino de las ayudas para las viviendas protegidas reside en dos documentos públicos: i) la calificación provisional y ii) la calificación definitiva. Resulta habitual que mediante el procedimiento de calificación provisional, la Comunidad Autónoma compruebe que la promoción es viable jurídica, técnica y económicamente; el otorgamiento de la calificación provisional al promotor le permite acudir a alguna de las entidades de crédito que haya suscrito un convenio con la Administración pública y obtener un préstamo convenido (a veces denominado subsidiado), que tiene un tipo de interés menor que el de mercado (sin que haya ayuda directa pública al respecto). Una vez concedido el préstamo convenido, el promotor construirá el edificio y, como mecanismo de control público final, habrá de obtener la calificación definitiva que, en esencia, contrasta que se han destinado las cantidades dispuesta a la construcción efectiva de las viviendas y que estas se han construido conforme a la normativa técnica que resulte aplicable (varía para cada Comunidad Autónoma).

De esta forma, la calificación definitiva se constituye como el documento clave para determinar la normativa aplicable a cada promoción de viviendas (lo razonable es que en el propio documento, que no deja de ser un acto administrativo, se haga constar la normativa a la que se acoge la promoción de viviendas) y suele convertirse en la referencia temporal para el cálculo de ciertas limitaciones legales, como vamos a comprobar de inmediato.

Las limitaciones asociadas a las viviendas protegidas pueden resumirse en la siguiente tipología básica (aunque, obviamente, hay que tener en cuenta la normativa que resulte específicamente aplicable):

- a) Limitación del precio de venta y renta durante el tiempo que dure el régimen legal de protección pública (el estándar es 30 años desde la calificación definitiva, pero puede variar como hemos adelantado, plazo matizado como veremos en el ámbito del arrendamiento). Es bastante habitual que la reciente normativa no permita reducir este plazo de duración legal, que se suele denominar descalificación.
- b) Prohibición temporal de disposición de la vivienda (el plazo habitual fijado en la normativa aplicable es de 10 años).
- c) Sujeción de las viviendas a un derecho de tanteo y retracto de alguna Administración pública (normalmente autonómica).



## A. VIVIENDA PROTEGIDA. TRANSICIÓN DE LA VIVIENDA EN PROPIEDAD A LA VIVIENDA...

Es muy habitual que se planteen dudas relativas al alcance real de la protección pública y de sus limitaciones, siendo frecuente la pregunta de si los locales ubicados en un edificio construido bajo cualquiera de las modalidades de viviendas protegidas tienen que someterse a las limitaciones inherentes al régimen de protección. La primera intuición puede ser negativa, puesto que, en principio, pudiera parecer que un local comercial no es una vivienda, sin embargo, resulta habitual lo contrario, puesto que es bastante normal que la protección pública otorgadas a las viviendas se extienda a los locales comerciales (y a otros elementos inmuebles)<sup>(2)</sup>; de esta forma, habrá que comprobar específicamente en la calificación definitiva si, concretamente, los locales comerciales se encuentran entre los elementos inmuebles sujetos a limitaciones, por razón de haber obtenido ayudas económicas, de forma específica o global.

### 3. DELIMITACIÓN DE LAS FUENTES NORMATIVAS APPLICABLES

La primera cuestión jurídica que cabe plantearse en cuanto a las viviendas protegidas (VPO en la nomenclatura de la disposición adicional primera de la LAU)<sup>(3)</sup> consiste en dilucidar las fuentes normativas aplicables a estos arrendamientos.

Para entender esta problemática, es preciso partir de la ordenación de fuentes normativas que establecía la LAU de 1964, cuyo artículo 1.3 establecía que «el arrendamiento de fincas urbanas construidas al amparo de

---

(2) Por ejemplo, así se ha prevé en el artículo 2 del RD 3148/1978, de 10 de noviembre, (que ha sido la referencia de numerosa normativa autonómica) que establece: «La protección oficial, en las condiciones que para cada caso se establecen a continuación, se extenderá también: A) A los locales de negocio situados en los inmuebles destinados a vivienda, siempre que su superficie útil no exceda del 30 por 100 de la superficie útil total. Estos locales de negocio habrán de situarse en plantas completas y distintas de las que se destinan a viviendas [...]».

(3) Ha de tenerse en cuenta que el concepto Vivienda de Protección Oficial (VPO) ha quedado superado por el más general de «vivienda protegida» que integra a todas las modalidades de vivienda que cuentan con algún tipo de protección pública. El momento clave de esta evolución se produce en el Real Decreto 1186/1998, de 12 junio, por el que se articula el Plan estatal de vivienda 1998-2001, cuyo artículo 15 establece dos modalidades de viviendas sujetas a protección pública, que son: a) Viviendas calificadas de protección oficial al amparo del Real Decreto-ley 31/1978, de 31 de octubre, y normas de desarrollo, excepto las de promoción pública; y b) Otras viviendas con protección pública calificadas o declaradas como protegidas a los efectos de este Real Decreto, según la normativa propia de las Comunidades Autónomas o de las Ciudades de Ceuta y Melilla, siempre que su superficie útil no exceda de 90 metros cuadrados. Esta evolución se consolida definitivamente en el Real Decreto 1/2002, de 11 de enero (Plan estatal de vivienda 2002-2005) que generaliza el concepto vivienda protegida y reduce a la mínima expresión el concepto de VPO. *Vid.* esta evolución en TINAUT ELORZA, J. J., «La política de fomento del alquiler en los planes estatales de vivienda de los noventa», CyTET, núm. 125 (2000), p. 508.



leyes especiales protectoras se regirá por las normas particulares de éstas y, en lo no previsto en ellas, por las de la presente Ley, que se aplicará íntegramente cuando el arrendamiento deje de estar sometido a dichas disposiciones particulares [...].» Era claro, de esta manera, que para determinar el derecho aplicable a las viviendas de protección oficial destinadas al arrendamiento había que tener en cuenta, en primer lugar, la normativa específica en esta materia y, supletoriamente, acudir al régimen establecido por la LAU.

Cabe afirmar que la vigente LAU ha producido una inversión en las fuentes normativas aplicables al arrendamiento de las viviendas protegidas. El artículo 5 de la vigente LAU, que contiene las modalidades arrendaticias que quedan excluidas de la aplicación de la LAU, no incluye los arrendamientos de las viviendas protegidas tal y como ocurría en la derogada LAU. La no exclusión de estos arrendamientos de la aplicación directa de la LAU denota un claro interés en homogeneizar el régimen jurídico aplicable a los arrendamientos urbanos, sin que sea relevante, a estos efectos, que la vivienda arrendada haya sido construida bajo alguna modalidad protegida.

Téngase en cuenta, a estos efectos, el carácter general de la definición de aplicación de la vigente LAU contenida en su artículo 1.<sup>º</sup> que establece que ésta será aplicable a «los arrendamientos de fincas urbanas que se destinan a vivienda o a usos distintos del de vivienda». De esta manera, el contenido de la vigente LAU va a ser directamente aplicable a los arrendamientos de vivienda protegida<sup>(4)</sup>, superando esta norma el carácter supletorio que tenía en el sistema normativo articulado por la LAU de 1964, correspondiendo esta función a la normativa especial de las viviendas protegidas.

Por su parte, la disposición adicional primera de la vigente LAU contiene una serie de normas que, por una parte, pretenden adecuar el contenido de la propia LAU al especial carácter de las viviendas protegidas en arrendamiento (v.g.: precio máximo de venta y renta, disposición adicional primer, segundo apartado de la LAU) y, por otra, modificar alguno de los criterios normativos contenidos en la legislación especial de las viviendas protegidas (V.g.: plazo de duración del régimen legal de las viviendas protegidas que se califiquen en arrendamiento). Asimismo, esta disposición adicional contiene, en su apartado octavo, una excepción a la inversión

---

(4) En este sentido se manifiesta buena parte de la doctrina, *vid.* CABALLERO LOZANO, J. M.<sup>a</sup>, Disposición adicional primera. Régimen de las viviendas de protección oficial en arrendamiento, en «Ley de Arrendamientos Urbanos», Eugenio Llamas Coord., La Ley, 2007, p. 1230; REBOLLEDO VARELA, A. L., «Disposición Adicional Primera», en «LAU. La nueva Ley de Arrendamientos Urbanos», Lex Nova, Valladolid, 1994, p. 548 y REGLERO CAMPOS, F., «Régimen de las viviendas de protección oficial en arrendamiento», en Comentarios a la Ley de Arrendamientos Urbanos, dirigidos por Rodrigo Bercovitz, Ed. Aranzadi, Pamplona, 1995, p. 857.



#### A. VIVIENDA PROTEGIDA. TRANSICIÓN DE LA VIVIENDA EN PROPIEDAD A LA VIVIENDA...

normativa operada por la vigente LAU relativa a las viviendas de promoción pública, a las que les serán aplicables, en primer lugar, sus propias normas particulares, siendo aplicable la LAU solo con carácter supletorio, manteniéndose, por consiguiente, el sistema normativo anterior.

Las normas especiales reguladoras de las viviendas protegidas en arrendamiento seguirán siendo aplicables, integrando su régimen jurídico con el único límite de aquellas normas que contradigan el régimen jurídico recogido en la vigente LAU, en virtud de esta inversión de la aplicación de las fuentes normativas en el ámbito de las viviendas protegidas de promoción privada. Cierto es que ninguna norma de la LAU establece, con carácter general, ninguna remisión expresa al régimen normativo especial de las viviendas protegidas para aquellas cuestiones no reguladas específicamente en la propia LAU, pero, dado su carácter de legislación especial, la legislación particular de las viviendas protegidas ha de considerarse plenamente aplicable salvo que, al contradecir el régimen general arrendatario establecido en la LAU, deba ser considerada como abrogada en virtud de la derogación expresa indeterminada contenida en la disposición derogatoria única de la vigente LAU.

Únicamente hay, en nuestra opinión, dos preceptos de la legislación especial de las viviendas protegidas que suponen una antinomia con respecto a la vigente LAU. Son los relativos a la prohibición del subarriendo (art. 125 del Decreto 2114/1968, de 24 julio, por el que se aprueba el reglamento de las viviendas de protección oficial, en adelante el «RVPO») versus artículo 8 LAU y al régimen de las mejoras (art. 122.3.º y 123 RVPO versus artículo 19 LAU). El resultado de esta nueva inversión normativa podrá ser criticable dado que se derogan, dos criterios jurídicos bastante asentados en el ámbito de la protección pública a la vivienda. Pero este ha sido, en nuestra opinión, el régimen jurídico querido por el legislador al unificar el régimen jurídico de los arrendamientos de las viviendas libre y el de las sujetas a protección pública y someterlos a la LAU, con las excepciones contenidas en su disposición adicional primera para las viviendas protegidas.

En el mismo sentido y como apoyo jurídico de esta interpretación, hemos de avanzar que ninguno de los dos preceptos de la normativa especial que han de considerarse derogados pueden ser amparados ni por su propio carácter especial ni por su carácter imperativo. En efecto, no debe considerarse aplicable el aforismo *lex posterior generalis non derogat priori speciali*, dado que hay una manifestación expresa, aun genérica, de derogación de cuantas normas contradigan la LAU, norma que, en nuestra opinión, debe resultar aplicable en el supuesto de contradicción normativa dada su prevalencia con base en los criterios cronológico (*lex posterior derogat priori*) y jerárquico (*lex superior derogat inferiori*) en orden a mantener la coherencia interna del ordenamiento jurídico.



Tampoco el criterio del carácter imperativo de la normativa especial nos permite llegar a otra solución<sup>(5)</sup>, dado que este carácter es también referible, en cierta medida, a los artículos 8 y 19 de la vigente LAU<sup>(6)</sup>.

Ha de tenerse en cuenta, por lo tanto, que los contratos de arrendamiento de vivienda protegida están sujetos, en primer lugar, a la vigente Ley de Arrendamientos Urbanos, con las especialidades recogidas en su disposición adicional primera y, en segundo lugar, a la normativa específica que regula especialmente a estas viviendas con las salvedades anteriormente expuestas<sup>(7)</sup>. En cualquier caso, únicamente vamos a hacer referencia a tres grupos de normas relativas a los arrendamientos de vivienda protegida: las contenidas en la disposición adicional primera de la LAU, las recogidas en la normativa especial y las contenidas en la normativa general locativa cuando establezca criterios normativos diferentes a los estipulados por la normativa especial. Por lo tanto, no analizaremos el resto de normas aplicables contenidas en la LAU (V.g.: Plazo de duración del arrendamiento).

#### 4. ESPECIALIDADES DE LAS VIVIENDAS PROTEGIDAS EN ARRENDAMIENTO

Es usual que la normativa reguladora de las viviendas protegidas establezca dos modalidades básicas del destino de las viviendas protegidas: i)

---

(5) *Vid.* BARJA PEREIRO, J., «Las viviendas de protección oficial en la nueva Ley de Arrendamientos Urbanos», en «Jornada sobre la Ley de Arrendamientos Urbanos», Cámaras de la Propiedad Urbana de Castilla y León, Valladolid, 1994, p. 89, que estima que debe prevalecer el artículo 122.3.<sup>º</sup> RVPO frente al artículo 19.1 LAU por ser una norma de cumplimiento obligatorio, a pesar de que previamente afirma que al mismo tiempo que la LAU deben «[...] observarse las normas peculiares que para estas viviendas se establecen en la legislación especial VPO en todo aquello que no la contradiga [...]» (la cursiva es nuestra).

(6) A tenor de lo establecido en el 7 artículo 6.<sup>º</sup> de la vigente LAU son nulas las estipulaciones que modifiquen en perjuicio del arrendatario o subarrendatario las normas del Título II, en el que están integrados los preceptos 8 y 19. El pacto consistente en aplicar los artículos 122.3.<sup>º</sup>, 124 y 125 del RVPO en perjuicio de lo dispuesto en los preceptos 8 y 19 LAU perjudicaría claramente a los arrendatarios por lo que habría que predicar su nulidad. Esta mecánica está cercana en sus efectos a la imperatividad que establece el artículo 4.1 LAU para sus Títulos I, IV y V. Hasta tal punto es así que algún autor afirma que el Título II de la LAU contiene normas unilateralmente imperativas (*Vid.* REGLEIRO CAMPOS, F., cit., p. 121).

(7) En similar sentido se manifiesta RODRIGUEZ TAPIA (Comentario a la disposición adicional primera, en «Comentarios a la Ley de Arrendamientos Urbanos», Carlos Lasarte Coord., Tecnos, 1996, p. 1034) que, en relación con la determinación del plazo de duración de los contratos concluye que «no existe norma al respecto, lo que remite, con lógica aplastante [...] hacia el mínimo legal de duración establecido en la propia LAU». En similar sentido, *vid.* CABALLERO LOZANO, J. M.<sup>a</sup>, Disposición adicional primera. Régimen de las viviendas de protección oficial en arrendamiento, en «Ley de Arrendamientos Urbanos», Eugenio Llamas Coord., La Ley, 2007, p. 1236.



## A. VIVIENDA PROTEGIDA. TRANSICIÓN DE LA VIVIENDA EN PROPIEDAD A LA VIVIENDA...

venta y ii) arrendamiento. De esta forma, el promotor de las viviendas protegidas (normalmente, promociones completas) puede destinarlas bien a su enajenación, bien a su arrendamiento, y tal destino primario deberá hacerse constar en la calificación definitiva. Dado que la normativa aplicable suele establecer que las viviendas protegidas deben destinarse a domicilio habitual y permanente del adquirente<sup>(8)</sup>, puede concluirse que solo cabe el arrendamiento de viviendas protegidas cuando el destino de las viviendas haya sido el de su arrendamiento.

La regulación básica del arrendamiento de las viviendas protegidas se recoge en la propia Ley de Arrendamientos Urbanos y, por lo tanto, a estos efectos se tratará de un contrato de arrendamiento más, por ejemplo a efectos de determinación del plazo de duración del contrato, salvo que exista normativa específica autonómica al respecto.

Además, la disposición adicional primera de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1994, establece una serie de criterios específicos para las «viviendas de protección oficial en arrendamiento». En principio, podría parecer que esta normativa es de obligado cumplimiento, sea cual sea la normativa (estatal o autonómica) que resulte aplicable a la promoción de las viviendas, habida cuenta las competencias exclusivas estatales en materia de arrendamiento (art. 149.1.8.º CE); pero el propio apartado 7 de la disposición adicional primera de la LAU establece que su contenido «será de aplicación general en defecto de legislación específica de las Comunidades Autónomas con competencia en la materia».

Por lo tanto, para determinar el régimen jurídico de las viviendas protegidas en arrendamiento habrá de estar en primer lugar a la normativa específica autonómica y, solo si la normativa autonómica no establece nada al respecto, entrará en carga la normativa estatal. De esta forma, la normativa estatal cumple un papel supletorio que puede resultar coherente desde la perspectiva del reparto competencial en materia de viviendas (recuérdese que todas las Comunidades Autónomas han asumido competencias exclusivas en materia de vivienda), pero que, sinceramente, se compagina mal con la competencia exclusiva del Estado en materia de arrendamientos. Parece claro, en todo caso, que el Estado no ha querido imponer un modelo contractual al arrendamiento de viviendas protegidas a las Comunidades Autónomas, sino que, más bien, ha dejado libertad absoluta. Frente a la jurisprudencia constitucional que anula preceptos sencillamente por ser considerados normativamente como supletorios (valga como referencia la STC 61/1997, de 20 de marzo), es cierto que es

---

(8) Así se establece, por ejemplo, en el artículo 3 del RD 3148/1978, de 10 de noviembre, que establece que «las viviendas de protección oficial habrán de dedicarse a domicilio habitual y permanente sin que, bajo ningún concepto, puedan destinarse a segunda residencia o a cualquier otro uso».



muy frecuente el formato supletorio en la normativa estatal que afecta a materias en las que las Comunidades Autónomas tienen competencias exclusiva, recordando acertadamente Velasco Caballero<sup>(9)</sup> que esta doctrina constitucional no impide por sí toda suerte de normas supletorias del Estado, aunque no puede dejar de tenerse en cuenta que la STC 79/2024, de 21 de mayo, ha anulado el artículo 16 de la LDV que regulaba la vivienda protegida aduciendo, precisamente, su carácter supletorio.

En cualquier caso, como comprobaremos, es habitual que la normativa autonómica siga como modelo esta regulación estatal. Los parámetros supletorios que establece la disposición adicional primera de la LAU son los siguientes:

#### 4.1 Duración del régimen legal

La normativa estatal prescinde de un plazo único de duración del régimen legal (como hemos visto, comúnmente de 30 años), vinculando la duración de este régimen legal al «período establecido en la normativa aplicable para la amortización del préstamo cualificado» que suele ser bien 10 años, bien 25. En el supuesto de que no exista préstamo, se establece que la duración legal alcanza los 25 años<sup>(10)</sup>.

El tenor literal es bastante concluyente y establece que el plazo de duración legal viene determinado por el «período establecido en la normativa aplicable» para la amortización, y no por la duración real del período de amortización, de forma que, puede defenderse, que una amortización anticipada del préstamo no debe reducir la duración del régimen legal de estas viviendas.

En cambio, no está claro desde cuando se computa la duración del régimen legal. Para el supuesto en el que no hay préstamo es claro, puesto que se dice expresamente que «desde la calificación definitiva», pero nada dice la norma para los supuestos en los que hay préstamo. Nos parece razonable mantener el mismo criterio y computarlo desde el momento del otorgamiento de la calificación definitiva, que es lo que establecen algunas normas autonómicas, cubriendo la laguna de la normativa estatal.

---

(9) VELASCO CABALLERO, F., «Complejidad competencial y diversidad de formas normativas: el caso de la Ley por el derecho a la vivienda», Revista de Derecho Público: Teoría y Método, núm. 8 (2023), p. 86.

(10) Aunque es obvio, no está de más recordar que una cosa es la duración de la vivienda al régimen legal de la protección pública y de su vinculación al régimen de arrendamiento (que coinciden temporalmente) y cuestión distinta es la duración del propio contrato de arrendamiento. En idénticos términos, *vid.* RODRÍGUEZ TAPIA, J. M., Comentario a la disposición adicional primera, en «Comentarios a la Ley de Arrendamientos Urbanos», Carlos Lasarte Coord., Tecnos, 1996, p. 1034.



## A. VIVIENDA PROTEGIDA. TRANSICIÓN DE LA VIVIENDA EN PROPIEDAD A LA VIVIENDA...

Alguna Comunidad Autónoma ha continuado este esquema jurídico para determinar el plazo para determinar la duración del régimen legal de las viviendas en arrendamiento (*vid.*, por ejemplo, la Comunidad Autónoma de Aragón<sup>(11)</sup> o la Comunidad Autónoma de Canarias)<sup>(12)</sup>, pero cabe tener en cuenta que muchas Comunidades Autónomas no distinguen, para la determinación de la duración del régimen legal, entre viviendas destinadas a venta o a arrendamiento, estableciendo un plazo homogéneo de 30 años, como ocurre, por ejemplo, en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha<sup>(13)</sup> o incluso una calificación permanente en la Comunidad Valenciana<sup>(14)</sup>. Esta homogeneización de la duración del régimen legal de las viviendas destinadas a arrendamiento trae causa del tajante régimen que, a estos efectos, se ha producido a partir del Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, que establece el régimen jurídico del Plan estatal 2005-2008 cuyo artículo 5 establece:

*«Las viviendas sujetas a regímenes de protección pública que se acojan a las medidas de financiación establecidas en este Real Decreto tendrán un régimen de protección, sin posibilidad de descalificación voluntaria, que se extenderá a toda la vida útil de la vivienda, considerando como tal un período de 30 años, contado desde su calificación definitiva, aunque las Comunidades Autónomas podrán establecer un plazo superior. Las viviendas protegidas de precio concertado se regularán conforme a lo que determine la normativa autonómica que les sea de aplicación».*

Si con anterioridad al Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, la normativa reguladora de planes estatales anteriores limitaba a 10 o 25 años desde la calificación definitiva, en virtud de la duración del préstamo de que se

---

(11) La Ley 24/2003, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de política de Vivienda Protegida de Aragón, establece, en su artículo 13.2.d que las viviendas calificadas para arrendamiento podrán descalificarse «una vez transcurrido el plazo de amortización del préstamo subsidiado para la promoción de viviendas protegidas en régimen de arrendamiento».

(12) *Vid.* artículo 7.1 del Decreto 1/2023, de 19 de enero, por el que se establecen las medidas de acceso a la propiedad de viviendas protegidas y se regula el procedimiento para su calificación, que prevé que «las viviendas protegidas de promoción privada calificadas en régimen de arrendamiento, una vez transcurrido el plazo de diez o veinticinco años, según proceda, podrán transmitirse a las personas arrendatarias o a terceros, con la previa autorización del Instituto Canario de la Vivienda. Para la autorización deberá acreditarse la amortización del préstamo calificado, en su caso».

(13) *Vid.* artículo 8.1. C del Decreto 173/2009, de 10 de noviembre.

(14) *Vid.* artículo 4.1 del Decreto 68/2023, de 12 de mayo, por el que se Aprueba el Reglamento de vivienda de protección pública y régimen jurídico de patrimonio público de vivienda y suelo de la Generalitat, que establece que «las viviendas y sus anejos que hayan obtenido la calificación definitiva por parte de la Conselleria competente en materia de vivienda mantendrán la citada calificación de manera permanente. Deberá hacerse constar de dicha forma expresamente en el acto administrativo que otorgue la Calificación Definitiva, y se reflejará en la escritura de Declaración de Obra Nueva, a los efectos de su constancia en el registro de la propiedad».



tratase, resulta evidente que esta norma estatal conlleva un aumento de la duración del régimen legal de las viviendas destinadas a arrendamiento. Esta extensión de la duración del régimen legal de las viviendas destinadas a arrendamiento se ve dulcificada (en los supuestos en los que el préstamo sea de 10 años) por la posibilidad de enajenar estas viviendas a partir del año 10 desde la calificación definitiva<sup>(15)</sup>; resulta evidente que la norma busca un equilibrio entre duración del régimen legal y su vinculación al arrendamiento, la vivienda continúa estando protegida hasta los 30 años, pero a partir del año décimo desaparece la vinculación al régimen de arrendamiento.

Esta extensión de la duración legal del régimen de protección de las viviendas destinadas a arrendamiento tuvo continuidad en el Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, que regulaba el Plan Estatal 2009-2012 (arts. 6.1 y 25), sin que estas previsiones se hayan mantenido a partir del Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016, dado que no tan solo prevé un programa de fomento del parque público de vivienda de alquiler (arts. 14 y siguientes), aunque mantiene las ayudas de subsidiación de préstamos convenidos regulados en los Planes Estatales de Vivienda anteriores (art. 9).

Finalmente, otras normas autonómicas han reducido ostensiblemente el plazo de duración del régimen legal de algunas viviendas destinadas al arrendamiento. Un buen ejemplo se encuentra en la Comunidad de Madrid en la que tanto las Viviendas con Protección Pública para venta o uso propio como las Viviendas con Protección Pública para arrendamiento tienen una duración de régimen legal de quince años<sup>(16)</sup>, plazo que coincide con la normativa andaluza que establece para las Viviendas de régimen especial y alojamientos protegidos una duración de 15 años, pero que se reduce a 10 años para las Viviendas protegidas de régimen general e incluso a 7 años para las viviendas protegidas de precio limitado<sup>(17)</sup>. Ahora bien,

(15) A estos efectos, el artículo 33.2 del RD 801/2005 prevé que «las viviendas protegidas a 10 años, una vez transcurrido este plazo, continuarán siendo protegidas, de acuerdo con lo previsto en el artículo 5 del presente Real Decreto, salvo las de renta concertada. El arrendador podrá mantenerlas en régimen de alquiler u ofrecerlas en venta, a compradores que cumplan las condiciones para poder acceder a las viviendas usadas definidas en este Real Decreto. El precio máximo de venta por metro cuadrado de superficie útil será de entre 1,5 y dos veces el precio máximo legal de referencia establecido en el artículo 32 de este Real Decreto, correspondiente al momento de su calificación provisional, una vez actualizado mediante la aplicación de la variación porcentual del Índice de Precios de Consumo, Índice General, registrada desde la fecha de la calificación provisional hasta la de la venta».

(16) *Vid.* artículo 10 del Decreto 74/2009, de 30 de julio, por el que se establece el reglamento de Viviendas con Protección Pública de Madrid.

(17) *Vid.* artículo 10 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.



## A. VIVIENDA PROTEGIDA. TRANSICIÓN DE LA VIVIENDA EN PROPIEDAD A LA VIVIENDA...

resulta claro que si para la promoción de estas modalidades de viviendas autonómicas se han recibido ayudas estatales (ya se trate de préstamos convenidos, de su subsidiación o subvenciones), resultará aplicable la duración del régimen legal previsto en la normativa estatal y no el previsto en la normativa autonómica, habida cuenta el carácter atractivo de la normativa estatal.

Sea como fuere, nos parece obvio que la normativa autonómica se encuentra habilitada (con base en lo previsto en el apartado 7 de la disposición adicional primera de la LAU) a establecer plazos distintos a los previstos en la LAU. Pero esta conclusión no es trasladable a las normas de naturaleza estatal. Resulta claro, en nuestra opinión, que una norma con rango de Ley con un contenido específico relativo al arrendamiento de viviendas protegidas no puede ser contradicho por otra normativa estatal, resultando absolutamente increíble que tanto el Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, como el Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, ambos posteriores a 1994 (fecha de aprobación de la vigente LAU) establecieran plazos de duración del régimen legal de las viviendas en arrendamiento superiores a los contemplados en la disposición adicional primera de la LAU, siendo claro para quien escribe estas líneas que ha de aplicarse esta última normativa en detrimento de las normativa reguladora de los planes estatales de vivienda.

Más allá de lo anterior, cabe llamar la atención sobre la duración del régimen legal de las viviendas protegidas, actualmente en debate. No puede desconsiderarse que buena parte de las viviendas protegidas que se han construido (muchas de ellas con ayudas económicas públicas) que constan en la tabla con la que comenzamos el presente capítulo ya no son viviendas protegidas o están a punto de dejar de serlo y se han convertido en libres. Con anterioridad al RDL 31/1978, de 31 de octubre, la duración del régimen legal era de 50 años<sup>(18)</sup>, reduciéndose a 30 años en el mencionado RDL, oscilando la normativa autonómica entre la calificación permanente

---

(18) Debe tenerse que, en estos supuestos, aunque se mantenga el régimen de protección, los precios de venta y renta están liberalizados con base en lo previsto en el Real Decreto 727/1993, de 14 mayo, que, en su artículo primero que «el precio de venta en segunda y posteriores transmisiones de las viviendas de protección oficial de promoción privada acogidas a regímenes anteriores al Real Decreto-ley 31/1978, de 31 de octubre, será el que libremente acuerden las partes. A estos efectos, también se considerarán segundas transmisiones, las primeras que se realicen a partir de la vigencia de este Real Decreto, cuando las viviendas se destinaran con anterioridad a arrendamiento o estuvieran ocupadas por quienes las promovieron». Debe tenerse en cuenta que, en las viviendas protegidas, el precio de arrendamiento se calcula con base en el precio de venta. Asimismo, debe tenerse en cuenta que, a pesar de que este Real Decreto se refiera exclusivamente a las VPO de promoción privada, afecta también a las viviendas protegidas promovidas por las Administraciones públicas, puesto que el régimen de promoción pública únicamente existe jurídicamente desde el Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre (en idéntico sentido se manifiesta el Informe de la Dirección General para la Vivienda, el Urbanismo y la Arquitectura de 20 de junio de 1994).



en la legislación catalana y los 10/15 años desde la calificación definitiva en la legislaciones madrileña o andaluza. La LDV intentó, en su artículo 16 establecer como régimen general la duración permanente de la calificación como vivienda protegida, pero fue anulado por la STC 79/2024, de 21 de mayo, sin perjuicio del mantenimiento de esta calificación urbanística y las limitaciones a su alteración previstas en el artículo 15.1c) LDV que no ha sido anulado por el TC<sup>(19)</sup>.

## 4.2 Revisión de las rentas

La revisión de las rentas regulada en el apartado tercero de la disposición adicional primera ha sido modificada por la disposición final 1.2 de Ley 2/2015, de 30 de marzo, constituyendo el único cambio que hasta el momento se ha producido en esta disposición adicional.

Con base es esta nueva regulación, no se aplicará revisión de rentas de las viviendas de protección oficial salvo pacto explícito entre las partes. En caso de pacto expreso entre las partes sobre algún mecanismo de revisión de valores monetarios que no detalle el índice o metodología de referencia, la renta se revisará para cada anualidad por referencia a la variación anual del Índice de Garantía de Competitividad. Resulta evidente el contraste de esta previsión normativa del apartado tercero de la disposición adicional primera de la LAU con las previsiones vigentes del artículo 18 de la LAU y la disposición adicional undécima, relativa al Índice de referencia para la actualización anual de los contratos de arrendamiento de vivienda, añadida por la disposición final 1.5 de la LDV.

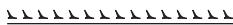
## 4.3 Coste de los servicios

El arrendador podrá percibir el coste real de los servicios de que disfrute el arrendatario y satisfaga el arrendador. La normativa autonómica mantiene esta previsión normativa de forma regular, estableciéndolo, por ejemplo, de forma expresa la normativa madrileña<sup>(20)</sup>, que como contrapartida establece que «el arrendador deberá asumir la administración, explotación y mantenimiento del inmueble hasta que concluya el período de

---

(19) Hemos analizado esta cuestión con detalle en el Capítulo XV del presente Tratado.

(20) Así, el artículo 13.4 del Decreto 74/2009, de 30 de julio, establece que «el arrendador podrá percibir, además de la renta inicial o revisada que corresponda, el coste real de los servicios de que disfrute el inquilino y se satisfagan por el arrendador, así como las demás repercusiones autorizadas por la legislación aplicable».



vinculación al régimen de protección» (art. 13.5 del Decreto 74/2009, de 30 de julio, de la Comunidad de Madrid).

#### 4.4 Nulidad de los supuestos de sobreprecio

Establece la disposición adicional primera de la LAU que se considerarán nulas de pleno derecho las cláusulas y estipulaciones que establezcan rentas superiores a las máximas autorizadas en la normativa aplicable, sin perjuicio de que, además, pueda iniciarse un procedimiento sancionador al respecto. Esta previsión legal parece pretender corregir la línea jurisprudencial que, desde la Sentencia del Tribunal Supremo de 1992 (RJ 1992/6882), afirmaba que la previsión contractual de sobreprecios no afectaba a la validez (ni total ni parcial del contrato) y, en efecto, la Sentencia del TS de 14 de mayo de 2009 (RJ 2009/3027) enfatiza este cambio normativo para justificar la nulidad parcial del contrato que prevea el sobreprecio, de forma de se produce una vuelta a jurisprudencia originaria al respecto<sup>(21)</sup>.

La normativa sancionadora autonómica no recoge esta previsión, probablemente por considerarla de contenido puramente civil (en principio, competencia estatal), centrándose la normativa autonómica en caracterizar la realización de un sobreprecio como infracción, atribuyéndole el mayor rango contemplado (bien como muy grave o grave, según proceda)<sup>(22)</sup>.

Asimismo, es absolutamente frecuente que la normativa autonómica contemple que la comisión de un sobreprecio conlleva, como medida accesoria a la sanción que quepa imponer por la comisión de la infracción, la necesidad de devolver las cantidades indebidamente cobradas<sup>(23)</sup>.

---

(21) Un completo análisis de la evolución jurisprudencial al respecto se puede encontrar en DE LA IGLESIAS PRADOS, E., «La ineeficacia del sobreprecio de la renta en los arrendamientos de vivienda protegida», Revista de Derecho patrimonial, núm. 24 (2010), pp. 225 ss. *Vid.* también LÓPEZ FERNÁNDEZ, L. M., «La venta con sobreprecio de viviendas de protección oficial en España: una ecuación irresoluble», en Estudios de derecho de contratos: En homenaje a Antonio Manuel Morales Moreno, 2018, pp. 225 ss.

(22) Un buen ejemplo lo encontramos en la Ley 9/2003, de 26 de marzo, que establece el régimen sancionador en materia de viviendas protegidas de la Comunidad de Madrid, contemplando como infracción muy grave «Percibir, por cualquier concepto, en la construcción, compraventa, adjudicación o arrendamiento de las viviendas protegidas, cualquier cantidad no permitida por la normativa aplicable, incluidas las cantidades que pudieran derivarse de ampliación de equipamiento o de sustitución o mejora de calidades» (art. 8.a). Otro ejemplo lo encontramos en la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de vivienda y suelo de Andalucía que establece como infracción muy grave «la percepción de cualquier sobreprecio, prima o cantidad distinta a la que corresponda satisfacer a la persona que compre o arriende una vivienda protegida en concepto de precio máximo de venta o de alquiler» (art. 20.i).

(23) Por ejemplo, *vid.* artículo 11.1.c de la Ley 9/2003, de 26 de marzo, de la Comunidad de Madrid.



## 5. ESPECIALIDADES DE LAS VIVIENDAS PROTEGIDAS DE PROMOCIÓN PÚBLICA

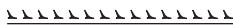
En línea de principio, cabe afirmar que las viviendas protegidas promovidas por las Administraciones públicas no tienen, salvo las excepciones que de inmediato analizaremos, un especial régimen jurídico con respecto a las construidas por promotores privados. Puede llevar a engaño al respecto, el apartado 6.<sup>º</sup> de la disposición adicional primera de la LAU que establece que las reglas que hemos reseñado en el apartado anterior no resultan aplicables a las «viviendas de promoción pública reguladas por el Real Decreto-Ley 31/1978»; pero debe notarse que este apartado no se está refiriendo al conjunto de las viviendas de promoción pública, sino tan solo a las reguladas por una norma concreta, el RDL 31/1978, por lo que resulta evidente que esta limitación (tenga la justificación que tenga) no se puede extender a viviendas de promoción públicas sujetas a otros regímenes jurídicos, especialmente las viviendas de promoción pública construidas al amparo de normativa autonómica. Por lo tanto, las consideraciones que se han hecho en el apartado anterior deben considerarse plenamente aplicables a las promociones de viviendas protegidas realizadas por promotores públicos. En el fondo, las normas reguladoras de los sucesivos planes estatales (y autonómicos) de viviendas han establecido reglas comunes aplicables tanto a promotores públicos, como a promotores privados, difuminándose las diferencias al respecto.

En esta línea, el apartado 8 de la propia disposición adicional primera de la LAU establece que:

*«El arrendamiento de viviendas de protección oficial de promoción pública se regirá por las normas particulares de éstas respecto del plazo de duración del contrato, las variaciones de la renta, los límites de repercusión de cantidades por reparación de daños y mejoras, y lo previsto respecto del derecho de cesión y subrogación en el arrendamiento, y en lo no regulado por ellas por las de la presente Ley, que se aplicará íntegramente cuando el arrendamiento deje de estar sometido a dichas disposiciones particulares. La excepción no alcanzará a las cuestiones de competencia y procedimiento en las que se estará por entero a lo dispuesto en la presente Ley».*

De esta forma, se establece también para las viviendas protegidas de promoción pública la primacía de la normativa específica reguladora (normalmente, autonómica) y el carácter supletorio de la LAU.

Debe tenerse en cuenta que bastantes normas autonómicas han regulado el régimen jurídico de las viviendas protegidas de promoción pública,



## A. VIVIENDA PROTEGIDA. TRANSICIÓN DE LA VIVIENDA EN PROPIEDAD A LA VIVIENDA...

centrándose en la definición de los destinatarios de estas viviendas y en las modalidades de su adjudicación<sup>(24)</sup>, pudiéndose afirmar que en bastantes Comunidades Autónomas se ha terminado por imponer la elección de los beneficiarios a través del sorteo. Aunque debe matizarse que la regulación de las modalidades de adjudicación no es exclusiva de las viviendas de titularidad pública, sino que en alguna Comunidad Autónoma se ha regulado el procedimiento de enajenación o arrendamiento de las viviendas protegidas de promoción privada (más allá, obvio es, de la necesidad de que los beneficiarios cumplan determinados requisitos materiales y económicos) normalmente a través de la creación de Registros de Solicitantes de Vivienda.

## 6. RÉGIMEN DE TRANSMISIÓN DE LAS PROMOCIONES DE VIVIENDAS PROTEGIDAS EN ARRENDAMIENTO

El Real Decreto 1/2002 de 11 de enero, por el que se articula el Plan estatal de vivienda 2002-2005, estableció un régimen específico para la enajenación de promociones de viviendas protegidas en arrendamiento, afirmándose en su artículo 20.3:

*«Las viviendas protegidas para alquiler podrán ser enajenadas por sus promotores, individualizadamente o por promociones completas, según proceda de acuerdo con la normativa aplicable, en cualquier momento del período de vinculación a dicho régimen de uso, previa autorización, y en las condiciones fijadas por parte del órgano competente de la Comunidad Autónoma o de las Ciudades de Ceuta y Melilla, a nuevos titulares, incluyendo sociedades o fondos de inversión inmobiliaria, pudiendo retener, si así lo acuerdan, la gestión de las promociones, con la obligación, por parte de los adquirentes, de atenerse a las condiciones, plazos y rentas máximas establecidos en este Real Decreto, subrogándose en sus derechos y obligaciones y pudiendo subrogarse, total o parcialmente, en la financiación cualificada que hubieran obtenido los promotores».*

Este régimen jurídico se trasladó a algunas normas autonómicas<sup>(25)</sup> e inspiró el régimen del siguiente Plan estatal de vivienda, el relativo al

---

(24) Baste al efecto la referencia al Decreto 52/2016, de 31 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se crea el Parque de Viviendas de Emergencia Social y se regula el proceso de adjudicación de viviendas de la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid.

(25) Así, el artículo 54 de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de vivienda de Canarias, en la redacción dada por la Ley 1/2006 de 7 de febrero, establece: «1. Sin perjuicio de que el régimen



periodo 2005-2008, articulado jurídicamente a través del Real Decreto 801/2005 de 1 de julio, cuyo artículo 33.5 establece:

*«Los titulares de las viviendas protegidas para alquiler podrán enajenarlas a nuevos titulares, siempre que se trate de sociedades que incluyan en su objeto social el arrendamiento de viviendas, incluyendo sociedades o fondos de inversión inmobiliaria. La enajenación será por promociones completas, según proceda de acuerdo con la normativa aplicable, en cualquier momento del período de vinculación a dicho régimen de uso, sin sujeción a los precios legales máximos de referencia establecidos en el artículo 32.1 de este Real Decreto, previa autorización, y en las condiciones fijadas por parte del órgano competente de las Comunidades Autónomas o de las Ciudades de Ceuta y Melilla.*

*Los titulares promotores podrán:*

- a) *Retener la gestión de las promociones enajenadas, con la obligación, en todo caso, por parte de los compradores, de atenerse a las condiciones, compromisos, plazos y rentas máximas establecidos en este Real Decreto, subrogándose en sus derechos y obligaciones y pudiendo subrogarse, total o parcialmente, en la financiación cualificada que hubieran obtenido los promotores.*
- b) *Ceder la gestión de las mismas a organismos públicos, entidades sin ánimo de lucro, o a sociedades que incluyan en su objeto social el arrendamiento de viviendas, con la obligación, por parte de los gestores, de atenerse a las condiciones, compromisos, plazos y rentas máximas establecidos en este Real Decreto».*

Nótese que la regulación es bastante pareja, pero por el camino se pierde la necesidad de previa autorización. Igualmente, este régimen jurídico está en la base en alguna regulación equivalente y, por ejemplo, el Decreto 74/2009, de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Viviendas con Protección Pública de la Comunidad de Madrid, establece

---

de protección se extienda a lo que establezcan las legislaciones estatal y autonómica, las viviendas protegidas de promoción privada en régimen de arrendamiento podrán ser transmitidas a los arrendatarios o a terceros que cumplan los requisitos establecidos en la presente Ley, una vez transcurrido el plazo de cinco años en régimen de arrendamiento y amortizado, en su caso, el préstamo hipotecario correspondiente, en los términos en que se disponga reglamentariamente. 2. Las viviendas protegidas para alquiler podrán ser enajenadas por sus promotores, individualizadamente o por promociones completas, según proceda de acuerdo con la normativa aplicable, en cualquier momento del período de vinculación a dicho régimen de uso, previa autorización y en las condiciones fijadas por el Instituto Canario de la Vivienda, a nuevos titulares que las sigan destinando a arrendamiento, que se subrogarán en los derechos y obligaciones de los anteriores promotores, y que se pueden subrogar, asimismo, en la financiación cualificada que hubieran obtenido aquéllos».



A. VIVIENDA PROTEGIDA. TRANSICIÓN DE LA VIVIENDA EN PROPIEDAD A LA VIVIENDA...

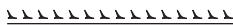
en su artículo 18 el siguiente régimen de transmisión, recuperando la necesidad de previa autorización:

*«Las viviendas con protección pública para arrendamiento y arrendamiento con opción de compra, podrán ser enajenadas por sus titulares por promociones completas, de manera parcial, incluso individualmente, y a precio libre, en cualquier momento del periodo de vinculación a dicho régimen de uso, previa autorización de la Consejería competente en materia de vivienda, a un nuevo titular o titulares, siempre que sean personas jurídicas, incluyendo sociedades o fondos de inversión inmobiliaria, pudiendo retener, si así lo acuerdan, la gestión de las promociones, con la obligación por parte del nuevo o los nuevos titulares, de atenerse a las condiciones, plazos y rentas máximas establecidos, subrogándose en sus derechos y obligaciones».*

Curiosamente (o no) este régimen de las transmisiones de promociones de viviendas protegidas en arrendamiento ha sido superado por la Ley 9/2017, de 3 de julio, por la que se establece el mecanismo de naturaleza no tributaria compensatorio de la repercusión obligatoria del Impuesto sobre Bienes Inmuebles a los arrendatarios de viviendas de la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid y se adoptan medidas en materia de vivienda protegida, cuyo artículo 5 establece:

*«Artículo 5. Enajenación de promociones y garantías al inquilino.*

- 1. Las viviendas con protección pública para arrendamiento y arrendamiento con opción de compra calificadas definitivamente podrán ser enajenadas por sus promotores por promociones completas.*
- 2. Cuando se trate de promociones mixtas, podrán ser enajenadas la totalidad de las Viviendas con Protección Pública para arrendamiento o arrendamiento con derecho de opción de compra que integran la promoción.*
- 3. La enajenación prevista en el apartado anterior podrá efectuarse con libertad en el establecimiento del precio, en cualquier momento del periodo de vinculación a dicho régimen de uso, previa autorización de la Consejería competente en materia de vivienda, a un nuevo titular o titulares, con derecho de adquisición preferente para personas jurídicas de reconocida dedicación a la gestión de vivienda protegida con fines sociales, pudiendo retener, si así lo acuerdan, la gestión de las promociones, con la obligación por parte del nuevo o los nuevos titulares, de atenerse a las condiciones, plazos y rentas máximas establecidos, subrogándose en sus derechos y obligaciones.*
- 4. En las enajenaciones reguladas en este precepto, el adquirente o nuevo titular quedará obligado a atenerse a las condiciones, plazos y rentas máximas establecidas en el contrato, subrogándose en todos*



*los derechos y obligaciones. En cualquier caso, dichas enajenaciones no podrán ir en perjuicio de terceros.*

*5. Se exceptúa de lo dispuesto en los apartados anteriores la vivienda con protección pública cuya titularidad corresponda a la Comunidad de Madrid, que no podrá ser objeto de transmisión a terceros distintos de los inquilinos o sus causahabientes».*

La novedad de esta regulación reside en el establecimiento de un posible derecho de adquisición preferente «para personas jurídicas de reconocida dedicación a la gestión de vivienda protegida con fines sociales». Nótese que no está estableciendo que la transmisión únicamente se pueda realizar a personas con reconocida dedicación a la gestión de vivienda con fines sociales, sino que puede realizarse la transmisión a cualquier nuevo adquirente, persona física o jurídica, con experiencia en gestión de vivienda protegida con fines sociales o sin ella. A las «personas jurídicas de reconocida dedicación a la gestión de vivienda protegida con fines sociales» se les otorga un derecho de adquisición preferente, pero ¿cómo se articula este derecho? ¿se trata de un derecho de tanteo y retracto? ¿existe un plazo en el que debe comunicarse el posible ejercicio del derecho de adquisición preferente? ¿qué personas jurídicas cumplen estos requisitos de gestión con fines sociales? ¿existe algún registro al respecto? Demasiadas preguntas sin una respuesta clara, que permite concluir que este derecho de adquisición preferente no tiene recorrido alguno.

Todo lo anterior se refiere a la enajenación de promociones de viviendas protegidas en arrendamiento de promoción privada. Cuando estas promociones formen parte de los parques públicos de vivienda, definidos en el artículo 27 LDV, se limita fuertemente el régimen de disposición. Así, el artículo 28.1.d LDV establece que para la gestión de los parques públicos de vivienda y el cumplimiento de sus finalidades, las Administraciones Pùblicas competentes en materia de vivienda y sus entes adscritos o dependientes, de conformidad con lo dispuesto en su legislación y normativa de aplicación, y sin perjuicio de los criterios específicos que esta estabilidadca, podrán:

*«d) Enajenar los bienes patrimoniales integrantes de los parques públicos de vivienda, mediante los procedimientos admitidos por la legislación aplicable, únicamente a otras Administraciones Pùblicas, sus entes instrumentales o a personas jurídicas sin ánimo de lucro, dedicadas a la gestión de vivienda con fines sociales, y mediante la obligación por parte del nuevo o nuevos titulares, de atenerse a las condiciones, plazos y rentas máximas establecidos, subrogándose en sus derechos y obligaciones».*



## A. VIVIENDA PROTEGIDA. TRANSICIÓN DE LA VIVIENDA EN PROPIEDAD A LA VIVIENDA...

Esto es, las promociones de viviendas que se integren en parques públicos de vivienda y tengan la consideración de bienes patrimoniales únicamente podrán enajenarse a otras Administraciones públicas (o sus entes instrumentales) o a personas jurídicas sin ánimo de lucro dedicadas a la gestión de vivienda con fines sociales; de esta forma, se excluye claramente a personas jurídicas con ánimo de lucro. La diferencia de régimen jurídico es notable.

En todo caso, deben reseñarse dos claves. En primer lugar, y como enfatiza el propio tenor de artículo, este régimen limitativo de transmisión se refiere a las promociones que tengan la naturaleza de patrimoniales, dado que las que tengan naturaleza demanial no podrán enajenarse, en aplicación del carácter inalienable insito de estos bienes. En segundo lugar, debe tenerse en cuenta que no todas las promociones de viviendas en arrendamiento construidas por las Administraciones o sus entes instrumentales se sujetarán a este restrictivo régimen jurídico, siendo clave a estos efectos el alcance autonómico de estos parques públicos de vivienda, a la vista de la nulidad del último párrafo del artículo 27.1 LDV por parte de la STC 79/2024, de 21 de mayo. Nótese, finalmente y a estos efectos, por si el lector no había reparado en ello, que los parques públicos de vivienda regulados en los artículos 27 y ss. LDV no se refieren únicamente a los de titularidad estatal, sino que afecta también a los autonómicos y municipales.

## 7. BIBLIOGRAFÍA

- BARJA PEREIRO, J., «Las viviendas de protección oficial en la nueva Ley de Arrendamientos Urbanos», en *Jornada sobre la Ley de Arrendamientos Urbanos*, Cámaras de la Propiedad Urbana de Castilla y León, Valladolid, 1994, pp. 79 ss.
- CABALLERO LOZANO, J. M.<sup>a</sup>, «Disposición adicional primera. Régimen de las viviendas de protección oficial en arrendamiento», en *Ley de Arrendamientos Urbanos*, Eugenio Llamas Coord., *La Ley*, 2007, pp. 1227 ss.
- IGLESIAS PRADOS, E. de la, «La ineeficacia del sobreprecio de la renta en los arrendamientos de vivienda protegida», *Revista de Derecho patrimonial*, núm. 24 (2010), pp. 225 ss.
- LÓPEZ FERNÁNDEZ, L. M., «La venta con sobreprecio de viviendas de protección oficial en España: una ecuación irresoluble», en *Estudios de derecho de contratos: En homenaje a Antonio Manuel Morales Moreno*, 2018, pp. 225 ss.
- REBOLLEDO VARELA, A. L., «Disposición Adicional Primera», en *LAU. La nueva Ley de Arrendamientos Urbanos*, Lex Nova, Valladolid, 1994, pp. 548 ss.
- REGLERO CAMPOS, F., «Régimen de las viviendas de protección oficial en arrendamiento», en *Comentarios a la Ley de Arrendamientos Urbanos*, dirigidos por Rodrigo Bercovitz, Ed. Aranzadi, Pamplona, 1995, pp. 857 ss.



TRATADO DE DERECHO DE LA VIVIENDA

REGLERO CAMPOS, F., y COSTAS RODAL, L., «Régimen de las viviendas de protección oficial en arrendamiento», en *Comentarios a la Ley de Arrendamientos Urbanos*, Bercovitz Rodríguez-Cano Coord., Aranzadi, 2020.

TINAUT ELORZA, J. J., *La política de fomento del alquiler en los planes estatales de vivienda de los noventa*, CyTET, núm. 125 (2000), pp. 505 ss.

VELASCO CABALLERO, F., «Complejidad competencial y diversidad de formas normativas: el caso de la Ley por el derecho a la vivienda», Revista de Derecho Público: Teoría y Método, núm. 8 (2023), p. 61 ss.

