

# INFORMES Y DICTAMENES

## VENTA DE VIVIENDAS DE PROTECCION ESTATAL

351.778.53(46)

*El decreto de 21 de diciembre de 1961 exige en términos absolutos, para que las viviendas de protección estatal puedan ser vendidas, que en la calificación definitiva conste conferida dicha facultad; y, sin embargo, existen numerosos supuestos en los que la enajenación resulta posible sin concurrir el citado requisito.*

*El presente dictamen, extraído de los Anales de la Dirección General de lo Contencioso del Estado, a pesar de tener fecha 1962 no por eso ha perdido actualidad, ya que la ley de Viviendas de Protección Oficial y su Reglamento no entrarán en vigor hasta 1 de enero de 1969. De otro lado, no deja de ser menos interesante para el sector de la función pública que con mayor frecuencia acude para obtener su vivienda a la protección oficial, generalmente a través de los distintos Patronatos estatales.*

La interpretación del Decreto de 21 de diciembre de 1961 precisa el examen de la legislación reguladora de esta materia, en las distintas clases de viviendas de protección estatal, existente al tiempo de la publicación del referido decreto.

Las viviendas de protección estatal pueden ser de las siguientes clases:

a) Casas Baratas; b) Casas Económicas; c) Casas para Funcionarios; d) Viviendas de la ley Salomón; e) Viviendas Bonificables; f) Viviendas Protegidas, y g) Viviendas

de Renta Limitada, con su variedad de viviendas subvencionadas.

*Casas Baratas.*—Según el artículo 7 del decreto-ley de 10 de octubre de 1942, las casas baratas pueden construirse para ser habitadas por sus propios dueños, para ser concedidas en alquiler o para venderse.

El artículo 10 del referido decreto-ley dispone que la casa barata que haya llegado a ser patrimonio del beneficiario que la habita queda vinculada a su propietario y no puede, durante cincuenta años, ser vendida.

La orden de 10 de mayo de 1944 sólo permite la desvinculación de estas casas cuando hayan sido construidas sin más beneficios que las exenciones tributarias.

De todos estos preceptos se deduce que las casas baratas no habitadas por sus dueños pueden venderse sin necesidad de autorización administrativa, aunque hayan sido construidas para alquiler; mientras que las ocupadas por sus dueños, sólo pueden venderse, previa desvinculación, si hubieren sido construidas sin préstamos del Estado.

*Casas Económicas.*—Estas casas se rigen por el decreto-ley de 29 de julio de 1925, que en muchas materias se remiten al decreto-ley de Casas Baratas de 10 de octubre de 1924.

En lo referente a la transmisión, el artículo 31 dice que «podrán ser declaradas inalienables e inembargables, con sujeción a los preceptos contenidos en el artículo 10 del decreto-ley de 10 de octubre de 1924, a petición de los interesados y con arreglo a las condiciones que reglamentariamente se fijen».

Por tanto, las casas económicas pueden ser vendidas, aun aquellas que hayan llegado a ser patrimonio de su ocupante, salvo que éste hubiere pedido voluntariamente la vinculación.

*Casas para Funcionarios.*—El artículo 10 del decreto-ley de 15 de agosto de 1927 aplica a estas viviendas idéntica regulación que la de las casas económicas, y, por consiguiente, sólo a petición del interesado pueden quedar tales casas vinculadas y prohibida su venta.

*Viviendas de la ley Salmón.*—La regla general es que las viviendas acogidas a la ley de 25 de junio de

1935 no pueden venderse por pisos, por prohibirlo expresamente el decreto-ley de 20 de febrero de 1948, salvo que, al iniciarse el expediente de construcción, se hubiere manifestado que se construían para ser vendidas por pisos, a tenor del decreto de 25 de junio de 1948.

*Viviendas Bonificables.*—Las viviendas bonificables están acogidas a tres regímenes completamente distintos: el de la ley de 25 de noviembre de 1944; el del decreto-ley de 19 de noviembre de 1948, y el modificado por el decreto-ley de 27 de noviembre de 1953 y refundido por la orden de 10 de julio de 1954.

Las viviendas bonificables construidas al amparo de la ley de 25 de noviembre de 1944, al igual que las viviendas de la ley Salmón, no pueden venderse si en la solicitud inicial del expediente no se hizo constar que se construían para ser vendidas por pisos, toda vez que el decreto-ley de 20 de febrero de 1948 y el decreto de 25 de junio de 1948 son de aplicación conjunta a las viviendas de la ley Salmón y a las bonificables del año 1944.

En las viviendas bonificables del año 1948, el artículo 9 del decreto-ley de 19 de noviembre de 1948 dispone que «En la solicitud inicial se señalará qué beneficios se interesa de los que se comprenden en el artículo 7 de este decreto-ley, expresándose asimismo si el solicitante se propone vender el inmueble por pisos, y entendiéndose que quien no lo haga constar así renuncia a su facultad de vender ulteriormente los pisos».

La norma octava de la orden de 10 de julio de 1954 contiene análogo precepto para las viviendas bonificables del año 1953.

Resumiendo la regulación de las viviendas bonificables, en todas ellas, cualquiera que sea el régimen a que estén acogidas, sólo pueden venderse por pisos cuando en la solicitud inicial así se hubiere expresado.

*Viviendas Protegidas.* — El artículo 13 de la ley de 19 de abril de 1939 admite en términos generales que las viviendas protegidas pueden alquilarse y venderse incluso por pisos.

El artículo 75 del Reglamento de 8 de septiembre de 1939 regula un caso especial en que se precisa autorización del Instituto, al decir que «mientras las viviendas cedidas en propiedad estén sujetas al régimen establecido en este Reglamento no podrán ser enajenadas sin expresa autorización del Instituto».

Con arreglo a estos preceptos se deduce que las viviendas protegidas pueden venderse siempre por pisos, y sin necesidad de autorización administrativa, salvo el caso de que el comprador de una de estas viviendas quiera a su vez revenderla, en cuyo supuesto sí se necesita autorización.

*Viviendas de Renta Limitada.* — Se incluyen aquí también las viviendas subvencionadas, que en esta materia no ofrecen especialidad alguna distinta de las de renta limitada, en cuya clase están encuadradas.

El artículo 30 de la ley de 15 de julio de 1954, siguiendo el mismo sistema que el de las viviendas protegidas, admite en términos generales la venta en bloque o por viviendas.

El párrafo segundo del artículo 102 del Reglamento de 24 de junio de 1955 exige la autorización del Instituto Nacional de la Vivienda para la venta de las viviendas construidas por los particulares para uso propio.

De estos dos únicos preceptos se desprende que las viviendas de renta limitada siempre pueden ser vendidas, incluso por pisos, y sin necesidad de autorización del Instituto, la cual únicamente se precisa en el caso de viviendas construidas para uso propio.

Esta era la legalidad vigente antes de la publicación del decreto de 21 de diciembre de 1961, el que procede resumir de la siguiente forma:

Todas las viviendas de protección estatal pueden venderse, incluso por pisos, y sin necesidad de autorización administrativa, con las siguientes excepciones:

1. Las casas baratas ocupadas por sus dueños, las cuales no pueden venderse, ni aun con autorización del Instituto, salvo que se hayan construido sin préstamos del Estado, en cuyo caso sí pueden ser vendidas previa su desvinculación.

2. Las casas económicas, y para funcionarios que hayan sido vinculadas a petición del interesado, y con la misma salvedad anterior.

3. Las viviendas de la ley Salmón y las bonificables si en la solicitud inicial del expediente de construcción no se expresó el propósito de venderlas por pisos.

4. Las viviendas protegidas, cuando el comprador de una de estas viviendas quiera revenderla, en cuyo supuesto se necesita autorización del Instituto.

5. Las viviendas de renta limitada construidas para uso propio, necesitándose autorización del Instituto.

No obstante ser claro que la regla general es la transmisibilidad por venta, incluso separadamente por pisos, y sin necesidad de autorización administrativa, lo cierto es que el

Instituto Nacional de la Vivienda venía imponiendo limitaciones a dicha facultad.

Antes de la circular de 19 de octubre de 1961, la limitación consistía simplemente en exigir siempre autorización del Instituto cuando se pretendía cambiar el régimen de utilización declarado en la solicitud inicial, esto es, cuando se quería vender viviendas construidas para dar en alquiler, o viceversa. Tal criterio tenía su fundamento en que, siendo discrecional la admisión de proyectos y haciéndose la selección atendiendo, entre otras circunstancias, al régimen de utilización expresado en la solicitud, el cambio de régimen debía ser autorizado por el Instituto.

La circular de 19 de octubre de 1961 limitó aún mucho más la facultad de venta, ya que no sólo siguió exigiendo la autorización del Instituto, sino que únicamente permitió el cambio de régimen de utilización en determinados supuestos, según se deduce de los siguientes párrafos entresacados de dicha circular.

«En las solicitudes iniciales que los promotores de cualquier clase de viviendas formulen para la construcción de viviendas de renta limitada o subvencionadas, deberán indicar con toda claridad el destino que piensan dar a las viviendas, que únicamente puede ser: uso propio; alquiler, y enajenación (título oneroso o gratuito).»

«Una vez otorgada la calificación provisional, no se admitirán peticiones de cambio de destino de viviendas, más que en los siguientes casos:

a) Tratándose de viviendas de uso propio (artículo 102 del Reglamento), en los casos en que el promotor acredite de manera fehaciente «razones

de necesidad o conveniencia notorias».

b) Transcurso de tres años, en viviendas destinadas a venta, que deberán ser alquiladas, de conformidad con lo establecido en el artículo 117 del Reglamento de 24 de junio de 1955, modificado por decreto 2158/1960, de 17 de noviembre (*Boletín Oficial del Estado* 26-XI) y orden de 1 de febrero de 1958, por lo que se refiere a viviendas subvencionadas.

c) Por aplicación del decreto 1723/1961, de 6 de septiembre de 1961 (*Boletín Oficial del Estado* 16-IX), en que se faculta a enajenar viviendas, en las condiciones que se determinan, a las empresas obligadas a construir.»

«Se denegarán todas las solicitudes de cambio de destino en las viviendas cuando no concurren las circunstancias antes expuestas.»

El decreto de 21 de diciembre de 1961 constituye la legislación vigente en esta materia. Su finalidad no parece ser el modificar ni refundir la regulación hasta entonces existente, sino más bien conseguir que el Instituto tenga conocimiento de todos los cambios de propiedad que se produzcan, a cuyo efecto exige autorización, aun en aquellos casos en que dicha facultad viniera expresada en la solicitud inicial.

Respondiendo a esa finalidad, el decreto se refiere en términos de la mayor amplitud a toda transmisión de viviendas y, por consiguiente, comprende no sólo la venta, sino también la donación, y no sólo la transmisión por viviendas independientes, sino también la transmisión en bloque.

Para interpretar debidamente el decreto, de forma que se cumpla el

designio querido por sus redactores, habrá que ser exigentes en lo que se refiere a la autorización administrativa, y, por el contrario tendremos que atenernos a la regulación anterior para determinar en qué casos es posible la venta y en qué supuestos está prohibida.

En primer lugar, es de observar que el decreto sólo se refiere a las viviendas de renta limitada, subvencionadas y bonificables, por lo que quedan fuera de su regulación las casas baratas, las casas económicas, las casas para funcionarios, las viviendas de la ley Salmón y las viviendas protegidas, y como a ninguna de estas viviendas se refiere tampoco la circular del Instituto antes comentada, hay que concluir que todas estas viviendas seguirán rigiéndose por sus particulares normas, que antes se han expuesto, con la única especialidad de seguir requiriendo la autorización del Instituto cuando la venta en bloque o por pisos suponga cambio de régimen de utilización en relación con el manifestado en la solicitud inicial.

El decreto dedica los dos primeros artículos a las viviendas de renta limitada del grupo 1.º y a las viviendas subvencionadas y bonificables, o sea aquellas en que no hay préstamos ni anticipos del Instituto Nacional de la Vivienda; y trata en el artículo 3 de las viviendas de renta limitada del grupo 2.º. Tanto en unas como en otras exige, para que pueda transmitirse la propiedad, que en la calificación definitiva se haya reconocido esa facultad. Esta exigencia hay que suavizarla excluyendo la donación y la venta en bloque, para las que nunca exigióse la previa manifestación en la solicitud inicial; y aquellos casos especiales objeto de

regulación específica, no derogada por el Decreto que comentamos, tales como las viviendas construidas para uso propio y las viviendas construidas por las empresas para su personal, ya que unas y otras pueden venderse sin que en la calificación definitiva conste esta facultad, siempre que se cumplan los requisitos señalados por el artículo 102 del Reglamento de Viviendas de Renta Limitada de 24 de junio de 1955 y en el decreto de 6 de septiembre de 1961, respectivamente. En cuanto a las viviendas construidas por las empresas para arrendarlas a su personal, se precisa que la cesión se destine a los propios empleados y en amortización, o a personas extrañas, cuando las viviendas estén desocupadas por falta de solicitudes del personal de la empresa.

El decreto de 21 de diciembre de 1961, cuando se refiere a la autorización administrativa necesaria para la transmisión de las viviendas, ha de interpretarse, según antes dijimos, con el rigor preciso a fin de que el Instituto conozca los cambios de dominio y, por tanto, con arreglo a los términos del decreto, dicha autorización es precisa en toda transmisión, ya sea venta o donación, ya se efectúe en bloque o separadamente por viviendas, con la única excepción de las viviendas de renta limitada del grupo 1.º, subvencionadas y bonificables, que hayan sido financiadas sin préstamos ni anticipos del Instituto Nacional de la Vivienda, pero con préstamos de otros organismos de crédito, pues en estos casos basta que los citados organismos de crédito autoricen la transmisión del crédito hipotecario.

El abogado del Estado en la Asesoría Jurídica del Ministerio de la Vivienda resumió:

Las viviendas de protección estatal siempre pueden venderse en bloque, aunque en la calificación definitiva no conste esta facultad, necesiándose para dicha venta unas veces autorización administrativa y otras veces no.

No necesita autorización administrativa la venta en bloque de las siguientes viviendas:

A) Las casas baratas, económicas y para funcionarios.

B) Las viviendas de la ley Salmón.

C) Las viviendas protegidas.

D) Las viviendas de renta limitada del grupo 1.º y las subvencionadas y bonificables financiadas con préstamos de organismos de crédito, bastando que conste la conformidad de dichos organismos de crédito a la transmisión del crédito hipotecario.

Necesita autorización administrativa del Instituto Nacional de la Vivienda la venta en bloque de las viviendas de renta limitada del gru-

po 2.º y las del grupo 1.º financiadas sin préstamos de organismos de crédito.

La venta por pisos no siempre es posible; generalmente depende de que en la calificación definitiva conste o no esa facultad.

No cabe la venta por pisos:

A) En las casas baratas, económicas y para funcionarios vinculadas a sus ocupantes-propietarios, a menos que hayan sido construidas sin préstamos del Estado, en cuyo supuesto puede obtenerse la desvinculación.

B) Las viviendas de la ley Salmón y las bonificables si en la solicitud inicial no se expresó esa facultad de vender por pisos.

C) Las viviendas de renta limitada y subvencionadas si en la calificación definitiva no consta esa facultad, salvo que se trate de viviendas construidas para uso propio o por empresas para su personal.

R. O. C.

L. M. O.