



DICTAMEN SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA VIVIENDA PROTEGIDA DE PROMOCIÓN PRIVADA EN LA REGIÓN DE MURCIA



DICTAMEN SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA VIVIENDA PROTEGIDA DE PROMOCIÓN PRIVADA EN LA REGIÓN DE MURCIA

De acuerdo con las competencias atribuidas a este Consejo por la Ley 3/93, de 16 de Julio, y de conformidad con lo previsto en su Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno, el Pleno del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia, en su sesión celebrada el día 24 de noviembre de 2020, acuerda aprobar, por unanimidad, el siguiente:

DICTAMEN

I. ANTECEDENTES

Con fecha 9 de septiembre de 2020 tuvo entrada en este Consejo Económico y Social de la Región de Murcia (en adelante, CESRM) un escrito del Consejero de Fomento e Infraestructuras en el que solicita la emisión del preceptivo Dictamen sobre el Proyecto de Decreto por el que se regula el régimen jurídico de la vivienda protegida de promoción privada en la Región de Murcia, conforme a lo establecido en el artículo 5, a) de la Ley 3/1993, de 16 de julio, por la que se crea el Consejo Económico y Social de la Región de Murcia.

La vivienda protegida alcanzó su auge durante la década de los noventa tanto en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia como en el resto de España. La diferencia entre ambos territorios es que, en aquella, emprende en la década siguiente un acentuado debilitamiento, de escaso alcance en el conjunto nacional, que se prolonga e intensifica en la actual hasta el punto de que prácticamente desaparece en la Región, mientras todavía se observa cierta actividad, débil sin duda, en España.

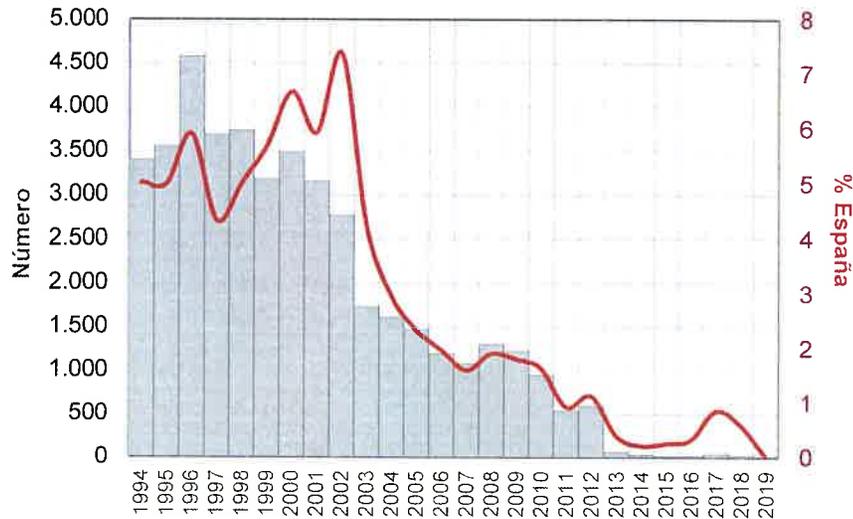
Algunos datos, obtenidos de las estadísticas del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, pueden ser de interés para valorar la situación por la que atraviesa la promoción pública o privada de vivienda protegida en la Región de Murcia y en el conjunto de España.

Conforme con dichos datos, el promedio anual de calificaciones definitivas de vivienda protegida se acercaba a 3.200 unidades en nuestra Comunidad en el periodo 1991-2000 y superaba ligeramente las 61.000 en España. Son cuantías que denotan la singular relevancia entonces de la Región de Murcia en este aspecto: sus



calificaciones representaban el 5,2% del total nacional cuando su población suponía en torno al 3%.

GRÁFICO 1. CALIFICACIONES DEFINITIVAS DE VIVIENDA PROTEGIDA EN PLANES NACIONALES Y AUTONÓMICOS EN LA REGIÓN DE MURCIA (Número y % de España)



Fuente: Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y elaboración propia

El descenso fue muy importante en la década siguiente y progresivamente acelerado, como refleja el gráfico 1. La media anual de 1.650 calificaciones entre 2001 y 2010 resultó tras bajar, desde más de 3.000 en las primeras anualidades, a poco menos de 1.000 en la última de ese decenio. En el conjunto de España, en cambio, se produjo una suave ralentización (se redujo un 6% frente al 48% en Murcia), de tal forma que el promedio anual se acercó a 57.300 viviendas protegidas terminadas. La participación relativa de la Región supuso un 2,9%, concordante con el peso poblacional.

Durante la década actual la promoción privada o pública de vivienda protegida sigue perdiendo interés en los dos territorios considerados, pero con singular relevancia en la Región. Son sólo unas pocas decenas las calificaciones definitivas aprobadas desde 2013 (ninguna en 2019) y alrededor de 7.000 en España, como enseña el citado gráfico; la aportación de la comunidad autónoma murciana en estos últimos años, por tanto, queda en general significativamente por debajo del 1%.

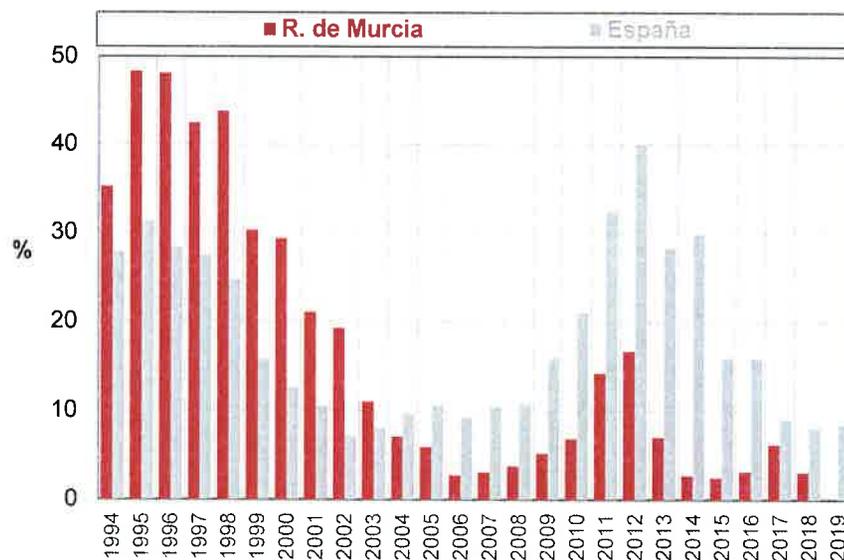
Es razonable relacionar las circunstancias por las que ha atravesado el mercado de la vivienda libre con la evolución de la vivienda protegida. El boom de aquélla fue inusitado y de una magnitud excepcional a partir del bienio final del pasado siglo (en el año 2000 casi se duplicaron las viviendas libres terminadas respecto al



promedio próximo a 4.600 que arroja el cuatrienio precedente). Ahora bien, era sólo el principio de un crecimiento colosal que concluyó con cerca de 41.200 viviendas libres terminadas en 2006, todavía 33.000 cuando se desencadenó la crisis económica. El hundimiento posterior es asimismo excepcional: se terminaron unas 3.000 viviendas en 2011 y 2012, y unas 800 de media entre 2015 y 2019.

El desplome de la vivienda protegida es, no obstante, aún más profundo. Como muestra el gráfico 2, aquella aportaba más del 40% a la cantidad total de viviendas terminadas en la Región de Murcia durante gran parte de la década de los 90, muy por encima de la aportación porcentual que ese mismo tipo de viviendas alcanzaban en España. Conforme se acrecentaba la oferta de viviendas libres nuevas disminuía el de la protegida. Así, la participación relativa referida bajó gradualmente desde el principio del siglo XXI a porcentajes comprendidos en general en el rango 3%-6% (con excepciones como las anualidades 2011, 2012 y 2019). Y muy inferiores, por otra parte, a los que se obtienen al relacionar los datos de España de viviendas protegidas calificadas definitivamente y el total de viviendas terminadas.

GRÁFICO 2. RELACIÓN ENTRE LAS CALIFICACIONES DEFINITIVAS DE VIVIENDA PROTEGIDA EN PLANES NACIONALES Y AUTONÓMICOS Y LAS VIVIENDAS TERMINADAS (%)



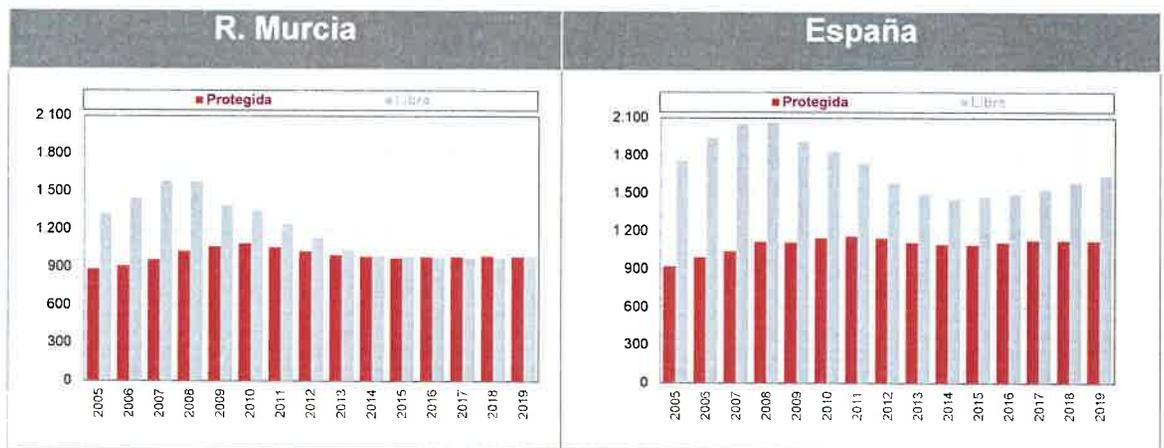
Fuente: Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y elaboración propia

El gran aumento del precio de la vivienda libre es un factor determinante en el mercado. El vigoroso crecimiento que emprendieron en los años finales del pasado siglo tanto la economía española como la regional trajo consigo un pronunciado ascenso del empleo y de la renta per cápita. Junto a factores como el importante descenso de los tipos de interés del mercado hipotecario, el alargamiento por parte de las entidades financieras de los plazos de amortización de ese tipo de préstamos y la



mayor laxitud de éstas en cuanto a la concesión de los mismos (sin menoscabar la relevancia del hecho de que la vivienda se convirtió en un activo especulativo), la demanda de vivienda libre experimentó un gran incremento que tuvo su reflejo en subidas de precio de intensidades desconocidas en décadas.

GRÁFICO 3. VALOR TASADO MEDIO DE LA VIVIENDA PROTEGIDA Y DE LA VIVIENDA LIBRE (Euros/m²)



Fuente: Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y elaboración propia

En efecto, el valor tasado medio de la vivienda libre pasó de menos de 450 €/m² en el trienio 1995-1997 a cerca de 1.600 cuando estalla la crisis económica (2007-2008), crecimiento que se aceleró en particular a partir del año 2004. Este movimiento enormemente acelerado de subida de los precios de la vivienda libre puede ser una de las causas del debilitamiento en la Región de la promoción de vivienda protegida. Existe una clara sincronía entre aquella evolución y la del número de las calificaciones definitivas de viviendas protegidas (concediendo un retardo aproximado de dos años que conlleva la edificación).

La estadística del valor tasado medio de la vivienda protegida que ofrece el Ministerio antes citado comienza en el año 2005. Se desconoce, por tanto, su evolución en la mayor parte de la gran fase alcista de la libre, pero es un supuesto asumible que quedó lejos de llegar a la intensidad de aquélla. En cualquier caso, dada la relación de tales valores respecto a los precios de la vivienda libre (suponían entre un 60% y un 70%), y además de la existencia de precios máximos de venta de la protegida conforme a la normativa vigente, cuyas subidas fueron moderadas, puede apuntarse que el gran crecimiento de los precios de la vivienda libre pudo ser la causa de la desmotivación de la iniciativa privada hacia la promoción de viviendas protegidas, ya que el mercado de la libre estaba en ebullición.



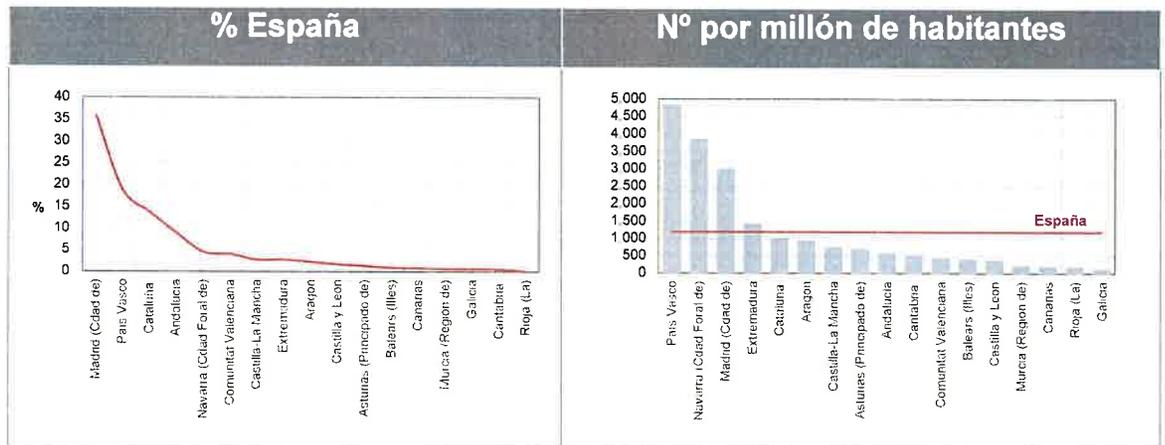
Pudiera ser diferente en la actualidad. Según la estadística oficial, la caída del precio de la vivienda libre ha sido mucho más pronunciada. En los últimos seis años apenas hay diferencias entre los correspondientes importes (ha habido anualidades incluso en las que, si bien por poco, ha sido superior el de la vivienda protegida). Esta equiparación de precios actual, que no sucede en España, pudiera ser un incentivo para la promoción de vivienda protegida, aun teniendo en cuenta que en el mercado de la vivienda es muy elevada la dispersión de precios dentro de un territorio, incluso en un municipio o barrios cercanos. Sin embargo, como se ha expuesto, apenas hay promociones de vivienda protegida. Ello puede obedecer al cambio de orientación que se ha dado a la política de vivienda protegida desde el plan estatal que empieza en el año 2013, como se indicará más adelante.

Los datos expuestos hasta ahora evidencian la generalizada pérdida de interés por la promoción pública o privada de vivienda protegida tanto en España como en la Región de Murcia, más acusada en este último territorio. Centrando el análisis en lo sucesivo a partir de la aprobación y ejecución de los dos últimos planes estatales de vivienda (el de 2013-2016, luego prorrogado al 2017, y el bienio 2018-2019 del actual plan 2018-2021, de posterior cita), se comprueba, en efecto, la aseveración anterior. Pero también la desigualdad de la actividad desarrollada en las comunidades autónomas.

Debe señalarse que en este periodo concurren dos circunstancias diferentes. Por un lado, el final de la crisis económica, de especial crudeza en el sector de la construcción y en particular en su componente de edificación residencial, cuyo reflejo más contundente es el descenso de la actividad hasta niveles tan bajos como los que se ha señalado anteriormente, en parte por el elevado stock de viviendas nuevas pendientes de venta que había entonces y que persiste en gran parte. Y, por otro, la citada reorientación de la política de vivienda protegida. Se exponen ahora los datos de las calificaciones provisionales de vivienda protegida para obviar el hecho de que en las primeras anualidades del periodo considerado se calificaron definitivamente viviendas provenientes del plan precedente. En total, entre 2013 y 2019 suman 335 las calificaciones provisionales aprobadas en la Región de Murcia y 56.150 en España (214 y 63.898 respectivamente considerando las calificaciones definitivas), representando las primeras el 0,6% del total nacional; dichas cantidades son menores en cada territorio que las del año 2010, ya inferiores, a su vez, a las precedentes.



GRÁFICO 4. CALIFICACIONES PROVISIONALES DE VIVIENDA PROTEGIDA EN PLANES NACIONALES Y AUTONÓMICOS POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS. PERIODO 2013-2019 (% de España y número por millón de habitantes)



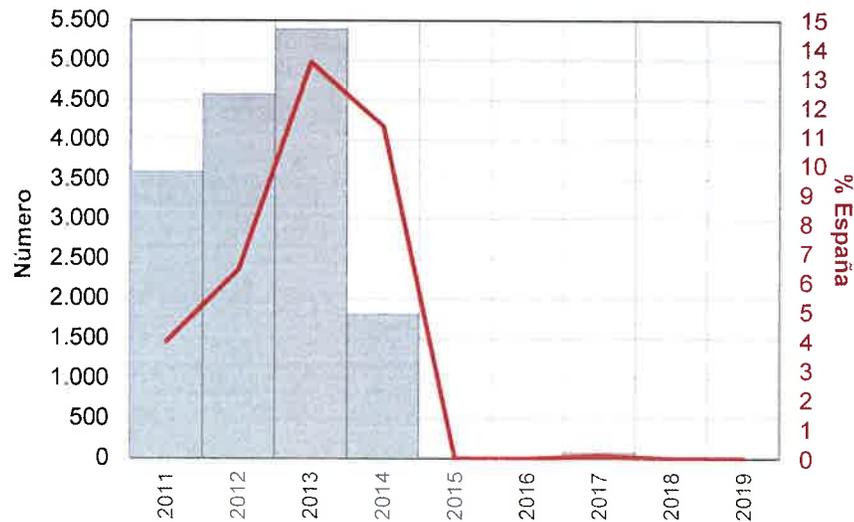
Fuente: Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y elaboración propia

En general, las cantidades son bajas en casi todas las Comunidades Autónomas y muy distantes de las registradas en otras épocas. Ahora bien, se observa una acusada concentración de la actividad en varias regiones. Madrid en particular, que reúne el 35,8%; a distancia País Vasco (16,5%), Cataluña y Andalucía, que concentran alrededor del 13%. Puede ser erróneo, no obstante, extraer conclusiones de esos datos porque son muy diferentes las correspondientes poblaciones de las autonomías. Un indicador homogéneo lo aporta la ratio de viviendas calificadas provisionalmente por millón de habitantes, que se recoge en el gráfico 4. La disparidad es enorme, como se puede apreciar. Bajo este enfoque la Comunidad Autónoma que destaca sobremanera es la del País Vasco (4.823 viviendas), junto a Navarra (3.846) y Madrid (2.982), muy distanciadas de las demás e igualmente del promedio nacional (1.186) que, junto a las citadas, sólo sobrepasa Extremadura (1.433). Tras Galicia, la Región de Murcia es la que menos calificaciones provisionales de vivienda protegida ha aprobado en el periodo 2013-2019 (ocupa la última posición en el caso de las calificaciones definitivas).

Por otra parte, de las 335 calificaciones provisionales de vivienda protegida aprobadas en la comunidad autónoma murciana sólo siete son para alquiler (2,1% del total) y ninguna de autopromoción. Alcanza más relevancia el alquiler en España (14,7%), donde casi no hay tampoco calificaciones en régimen de autopromoción (0,9%).



GRÁFICO 5. REHABILITACIONES PROTEGIDAS DEFINITIVAS EN PLANES NACIONALES Y AUTONÓMICOS EN LA REGIÓN DE MURCIA (Número y % de España)



Fuente: Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y elaboración propia

Frente a la escasa actividad desarrollada en el ámbito de la promoción de vivienda protegida desde el principio de la década actual, debe señalarse que la rehabilitación protegida empezó con ímpetu en los primeros años de esa etapa pero se extingue también en el último quinquenio. Un vigor entonces que sobresalía en el contexto nacional. En efecto, entre 2011 y 2014 fueron cerca de 15.400 las viviendas que alcanzaron tal calificación en la Región de Murcia, el 7,1% respecto a las más de 217.000 que la obtuvieron en España. En el quinquenio siguiente, en nuestra Región sólo fueron 79, cuando se sobrepasan las 270.000 en el conjunto nacional.

Junto a las circunstancias económicas, algunas de las cuales se han mencionado anteriormente, es determinante en el desmoronamiento de la promoción de vivienda protegida el profundo cambio estratégico que se estableció en el Plan Nacional de Vivienda 2013-2016, cuyas características esenciales se encuentran a su vez en el actualmente vigente.

El preámbulo de su norma principal, el RD 232/2013, de 5 abril, por el que se regula el Plan Estatal de Fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbana 2013-2016, es suficientemente clarificador acerca de la nueva orientación que se establece a la política de vivienda.

En él se afirma que los planes estatales aprobados desde el principio de la década de los 80 constaban de elementos comunes: el fomento de un volumen



creciente de viviendas, que se basaba en la ocupación de nuevos suelos en el crecimiento de las ciudades y apostaban, sobre todo, por la propiedad como forma esencial de acceso a la vivienda. En este ámbito, sigue indicando dicho Real Decreto, la vía seguida por los poderes públicos en los últimos años para garantizar el derecho constitucional a una vivienda digna se ha estructurado en torno a medidas de tipo fiscal y ayudas públicas para la adquisición, con las que se fomentaba la construcción de obra nueva y el acceso a la vivienda en régimen de propiedad.

Reconoce el preámbulo que las circunstancias del mercado eran en ese momento muy diferentes. Por un lado, el mercado inmobiliario presentaba un significativo stock de vivienda acabada nueva sin vender, mientras una parte importante de los ciudadanos se encontraba con dificultades para acceder a una vivienda por la precariedad y debilidad del mercado de trabajo y, además, las entidades crediticias aplicaban fuertes restricciones a la financiación. Por otro, era muy reducido el mercado de alquiler de viviendas, especialmente en relación con los países de nuestro entorno.

En consecuencia, el citado RD propone el cambio a un nuevo modelo de política de vivienda en el que las ayudas directas se centran exclusivamente en el fomento del alquiler y la rehabilitación urbana. Desaparecen, por tanto, incentivos históricos presentes en los anteriores planes estatales mediante los que se facilitaba el acceso a la propiedad de viviendas protegidas y nuevas a familias con ingresos bajos (estableciendo para ello determinados límites de renta), fundamentalmente mediante la subsidiación de préstamos hipotecarios y la concesión de las denominadas Ayudas Estatales Directas a la Entrada. El Real Decreto sólo mantiene estas medidas para los beneficiarios de planes precedentes, en algún caso sujetas a ciertos condicionantes, y además sin perjuicio de la eliminación de otros incentivos de carácter general como la deducción fiscal en el IRPF a la adquisición de vivienda. Este cambio de orientación en el régimen jurídico de los incentivos en materia de vivienda se vio ratificado, en fin, por la Ley estatal 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado de alquiler de viviendas (cfr. su Disposición Adicional Segunda).

Así, el Plan Estatal 2013-2016 opta por el alquiler y la rehabilitación frente a la construcción de nuevas viviendas protegidas y la ayuda a la compra. Lo concreta en la definición de sus objetivos: adaptar el sistema de ayudas a las necesidades sociales actuales y a la escasez de recursos disponibles, concentrándolas en el fomento del alquiler y el fomento de la rehabilitación y regeneración y renovación urbanas; contribuir a que los deudores hipotecarios por la adquisición de una vivienda protegida pudiesen seguir haciendo frente a las obligaciones de sus vigentes préstamos hipotecarios (por ser beneficiarios de la ayuda de subsidiación en los anteriores planes); reforzar la cooperación y coordinación interadministrativa; mejorar la calidad de la edificación y, en particular, de su eficiencia energética; y contribuir a la



reactivación del sector inmobiliario desde los dos elementos motores señalados, el fomento del alquiler y el apoyo a la rehabilitación de edificios y a la regeneración urbana.

Con ciertos ajustes orientados sobre todo a reforzar su carácter social, el vigente Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 mantiene los rasgos esenciales del anterior, y así lo recoge explícitamente el preámbulo de la norma que lo regula, el RD 106/2018, de 9 marzo: *“Hoy debemos insistir en el cambio de modelo iniciado con el Plan Estatal 2013-2016, y así, el Plan Estatal 2018-2021 mantiene la apuesta decidida por fomentar el alquiler y la rehabilitación con carácter prioritario, si bien introduce algunas modificaciones que ajustan y mejoran los planteamientos del anterior plan.”* Como aquél, incluye un programa de subsidiación de préstamos convenidos pero únicamente para atender los compromisos derivados de quienes accedieron a la compra de una vivienda protegida conforme a lo establecido en los planes estatales previos al 2013-2016.

Los planes regionales de vivienda siguen los criterios generales establecidos en los estatales. La coordinación y los mecanismos de cooperación entre las respectivas Administraciones se instrumentan mediante convenios bilaterales suscritos a fin de posibilitar en cada Comunidad Autónoma la ejecución del Plan estatal, lo que comporta, entre otros aspectos, una obligada cofinanciación de las actuaciones previstas en el mismo, sin perjuicio de las acciones complementarias que pudiera realizar cada Administración autonómica en ejercicio de su competencia en la materia.

En nuestra Región, el Decreto 5/2015, de 30 de enero, por el que se regula el Plan Regional de Rehabilitación y Vivienda 2014-2016 (luego prorrogado a 2017 mediante Decreto 8/2017, de 25 de enero), tuvo como objeto *“la regulación del Plan Regional de Rehabilitación y Vivienda 2014-2016, y contempla la gestión de las ayudas estatales que se determinen en el Convenio que se suscriba entre la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y el Ministerio de Fomento para aplicación del Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas 2013-2016, la gestión de ayudas públicas financiadas por la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y la regulación de la vivienda protegida a los efectos de lo establecido en la normativa estatal y regional”*. Suscrito en su día el referido convenio, la Consejería competente procedió posteriormente a la aplicación o ejecución de dichos instrumentos jurídicos mediante la aprobación, durante el referido periodo, de diversas Órdenes dirigidas a establecer, de conformidad con aquéllos, las bases reguladoras de las convocatorias de las ayudas allí previstas y a realizar las convocatorias públicas de los correspondientes procedimientos de subvención.



Como se desarrollará en las consideraciones del presente Dictamen, las determinaciones del Decreto 5/2015 relativas al plan estatal y regional de vivienda en él referidos se agotaron con su ejecución mediante el dictado y aplicación de las Órdenes antes mencionadas, mientras que se mantienen vigentes las determinaciones del Decreto cuyo objeto es regular la calificación administrativa de las viviendas protegidas y el visado de los contratos de compraventa y arrendamiento de dichas viviendas.

Debe destacarse asimismo la aprobación de la Ley 6/2015, de 24 de marzo, de Vivienda de la Región de Murcia, hoy denominada "*de Vivienda y Lucha contra la Ocupación de la Región de Murcia*" (en adelante LVLOMU).

Posteriormente, una vez aprobado el Plan estatal 2018-2021 en virtud del RD 106/2018 antes citado, el 30 de julio de 2018 el Ministerio de Fomento y la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia suscribieron el "*Convenio para la ejecución del Plan Estatal de Vivienda 2018-2021*" (BORM del 22 de septiembre de 2018), tras el cual la Administración regional, a diferencia de lo que sucedió en el caso del plan estatal 2013-2016, no ha aprobado formalmente su propio Plan de Vivienda 2018-2021, optando la Consejería competente por aprobar directamente una serie de Órdenes (de 26 de septiembre, 18,19 y 26 de octubre de 2018, 22 de mayo y 4 de julio de 2019) que suponen la aplicación y cumplimiento directos de dicho plan estatal y el subsiguiente convenio, en cuanto unas de ellas van dirigidas a establecer, de conformidad con estos instrumentos, las bases reguladoras de las convocatorias de las ayudas previstas en los mismos, mientras que otras Órdenes proceden a realizar las convocatorias públicas de los correspondientes procedimientos de subvención.

No obstante, en algunos documentos, como en la Memoria de este CESRM sobre la situación socioeconómica y laboral de la Región de Murcia en el año 2018, se emplea el término "*plan regional de vivienda 2018-2021*" para referirse a la programación de las actuaciones de fomento que resultan del convenio anteriormente citado (epígrafe 6.5.2). Como se indicó anteriormente, dicho convenio, al igual que el Plan estatal del que trae causa, mantiene sustancialmente los parámetros del plan y convenio anteriores, como se aprecia en el gráfico 6.26 obrante en el mencionado epígrafe de la Memoria. Conforme con el convenio vigente, las cuantías previstas para el período 2018-2021 se distribuyen así: el 35,5% para rehabilitación y mejoras, el 30,6% para fomento del alquiler, el 18% para mejoras urbanas y el 15,9% para ayudas a colectivos vulnerables.

A todo lo anterior ha de añadirse la acción de fomento específicamente establecida para atender la situación derivada del COVID-19 en los alquileres de vivienda habitual, a cuyo efecto se aprobó la Orden de 26 de mayo de 2020, de la Consejería de Fomento e Infraestructuras, por la que se convocan las ayudas para



contribuir a minimizar el impacto económico y social del COVID-19 en los alquileres de vivienda habitual en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Dicha Orden trae causa de la Orden TMA/336/2020, de 9 de abril, por la que se incorpora, sustituye y modifican sendos programas de ayuda del Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, dictada en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 10, 11 y 12 del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19.

II. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL PROYECTO

El **Proyecto de Decreto por el que se regula el régimen jurídico de la vivienda protegida de promoción privada en la Región de Murcia** se estructura en un preámbulo, 27 artículos distribuidos en 3 títulos; 4 disposiciones adicionales; 2 disposiciones transitorias; 1 derogatoria y 3 disposiciones finales.

El **preámbulo** señala que la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia tiene atribuida estatutariamente la competencia exclusiva en materia de vivienda, sin perjuicio de que la garantía constitucional al disfrute de una vivienda digna es una responsabilidad compartida por todos los poderes del Estado. La LVLOMU atribuye a la Comunidad Autónoma la potestad reglamentaria para la regulación de los requisitos para acceder a las viviendas protegidas, las limitaciones de uso, destino y facultad de disponer sobre las mismas, así como la regulación de las ayudas públicas sobre esta clase de viviendas, si las hubiere, todo ello a partir de lo establecido en el Título III de dicha ley, que establece el régimen legal en la materia.

El **artículo 1** establece el objeto de la norma, indicando que el mismo es la regulación del régimen jurídico de la vivienda protegida de promoción privada en el ámbito territorial de la Región de Murcia.

El **artículo 2** recoge que el régimen jurídico de la disposición se ajusta a Ley 6/2015, de 24 de marzo, de la Vivienda de la Región de Murcia.

El **artículo 3** fija el concepto de vivienda protegida, indicando que estas son las que así sean calificadas por la Administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y cumplan los requisitos de calidad, diseño, superficie, uso, precio máximo de venta y renta y demás condiciones establecidas en la Ley 6/2015, de 24 de marzo, de Vivienda de la Región de Murcia.

El **artículo 4** establece que las viviendas protegidas de promoción privada son las promovidas por personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, en cualquiera de las modalidades de promoción previstas en el Decreto.



El **artículo 5** recoge las clases y regímenes de viviendas protegidas. Partiendo de que tienen tal condición las calificadas como tales por la Consejería competente en materia de vivienda por reunir los requisitos a que se refiere el artículo 3, se clasifican en vivienda protegida para venta, para uso propio o para arrendamiento con o sin opción de compra, siéndoles de aplicación un régimen general o un régimen específico. El primero lo será en el caso de viviendas destinadas a personas cuya unidad familiar o de convivencia disponga de unos ingresos máximos de 6,5 veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM), y el segundo cuando los ingresos máximos lo sean 2,5 veces.

El **artículo 6** define el concepto de unidad familiar o de convivencia a efectos de esta norma y fija las reglas para calcular los ingresos cuyo límite máximo y mínimo es determinante del derecho de acceso a una vivienda protegida. En síntesis, se parte de una base de ingresos determinada conforme a criterios fiscales, que debe convertirse en el número de veces el IPREM anual que corresponda (considerado en 14 pagas), a cuyo resultado se aplicará el coeficiente multiplicador que proceda de los previstos en el Decreto (entre el 0,60 y el 0,75), que se establecen en atención a una tipología de características de la unidad familiar o de convivencia basada en su número de miembros y en la existencia de personas con determinados niveles y clases de discapacidades.

El **artículo 7** establece las modalidades de uso de la vivienda protegida (uso propio; arrendamiento con o sin opción de compra) y los requisitos para acceder a la misma. Estos se enumeran de la siguiente forma:

a) Que la persona adquirente, promotora individual o arrendataria no supere el límite máximo de ingresos familiares establecidos para cada régimen de vivienda y cumpla los requisitos recogidos en este decreto.

b) Que las personas adquirentes, adjudicatarias o promotoras individuales para uso propio y las arrendatarias no sean titulares del pleno dominio o de un derecho real de uso o disfrute sobre alguna vivienda en la misma localidad y, en caso de que lo sean, que la vivienda resulte inadecuada para sus circunstancias personales o familiares. Se procede a definir qué se entiende que las viviendas son inadecuadas.

El **artículo 8** señala que el destino de la vivienda habrá de ser el de domicilio habitual y permanente de las personas adquirentes, sin que puedan dedicarse a segunda residencia, sin que se pierda tal condición por el hecho de que se ejerza en la vivienda una profesión, oficio o pequeña industria que sea compatible con el uso residencial o no se habite durante un periodo no superior a tres meses al año, salvo causa autorizada por la Consejería competente.



El **artículo 9** establece las superficies que han tener las viviendas protegidas, no pudiendo superar los 90 metros cuadrados útiles con carácter general. Podrán alcanzar hasta los 120 metros cuadrados cuando se trate de familias numerosas o integradas por alguna persona con discapacidad o con movilidad reducida permanente o dependientes, y hasta 150 en caso de familias numerosas con cinco hijos, añadiendo diez metros cuadrados más por cada uno adicional. Se establecen los requisitos para que, excepcionalmente, puedan acceder a las viviendas de 120 o 150 metros cuadrados las unidades familiares o de convivencia que no reúnan alguna de las anteriores características.

Asimismo, señala que será obligatoria la vinculación a cada nueva vivienda de una plaza de garaje y un trastero, cuando éstos figuren en el proyecto o las ordenanzas municipales exijan su dotación.

Finalmente, establece los requisitos técnicos para calcular las superficies que deben tener las viviendas, garaje, trastero, instalaciones complementarias y locales a efectos de poder obtener su calificación como protegidas.

El **artículo 10** expresa que las viviendas protegidas cumplirán lo dispuesto por la normativa estatal y autonómica en materia de edificación, vigente desde la fecha de la solicitud de calificación provisional y que la referencia en construcción es el Código Técnico de Edificación vigente.

El **artículo 11** define quién podrá considerarse persona promotora de las viviendas protegidas, tanto para uso ajeno como propio.

El **artículo 12** regula la duración del régimen legal de protección de las viviendas protegidas, que se extenderá durante diez años computados a partir de la fecha de su calificación definitiva, salvo que la Consejería competente autorice el cambio de uso o se ejercite la opción de compra en caso de viviendas destinadas a arrendamiento con tal opción, que podrá ejercerse en cualquier momento, atendiendo a la limitación de protección total de 10 años. Añade que, en todo caso, las viviendas protegidas edificadas sobre suelos destinados por el planeamiento urbanístico a la construcción de vivienda protegida estarán sujetas al régimen legal de protección mientras se mantenga la calificación del suelo.

Regula igualmente las causas de extinción de las limitaciones impuestas a las viviendas protegidas por el régimen legal de protección pública, siendo dichas causas el mero transcurso del plazo anteriormente mencionado, la descalificación en los términos previstos en el artículo 13 y la descalificación como sanción, conforme a lo establecido en la LVCOMU.



Por último, establece que la protección se extenderá a los locales de negocio situados en los inmuebles destinados a vivienda cuya superficie útil no exceda del 40 por 100 de la superficie útil total, y que los mismos deberán ubicarse en plantas distintas a las de las viviendas; asimismo, se extenderá a parques, piscinas e instalaciones deportivas y de recreo y, en general, a los anejos o cualquier otro elemento que no constituya la vivienda propiamente dicha, sin que pueda cobrarse precio por ellos.

El **artículo 13** establece que, transcurridos cinco años contados a partir de la fecha de calificación definitiva, la persona titular de la propiedad podrá solicitar la descalificación de la vivienda. La Consejería competente en materia de vivienda podrá conceder la descalificación siempre que no se deriven perjuicios para terceros y previo reintegro del importe de las bonificaciones tributarias y de otro tipo, con sus intereses legales correspondientes.

El **artículo 14** fija las limitaciones a la facultad de disponer de las viviendas protegidas, que vienen determinadas por la duración del periodo de protección a que se refiere el artículo 12, el destino de la vivienda durante el periodo de protección, que deberá constituir el domicilio habitual y permanente de la persona titular de la propiedad o arrendataria y ser ocupada en el plazo de seis meses desde la formalización de la escritura de compraventa o adjudicación, así como las limitaciones de superficie y de precios de venta y renta de las viviendas reguladas en el decreto. Añade que las referidas limitaciones se harán constar en la correspondiente escritura de compraventa, adjudicación, declaración de obra nueva o formalización de préstamo hipotecario, y la correspondiente prohibición de disponer se hará constar en el Registro de la Propiedad.

Asimismo, establece que no se exigirá autorización administrativa, ni el cumplimiento de las condiciones generales establecidas para las viviendas protegidas, salvo la relativa al precio máximo legal de venta, en los casos de segundas transmisiones en ejecución judicial hipotecaria, dación en pago al acreedor hipotecario o venta extrajudicial. En el caso de que tales transmisiones se realicen por la promotora de la vivienda se exigirá comunicación previa a la Dirección General competente, lo que deberá acreditarse en la correspondiente escritura.

El **artículo 15** establece que la Administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia ostenta un derecho de adquisición preferente y de retracto en la segunda y posterior transmisión de las viviendas protegidas y sus anejos vinculados. Establece un plazo para su ejercicio de cuatro años y regula el procedimiento.



El **artículo 16** señala que el precio máximo de venta por metro cuadrado de superficie útil de las viviendas protegidas y sus anejos, tanto en primera como en segunda y posteriores transmisiones, será el establecido por Orden de la Consejería competente en materia de vivienda.

Indica que el precio de venta será el de la compraventa. En el supuesto de adjudicación o de promoción individual para uso propio, vendrá constituido por el valor de la edificación sumado al del suelo que figure en la escritura de declaración de obra nueva e incluirá el conjunto de los pagos que efectúe la promotora, la persona cooperativista o comunera imputables al coste de la vivienda por ser necesarios para llevar a cabo la promoción y la individualización física y jurídica de ésta, incluyendo los gastos necesarios si los hubiere. Establece qué se consideran gastos necesarios y que el precio máximo legal por metro cuadrado de superficie útil de venta de los anejos, estén vinculados o no al proyecto y registralmente a la vivienda, no podrá exceder del 60 por 100 del precio máximo de venta por metro cuadrado de superficie útil de la vivienda.

El **artículo 17** expresa que el precio de referencia para el alquiler de las viviendas protegidas y sus anejos se establecerá por Orden de la Consejería competente en materia de vivienda, y que la renta máxima inicial anual por metro cuadrado de superficie útil de las viviendas protegidas para arrendamiento, con o sin opción de compra, será el resultado de aplicar al precio máximo legal de venta por metro cuadrado de superficie útil vigente en el momento de celebración del contrato de arrendamiento, el 5,5 % del precio máximo de venta de la vivienda protegida en alquiler.

El **artículo 18** se refiere a la iniciación del procedimiento de calificación de vivienda protegida de promoción privada, estableciendo que el interesado deberá presentar su solicitud por medios electrónicos.

El **artículo 19** define la calificación provisional como la actuación en virtud de la cual la Consejería competente en materia de vivienda autoriza la realización de la actividad solicitada, siempre que se cumplan los requisitos técnicos y jurídicos exigidos en el decreto. En la resolución de calificación provisional se indicará la fecha de la solicitud de calificación, el precio máximo de venta o renta, las prerrogativas de la Administración y las limitaciones o prohibiciones aplicables a la vivienda a la que se refiera.

Añade que, con carácter general, la calificación se solicitará para edificaciones que comprendan edificios completos sobre una única parcela o varias, siempre propiedad del promotor. Se podrá compatibilizar, en una misma promoción, la existencia de otras viviendas no sometidas a ningún régimen de protección, excepto



cuando se trate de viviendas construidas sobre suelos destinados a vivienda protegida. Se prevé que podrán coexistir en una misma promoción viviendas protegidas destinadas a alquiler con viviendas protegidas destinadas a venta.

Tras enumerar la documentación que se ha de aportar en la solicitud electrónica (acreditación de la disponibilidad de los terrenos, proyecto básico y de ejecución, licencia municipal de obras, cédula o certificado municipal en que se consigne la calificación urbanística del terreno, entre otros), establece que una vez obtenida la calificación provisional no podrá procederse a la actualización del precio de las viviendas a las que dicha calificación se refiera.

El **artículo 20** establece que las modificaciones del proyecto de obras realizadas después de la presentación de la solicitud de calificación provisional o de haberse otorgado ésta se deberán notificar a la Consejería competente acompañando un documento acreditativo del consentimiento de las personas adquirentes de las viviendas o una declaración jurada de no haberse vendido, además de que dichas modificaciones deben constar en el proyecto final y cumplir todos los requisitos exigibles a la vivienda en general y a la vivienda protegida de promoción privada. No podrán ser objeto de modificación las variaciones de las calidades o el incremento de las dotaciones previstas si sobrepasan el precio máximo de venta fijado en la calificación provisional.

El **artículo 21** permite que, una vez presentada la solicitud de calificación provisional y antes de obtener la calificación definitiva, los promotores perciban cantidades a cuenta por parte de los adquirentes de la vivienda, siempre que se cumplan determinadas condiciones: a) que se garantice, desde la obtención de la licencia de edificación, la devolución de las cantidades entregadas más los intereses legales, mediante contrato de seguro de caución suscrito con entidades aseguradoras debidamente autorizadas para operar en España, o mediante aval solidario emitido por entidades de crédito debidamente autorizadas, para el caso de que la construcción no se inicie o no llegue a buen fin en el plazo convenido para la entrega de la vivienda; y b) que se perciban las cantidades anticipadas por las personas adquirentes a través de entidades de crédito, en las que habrán de depositarse en cuenta especial y separada, de las que sólo podrán disponerse para las atenciones derivadas de la construcción de las viviendas. Para la apertura de dichas cuentas la correspondiente entidad de crédito exigirá la acreditación de la referida garantía.

La garantía se extenderá a las cantidades aportadas por los adquirentes, impuestos incluidos, más el interés legal del dinero, y responderá de su devolución en caso de no obtenerse la calificación definitiva o no haberla solicitado dentro del plazo establecido. El artículo se remite, además, a lo establecido sobre estas garantías en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, y en la LVLOMU.



El **artículo 22** establece un plazo de 36 meses desde la notificación de la calificación provisional, prorrogables por la Consejería competente hasta 18 mas, para que se ejecute el proyecto de obras, indicando que la licencia de primera ocupación o título habilitante de naturaleza urbanística dictada por la Administración local equivaldrá a la calificación administrativa -definitiva- con la que finaliza el procedimiento. Recibida de aquélla la comunicación de su otorgamiento, la Dirección General competente en materia de vivienda comunicará a la promotora la correspondiente calificación definitiva, con indicación del expediente, datos de la promoción, régimen de uso de la vivienda, calificación urbanística del suelo, plazo de duración del régimen de protección y de ejercicio de los derechos de tanteo y retracto y los precios de venta y renta.

El **artículo 23** regula la posibilidad de calificación de viviendas libres como protegidas de nueva construcción, siempre y cuando la vivienda se ajuste a los requisitos legales previstos en el decreto. La solicitud de calificación provisional estará sometida al procedimiento de calificación regulado en el mismo, y el artículo enumera la documentación que ha de acompañarse a dicha solicitud, análoga a la prevista en el artículo 19.3.

El **artículo 24** establece las cláusulas que, con carácter general, deben de recoger los contratos de compraventa, adjudicación o arrendamiento, y las escrituras públicas de declaración de obra nueva, relativas a las viviendas protegidas reguladas en el decreto. Estas cláusulas se refieren a las ya indicadas limitaciones y condiciones legalmente establecidas para esta clase de viviendas y, además, a determinadas obligaciones de la persona vendedora o arrendadora que se establecen en favor de la adquirente o arrendataria (plazo de entrega de llaves, de elevación del contrato a escritura pública, asunción de determinados gastos, derecho de resolución en caso de denegación de la calificación definitiva), así como a limitaciones de la arrendataria (el subarriendo dará lugar a la resolución del contrato), siendo obligación de la vendedora o arrendadora incluir tales cláusulas en el correspondiente contrato.

Igualmente, establece que la Consejería competente en materia de vivienda, a efectos de comprobación de lo anterior y de que la persona demandante de vivienda protegida cumple los requisitos establecidos en los artículos 5 a 8 del decreto, podrá exigir la copia del contrato y los documentos que estime oportunos, respectivamente, previendo un plazo de subsanación en el caso de que compruebe que el contrato no contiene las cláusulas obligatorias o no se aporte toda o parte de la documentación acreditativa del cumplimiento de las condiciones para acceder a la vivienda, con la incoación de expediente sancionador en el caso de que no se proceda a su subsanación.



El **artículo 25** establece que en ningún caso podrán adquirirse por silencio administrativo derechos relacionados con las viviendas protegidas en contra de lo dispuesto en el decreto y demás disposiciones de aplicación.

El **artículo 26** señala que dentro del plazo máximo de seis meses, excepcionalmente prorrogable, desde la fecha de concesión de la calificación definitiva, las promotoras de vivienda protegida para venta o uso propio deberán elevar a escritura pública los contratos de compraventa o títulos de adjudicación celebrados con anterioridad a la concesión de dicha calificación y entregar las viviendas a las personas adquirentes. Igualmente establece que las personas que adquieran vivienda protegida para venta o uso propio deberán proceder a la ocupación de las mismas dentro de los seis meses siguientes a la fecha de formalización de la escritura pública de compraventa o adjudicación, salvo en el caso de emigrantes, cuyo plazo será de tres meses desde el retorno.

El **artículo 27** contempla el caso de no poder obtener la licencia de primera ocupación o título habilitante de naturaleza urbanística por causas imputables a la promotora, otorgando a las personas adquirentes de las viviendas la posibilidad de optar entre ejecutar la garantía otorgada conforme a lo establecido en la normativa aplicable sobre percepción de cantidades anticipadas en la construcción y venta de viviendas y sus disposiciones complementarias o solicitar a la Consejería competente en materia de vivienda la rehabilitación del expediente a su favor, siempre que medie contrato de compraventa o cantidades entregadas a cuenta.

Para este último caso se establece que la persona adquirente ha de comprometerse a terminar las obras o subsanar las deficiencias que impidieron la obtención de la licencia de primera ocupación o título habilitante de naturaleza urbanística, en el nuevo plazo que la Administración establezca. En este caso se podrá dar lugar a la subrogación de las personas adquirentes en el préstamo que se hubiere concedido a la promotora, con el consentimiento de la entidad financiera, además de que del precio final de venta que quedase por abonar a la promotora se podrán deducir las cantidades invertidas por aquéllas en las obras necesarias para la obtención de la calificación definitiva.

Asimismo, se prevé que cuando no existiesen adquirentes o, existiendo, optasen por la ejecución de la garantía, si se hubiere entregado todo o parte del préstamo éste quedará vencido por las cantidades entregadas a cuenta, y el abono de la cuantía restante será de cargo exclusivo de la promotora.

La **disposición adicional primera** prevé la modificación, por Orden de la Consejería competente, del valor de los coeficientes correctores determinantes de los ingresos familiares máximos y el límite mínimo de ingresos establecidos en el decreto.



La **disposición adicional segunda** establece que para la determinación de los precios máximos aplicables a las viviendas protegidas de promoción privada y régimen general se estará a lo dispuesto en la Orden de la Consejería competente en materia de vivienda, rigiendo mientras tanto lo dispuesto en la Orden de la Consejería de Fomento e Infraestructuras publicada en el Boletín Oficial de la Región de Murcia de 27 de abril de 2019.

La **disposición adicional tercera** establece la asimilación de las viviendas calificadas protegidas a las viviendas de protección oficial.

La **disposición adicional cuarta** establece que se consideran viviendas de protección oficial de régimen especial, a los efectos de la ley reguladora del Impuesto sobre el Valor Añadido, las viviendas calificadas en el marco del decreto como protegidas de régimen especial destinadas exclusivamente a unidades familiares o de convivencia cuyos ingresos no excedan de 2,5 veces el IPREM, siempre que su precio máximo de venta por metro cuadrado de superficie útil no exceda del establecido para cada área geográfica.

La **disposición transitoria primera** establece que el decreto será de aplicación a todos los expedientes iniciados a partir del 1 de enero de 2018.

La **disposición transitoria segunda** establece que hasta tanto no se produzca el correspondiente desarrollo normativo será de aplicación la regulación del Registro de demandantes de vivienda en la Región de Murcia contenida en el Decreto 321/2009, de 2 de octubre, por el que se regula el Plan Regional de Vivienda para el cuatrienio 2009-2012.

La **disposición derogatoria** declara derogados el Decreto 5/2015, de 30 de enero, por el que se regula el Plan Regional de Rehabilitación y Vivienda 2013-2016, y el Decreto 8/2017, de 25 de enero, mediante el que se prorroga el primero para extender al año 2017 el referido Plan Regional.

La **disposición final primera** establece que, al amparo de lo establecido en la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, no se exigirá la autorización administrativa ni el reintegro de las ayudas recibidas a las personas beneficiarias de ayudas estatales para la adquisición de viviendas calificadas al amparo de planes de vivienda regionales cuando la vivienda sea objeto de dación en pago al acreedor o a cualquier sociedad de su grupo mediante procedimiento de ejecución hipotecaria o venta extrajudicial. Tampoco se exigirá la devolución de las ayudas siempre que, como consecuencia de reestructuraciones o quitas de deudas hipotecarias realizadas al



amparo del Real Decreto Ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección a deudores hipotecarios sin recursos, se modifiquen las condiciones de los préstamos regulados en los distintos planes de vivienda de las Administraciones Públicas aun cuando éstos se conviertan en préstamos libres.

La **disposición final segunda** señala que en lo no previsto en la Ley 6/2015, de 24 de marzo, de la Vivienda de la Región de Murcia, en el presente decreto y demás normativa de aplicación, a las viviendas protegidas de promoción privada en la Región de Murcia les será de aplicación la normativa vigente en materia de edificación y, supletoriamente, el Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre, por el que se desarrolla el Real Decreto Ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre política de vivienda y demás disposiciones que desarrollan y regulan las viviendas de protección oficial.

La **disposición final tercera** establece que el decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Región de Murcia.

III. OBSERVACIONES DE CARÁCTER GENERAL

1. Sobre el alcance de la regulación proyectada.

Como expresa el título del Proyecto objeto de Dictamen, versa sobre el régimen jurídico de la vivienda protegida de promoción privada en la Región de Murcia, excluyéndose del mismo, por tanto, la regulación reglamentaria sobre la promoción pública de esta clase de viviendas. La Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN) obrante en el expediente remitido no expresa las razones por las que no resulta procedente que el Proyecto aborde una regulación reglamentaria que contemple esta importante vía prevista en la LVLOMU para la promoción de vivienda protegida en la Región de Murcia.

La aprobación de la LVLOMU, en la que se que dedican específicamente quince artículos a la promoción pública de viviendas, hubiera justificado -salvo razones que, como se dice, no constan en el documento legalmente destinado a justificar el alcance de la iniciativa normativa de que se trata- que el presente Proyecto abordara la regulación reglamentaria que fuera necesario establecer en desarrollo de lo previsto en dicha ley, máxime cuando la normativa reglamentaria vigente en la materia es de 1997 y 2002 (Decreto 74/1997, de 4 de diciembre, de regularización de las situaciones de ocupación de viviendas de promoción pública, y Decreto 54/2002, de 8 de febrero, por el que se regula la actuación del Instituto de Vivienda y Suelo en materia de promoción pública de vivienda).



En este sentido, el CESRM no puede dejar de recordar la relevancia que ha de tener la promoción pública de vivienda en la consecución de los objetivos últimos a que igualmente se orienta la aprobación del Proyecto objeto de Dictamen. Al margen de lo que desarrollaremos posteriormente en el sentido de que la planificación de las actuaciones de promoción pública de vivienda de la Administración regional deben recogerse en el correspondiente y preceptivo Plan de Vivienda de la Región de Murcia, debe aprovecharse la ocasión para expresar la necesidad de que dicha Administración aborde también la revisión de la vigente normativa reglamentaria regional en esta específica materia, y ello a fin no sólo de proceder a su acomodación a lo establecido al respecto en la LVLOMU, sino para que dicha reglamentación constituya el más adecuado y completo desarrollo de las referidas previsiones legales.

Por otra parte, tampoco se analiza en la MAIN en qué medida la derogación del Decreto 5/2015 pudiera afectar a las entidades públicas en sus actuaciones de promoción de viviendas. El hecho de que en materia de promoción pública exista la reglamentación antes mencionada no obsta para que, visto su contenido, no pueda o deba ser completada en algunos extremos por lo establecido en el Decreto 5/2015 que el Proyecto pretende derogar. En definitiva, la MAIN debe determinar y ponderar los efectos que implicaría tal derogación en lo relativo al régimen jurídico de promoción pública de viviendas protegidas, incluyendo lo relativo a la promoción municipal, para adoptar las oportunas previsiones.

2. Incidencia jurídica general del Proyecto de Decreto sobre la vigente regulación autonómica en materia de vivienda protegida de promoción privada.

Como avanzamos en los Antecedentes del presente Dictamen, para determinar la situación jurídica vigente de la regulación de la vivienda protegida de promoción privada en la Región de Murcia debe partirse del Decreto 5/2015, de 30 de enero, por el que se regula el Plan Regional de Rehabilitación y Vivienda 2014-2016, luego prorrogado al 2017.

A la vista de su artículo 1.1, dicho Decreto tenía un doble objeto: a) por una parte, la regulación del referido Plan Regional, que contemplaba la gestión de las ayudas estatales y autonómicas que, para la aplicación del Plan estatal 2013-2016, se determinasen en el convenio que se suscribiera al efecto entre el Estado y la Comunidad Autónoma; b) por otra parte, *"la regulación de la vivienda protegida a los efectos de lo establecido en la normativa estatal y regional"*.

Por lo que se refiere al primer aspecto, la regulación sobre el mencionado Plan Regional se limitaba a disponer: 1º) que las mencionadas ayudas y sus procedimientos de concesión se establecerían en las bases reguladoras y



correspondientes convocatorias a realizar por la Consejería competente en materia de vivienda (artículo 1.2 y 3); 2º) que las ayudas correspondientes a dos concretos programas previstos en el Plan Estatal requerirían un previo acuerdo de colaboración en el marco de las comisiones bilaterales de seguimiento del Plan, con la participación de los Ayuntamientos en cuyo término municipal se situase la actuación (artículo 1.4); y 3º) el Decreto definía las actuaciones protegidas con cargo a los presupuestos regionales por remisión a tres de los programas de ayudas contemplados en el citado Plan Estatal, aprobado por Real Decreto 233/2013, de 5 de abril: el programa de fomento de la rehabilitación edificatoria, el de fomento de la regeneración y renovación urbanas y el de fomento de ciudades sostenibles y competitivas; actuaciones a desarrollar en las condiciones previstas para estos programas en dicho Real Decreto (artículo 2).

Y como asimismo se indicó en los Antecedentes, estas prescripciones, en la medida en que estaban vinculadas al citado Plan Estatal, limitado a los años 2013 a 2016 (luego prorrogado a 2017), se desarrollaron y agotaron con la realización en dichos ejercicios presupuestarios de las pertinentes actuaciones de aprobación de bases reguladoras y subsiguientes convocatorias correspondientes a los mencionados programas de ayudas.

Por lo que se refiere al segundo objeto del Decreto 5/2015, es decir, la regulación de la vivienda protegida a los efectos de lo establecido en la normativa estatal y regional, ocupa los artículos 3 a 24 y las disposiciones adicionales primera a sexta de dicho Decreto. Esta regulación se dictó con vocación de permanencia, dada su naturaleza y contenido, y es la que pretende sustituirse con la aprobación del proyecto de Decreto objeto de Dictamen. No obstante, las determinaciones del citado Decreto relativas a los precios máximos de venta y renta de la vivienda protegida (sus artículos 9 y 10 y las disposiciones adicionales primera y segunda) han sido ya derogadas, porque la LVLOMU atribuyó al Consejero competente en materia de vivienda la competencia para establecer dichos precios, a cuyo efecto se dictó la Orden, sin fecha, de la Consejería de Fomento e Infraestructuras, por la que se determinan los precios máximos aplicables a las viviendas protegidas en la Región de Murcia y se delimitan las áreas geográficas, que fue publicada en el Boletín Oficial de la Región de Murcia nº 96, de 27 de abril de 2019. Aun cuando la misma no lo exprese, esta Orden, habilitada por la referida Ley, y las sucesivas que se puedan dictar, sustituye en estos aspectos a lo establecido en el mencionado Decreto 5/2015; y, de aprobarse el proyecto de Decreto dictaminado, lo complementará en este punto.

Como puede extraerse a la vista del contenido del proyecto de Decreto dictaminado, su aprobación implicaría el establecimiento de una regulación sobre la vivienda protegida de promoción privada, centrada en lo relativo a su calificación administrativa (esencialmente, en la determinación de los requisitos de acceso a la



misma, sus características constructivas, su régimen de disposición y uso, el procedimiento de calificación y la comprobación de los contratos suscritos sobre la vivienda protegida), que no estaría ya vinculada a la simultánea aprobación del correspondiente Plan regional cuatrienal de vivienda, el cual abordaría separada y exclusivamente el régimen de ayudas públicas en la materia.

La MAIN incluida en el expediente remitido a este CESRM no abunda en la justificación de tal postura, antes al contrario, no ofrece explicación alguna del hecho de que el primer borrador de Proyecto obrante en el expediente remitido incluyera la regulación de ambos aspectos y, sin embargo, que en los sucesivos borradores se excluyera lo relativo al Plan Regional de Vivienda 2018-2021 -cuya regulación tenía un contenido mucho más completo que el de los artículos 1 y 2 del Decreto 5/2015 para el Plan 2014-2016, que venían esencialmente a remitirse a lo dispuesto en el entonces vigente Plan Estatal 2013-2016-, para mantener únicamente, en el borrador sometido a Dictamen, la regulación relativa a la calificación de vivienda protegida y demás aspectos antes reseñados.

No obstante lo anterior, esta última opción normativa se ha seguido ya por diversas Comunidades Autónomas en los últimos años y puede explicarse por dos razones: 1º) desde una perspectiva estrictamente jurídica, porque se considera que el establecimiento de un régimen normativo sobre la calificación administrativa de la vivienda protegida no está formalmente supeditado ni depende de la aprobación simultánea o conjunta del régimen de ayudas públicas a la vivienda -libre o protegida-, pudiendo válidamente establecerse de forma separada; 2º) desde la perspectiva de su conveniencia, porque, como se expuso en los Antecedentes, desde el año 2013 la normativa estatal de ayudas en materia de vivienda eliminó las denominadas ayudas a la entrada para la adquisición de vivienda protegida, manteniendo únicamente el actual Plan Estatal 2018-2021 unas ayudas de subsidiación en relación con préstamos ya convenidos -destinados a la adquisición de tal clase de viviendas- en cuanto venían siendo concedidas al amparo de planes estatales anteriores; es decir, porque la acción de fomento del Estado plasmada en sus sucesivos Planes desde 2013 se centra en la vivienda en general, sin consideración especial a su carácter de protegida, salvo en el citado supuesto. Y debe destacarse que, en el caso de nuestra Comunidad Autónoma, el convenio suscrito para la aplicación en la Región de Murcia del Plan Estatal 2018-2021 no contempla cantidad alguna para el mantenimiento del referido programa de subsidiación de préstamos ya concertados para la adquisición de vivienda protegida.

No obstante, y como abundaremos posteriormente, el hecho de que dicho Plan estatal u otros posteriores, y sus correspondientes convenios, no contemplen nuevos programas o líneas de ayuda específicos para la vivienda protegida en España no obsta en modo alguno para que las Comunidades Autónomas no puedan establecerlos en sus propios planes de vivienda, en cuyo caso, si la aplicación de dichos eventuales



programas aconsejasen la modificación en algún aspecto de la regulación del régimen jurídico sobre vivienda protegida que pretende establecerse mediante el Proyecto de Decreto que nos ocupa, es obvio que habría de procederse a la oportuna modificación reglamentaria.

A partir de lo anterior, se constata que la LVLOMU incluye diversos preceptos en los que se refiere a la regulación reglamentaria de las viviendas protegidas: con carácter general, en sus artículos 5.1, f) y 22.1; en relación con determinados aspectos de las viviendas protegidas, de promoción pública o privada, en sus artículos 24, 25.1, 26 y 27; y específicamente para las viviendas protegidas de promoción privada, en sus artículos 31.2 y 34. La habilitación de la potestad reglamentaria es subjetivamente indeterminada en todos los casos salvo en el del artículo 26 -sobre precios máximos de venta y renta, que se atribuye al consejero competente en la materia-, por lo que, excepto en este último caso, dicha potestad debe ser ejercida por el Consejo de Gobierno.

Finalmente, y sin perjuicio de las observaciones realizadas sobre ciertas carencias advertidas en el contenido justificativo de la MAIN en relación con diversos aspectos que confluyen en el Proyecto dictaminado, se advierte que en su tramitación se han seguido los trámites esenciales exigidos legalmente para esta clase de iniciativas reglamentarias.

3. Incidencia socioeconómica del Proyecto de Decreto: su influencia sobre la promoción y acceso a la vivienda protegida en la Región de Murcia.

Desde la perspectiva eminentemente económico-social con que este CESRM debe abordar las iniciativas normativas que se le someten a Dictamen, cabe plantearse, a la vista de lo razonado en los Antecedentes sobre la situación de la vivienda protegida en la Región de Murcia, en qué medida el proyecto de Decreto que nos ocupa, de aprobarse, favorecería en el futuro la promoción privada de viviendas que reunieran los requisitos exigidos para poder ser calificadas como protegidas a los efectos de dicho Decreto y, a la vez, se garantizase que su acceso recayera de manera prioritaria en los colectivos socialmente más necesitados, dentro de las clases de vivienda protegida que se prevén a estos efectos. En este sentido, el expediente remitido para la elaboración del Proyecto, incluyendo la MAIN y, dentro de ella, la memoria económica, carece del necesario análisis sobre estas cuestiones, muy relevantes en orden a valorar la oportunidad y eficacia de la iniciativa normativa planteada.

Para ello es necesario tomar en consideración la regulación vigente en el Decreto 7/2015 y contrastarla con la nueva regulación pretendida, con especial atención a los parámetros o aspectos de incidencia económica y social que se regulan



en ambos instrumentos jurídicos y que se consideran más relevantes a los mencionados fines de procurar la mejor promoción y acceso de los interesados a la vivienda protegida.

Así, los parámetros más determinantes de esta índole empleados por el Decreto 5/2015 son, por una parte, los relativos a los límites máximos y mínimos de ingresos que debe tener la correspondiente unidad familiar para poder acceder legalmente a una vivienda protegida, ya sea en régimen de venta o adjudicación, ya sea de alquiler, en alguna de sus dos clases o modalidades para el acceso (de régimen general y de régimen especial, según un diferente umbral económico), modulados dichos ingresos con unos coeficientes establecidos en atención a las características de la correspondiente unidad familiar. El otro parámetro esencial lo constituyen los precios máximos de venta y renta de estas clases de viviendas, entonces regulados en dicho Decreto y hoy, como ya se dijo, en una Orden del Consejero competente, es decir, en una norma distinta tanto del primero como del nuevo Decreto que se pretende aprobar.

A partir de lo anterior se comprueba que, en los referidos aspectos, el Proyecto en cuestión presenta un carácter continuista respecto al Decreto vigente, lo que permite establecer una relación entre ambos con objeto de valorar, por un lado, qué impacto tuvo éste, en cuanto a la regulación que ambos comparten, en la promoción y acceso a la vivienda protegida; y, por otro, el impacto que pudiera alcanzar la nueva regulación que propone el Proyecto, sobre el que se acaba de afirmar que presenta grandes semejanzas con el Decreto 5/2015. En definitiva, se trata de determinar en qué medida hubiere sido efectiva esta última disposición para facilitar a través de la vivienda protegida el cumplimiento del mandato constitucional mediante el que los ciudadanos tienen derecho a una vivienda digna y, en todo caso, si puede tener la necesaria efectividad el referido Proyecto.

Debe adelantarse que los comentarios que se exponen seguidamente se circunscriben estrictamente al ámbito de la vivienda protegida. En ningún caso suponen una valoración de los dos últimos planes de vivienda, estatales o regionales, cuyos contenidos son mucho más amplios y comprenden varios objetivos, programas y tipos de intervención. No obstante, ya se ha destacado en este Dictamen la profunda transformación de la política pública de fomento de la vivienda que incorpora el Plan Estatal 2013-2016, en cuanto que se reorientó para favorecer el acceso a la vivienda a través del alquiler, la rehabilitación y la regeneración urbana, sin consideración al carácter libre o protegido de la vivienda, y en cuanto en el mismo desaparecieron incentivos tradicionales destinados a facilitar la compra de una vivienda protegida a familias con bajos niveles de renta, eliminándose, en especial, los programas de subsidiación de nuevos préstamos hipotecarios y las subvenciones a fondo perdido para favorecer la entrada en la propiedad sobre esta clase de viviendas.



No es aventurado sostener que no ha tenido éxito el Decreto 5/2015 en lo que se refiere al fomento de la promoción de vivienda protegida de nueva construcción. En los antecedentes de este Dictamen se aportan unos datos de la actividad desarrollada en el último sexenio, cuando se inicia la vigencia del Plan Estatal 2013-2016. Se recuerda que en la Región de Murcia ha habido únicamente 335 calificaciones provisionales de vivienda protegida aunando los planes estatales y autonómicos, cantidad que representa el 0,6% del total nacional, cuando el peso poblacional se sitúa ligeramente por encima del 3%; algo menos de 50 calificaciones anuales cuando en los primeros años de este siglo se situaban en el entorno de las 3.000 y en la década de los 90 hubo ejercicios en los que se superaron las 6.000. También en España ha habido un descenso extraordinario analizando la misma evolución temporal, en ambos territorios por la concurrencia, entre otros, de factores como la situación del mercado de la vivienda, la crisis económica del periodo 2008-2013 y el mencionado cambio de orientación en la política de intervención pública; aunque su incidencia resultó más profunda en la comunidad murciana pues su participación relativa se acercaba al 6% en los años noventa y se redujo ya a la mitad aproximadamente en la siguiente década.

Supera el alcance de este Dictamen, y requeriría un estudio específico con cierta profundidad, el análisis de las razones por las que ha sido ínfima la actividad desarrollada en los últimos seis años en la promoción de vivienda protegida de nueva construcción. A modo de apunte, desde el lado de la oferta, es pertinente la pregunta de si el precio máximo de venta por metro cuadrado de superficie útil que establece la normativa permite a la iniciativa privada emprender promociones con ciertas garantías de venta y en las que se pueda obtener un margen de beneficio razonable. El Decreto 5/2015 lo fijó con carácter general en 758 euros por metro cuadrado de superficie útil, importe que mantiene cuatro años más tarde la ya citada Orden de la Consejería de Fomento e Infraestructuras, con la aplicación de unos mismos coeficientes que oscilan entre 1,38 y 2,08 en función de la localización o tipo de vivienda protegida (de régimen especial o general). Por ejemplo, para una vivienda protegida de régimen general de 90 m² útiles en los cascos urbanos consolidados de Cartagena, Lorca o Murcia resultaría un importe máximo de venta de 142.000 euros, que pudiera no ser suficientemente alentador para emprender promociones de este tipo.

Desde el lado de la demanda, la situación en estos últimos años es diferente a la que había al menos antes de que irrumpiera la crisis económica del periodo 2008-2013. Por un lado, debido a que existía una elevada oferta de vivienda libre nueva pendiente de venta cuyos precios, además, habían experimentado un muy importante descenso. De hecho, la estadística de precios de vivienda que ofrece el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana iguala en la Región prácticamente el valor tasado medio de la vivienda protegida y de la vivienda libre en los últimos cinco años,



lo que no sucede en el conjunto de España, donde son mayores los valores de esta última, en torno a un 40%. Por otro lado, a causa de la indicada eliminación de las ayudas que tradicionalmente se habían concedido para la adquisición de vivienda protegida en los planes vigentes hasta el año 2013. E, igualmente, por la supresión de la deducción fiscal por la compra de vivienda en el impuesto sobre la renta de las personas físicas (aunque afectó igualmente a la vivienda libre, indudablemente tiene un impacto más adverso en las familias de bajos ingresos). Los incentivos actualmente existentes para favorecer la compra de una vivienda protegida son de tipo fiscal, pero su alcance es muy limitado, centrándose esencialmente en diversas exenciones sobre actos jurídicos sujetos al impuesto de transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, en un tipo superreducido (el 4%), para las viviendas protegidas de régimen especial, del impuesto sobre el valor añadido, y en una bonificación, limitada en el tiempo (tres años desde la calificación definitiva, ampliable por cada Ayuntamiento), en el impuesto sobre bienes inmuebles.

De los factores que se han mencionado con posible efecto en los resultados alcanzados en la construcción de viviendas protegidas de nueva construcción en estos últimos años solamente es objeto de regulación en el Decreto 5/2015 el precio máximo de venta y renta, los límites de ingresos de la unidad familiar y los correspondientes coeficientes multiplicadores antes referidos. Por ello, gran parte de la responsabilidad de los escasos resultados logrados quedan fuera del mismo.

El Proyecto de Decreto ¿puede cambiar esta situación? ¿Puede relanzar la promoción de vivienda protegida de nueva construcción y, además, que accedan a ella los colectivos con menores ingresos? A juicio del CESRM no es probable que, por sí mismo, dicha norma vaya a conseguir tales fines, porque los elementos sustanciales de la disposición no difieren de los del Decreto vigente, siendo de los nuevos el más destacable, aunque insuficiente, la posibilidad de ampliar la superficie de las viviendas en los casos de familias numerosas o con personas con discapacidad o movilidad reducida permanente o dependientes (hasta 120 o 150 m², según el caso).

El potencial adquirente sigue careciendo de incentivos económicos suficientemente potentes para reorientar su decisión de compra hacia la vivienda protegida, considerando además que el precio de la vivienda libre solo se ha recuperado moderadamente durante los años precedentes de bonanza económica y no siendo descartable una nueva contracción a raíz de la crisis actual derivada del COVID-19. Por otra parte, en cuanto al factor mencionado anteriormente y regulado en su día en el Decreto 5/2015 relativo a los precios máximos de venta y renta, este aspecto, como ya se dijo, no forma parte del cuerpo normativo del Proyecto, pero cabe inferir que si se mantiene en una cuantía como la actual, o ligeramente superior revisada conforme a la reducida subida del IPC en estos últimos años, no es probable que por sí solo pueda dinamizar significativamente la oferta de vivienda protegida de



nueva construcción y, por tanto, a conseguir un número suficiente de ellas para su oferta a los colectivos a los que deben ir dirigidas.

Otra cuestión de interés es la relativa a los límites de ingresos máximos de la unidad familiar que propone el Proyecto para la calificación de vivienda protegida, en cuanto a si son compatibles con el objetivo histórico pretendido mediante la intervención pública en materia de vivienda a través de planes estatales o regionales, que ha sido favorecer el acceso a la misma a hogares de bajos niveles de renta.

El Proyecto mantiene los aspectos esenciales de la regulación vigente. Exige unos ingresos máximos de la unidad familiar de 6,5 veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) para la vivienda protegida de régimen general, y de 2,5 veces para las de régimen especial. Para la determinación de los ingresos familiares se parte de la base imponible general y del ahorro en el IRPF ajustada con ciertos coeficientes que, una vez aplicados, elevan la citada base imponible: 0,75 en unidades de convivencia de una a tres personas (0,76 en el Decreto 5/2015), y, como en éste, 0,70 en las de cuatro o más personas. Y aporta una novedad encomiable, sin duda, pues implanta un coeficiente de 0,60 para las unidades de convivencia con personas con unos determinados grados de discapacidad.

En lo atinente a este último aspecto, y dadas las especiales circunstancias que concurren en la demanda de vivienda por el colectivo de personas con discapacidad, en opinión del CESRM sería conveniente que, en colaboración con sus organizaciones representativas, la Consejería competente lleve a cabo un estudio para conocer tal demanda potencial de viviendas protegidas y determinar las características más adecuadas de éstas, al objeto de disponer de los elementos necesarios para fomentar una oferta suficiente que facilite el acceso a este tipo de vivienda. Una línea singular de actuación que debiera formar parte del Plan de Vivienda de la Región de Murcia que esta institución demanda en el siguiente apartado de este Dictamen. Ello, además, debe ponerse en conexión con la reserva de viviendas para personas con discapacidad establecida en el artículo 32 del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social. La MAIN del Proyecto no expresa por qué no se ha aprovechado el presente Proyecto para establecer las medidas oportunas destinadas a garantizar el cumplimiento de dicha reserva legal, lo que resulta prioritario y al margen del establecimiento de las condiciones técnicas de accesibilidad propiamente dichas en relación con este u otro tipo de viviendas.

Por tanto, excluida la apuntada novedad, apenas cambia el Proyecto los requisitos del Decreto 5/2015 en lo que concierne a los criterios para la calificación de vivienda protegida de régimen general en materia de ingresos de los potenciales



adquirentes. Son laxos: dejan fuera pocos hogares. En base al IPREM vigente en 2020, la base imponible general y del ahorro en una unidad de convivencia de uno a tres miembros no podría superar los 65.169 euros, 69.824 si consta de cuatro o más miembros y 81.461 euros en el caso de personas con determinado grado de discapacidad. A modo de aproximación (no son equiparables ingresos brutos y base imponible, pues aquéllos se rebajan por los gastos deducibles y las deducciones), la estadística de 2018 de los declarantes del IRPF que elabora la Agencia Tributaria muestra que en la Región de Murcia solo el 3% de las liquidaciones tienen una base imponible general superior a 60.000 euros. Por otra parte, se conoce que con motivo de la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2021 la Administración del Estado se está planteando el incremento de hasta un 5% de la actual cuantía del IPREM, lo que, como es obvio, elevaría aun más el límite de renta máxima exigido para poder acceder a una vivienda protegida.

Estas circunstancias plantean dos reflexiones. Una, en el sentido de que este generoso criterio de determinación de las rentas máximas que permite el acceso a una vivienda protegida a casi todos los hogares no ha sido suficiente para estimular la oferta. Ha sido irrelevante, de hecho, teniendo en cuenta que únicamente ha habido 115 calificaciones provisionales desde 2015 a 2019. Por tanto, son otros factores los que deben explicar la casi inexistencia de nuevas construcciones en ese periodo.

La segunda reflexión se refiere a la oportunidad de tales criterios de renta en un contexto del mercado de la vivienda protegida diferente, en el que, tras las modificaciones que pudieran ser adecuadas (precio máximo de venta superior, concesión de nuevo de subvenciones a fondo perdido o bonificaciones de interés de los préstamos hipotecarios, deducción fiscal en el IRPF únicamente para la vivienda protegida, etc.), la oferta de nueva construcción creciera con fuerza. En ese marco, a criterio de esta institución, tales límites son excesivamente elevados y se oponen al espíritu que se pretende con la política de fomento de la vivienda, favorecer el acceso a la misma a los hogares con menores niveles de ingresos.

Relacionado con lo anterior, es interesante reparar en una novedad del Proyecto respecto al Decreto 5/2015 cuyo eventual efecto se desconoce, pues no se justifica en el expediente y éste carece a su vez de valoración sobre la cuestión que ahora se expone, pero que pudiera ocasionar a corto plazo un significativo aumento en la calificación de viviendas protegidas.

Conforme al artículo 4 del referido Decreto, se entiende por vivienda protegida *“aquellas viviendas de nueva construcción que sean así calificadas para venta, alquiler o uso propio...”*. Por tanto, la restringe a viviendas de nueva construcción. Sin embargo el Proyecto, cuando define el concepto de vivienda protegida en su artículo 3, otorga tal consideración a *“las que así sean calificadas... con independencia de que se*



trate de actuaciones de nueva construcción, de rehabilitación, de viviendas en proceso de construcción o ya construidas que tuvieran previamente la condición de libres y de su financiación pública." Abre, por tanto, la posibilidad de obtener tal calificación a viviendas libres edificadas y pendientes de venta.

Teniendo en cuenta que todavía existe un amplio stock de vivienda libre en esa situación y la caída de los precios de esta modalidad de vivienda tras la anterior crisis económica, pudiera interesar a una parte de esta oferta obtener la calificación de protegida para esas viviendas. Desde luego, si la demanda reacciona puede favorecer la reducción del stock y, a medio o largo plazo, la reactivación del sector de la edificación residencial. Pero el aumento de la oferta mediante la calificación como protegidas de viviendas libres ya construidas concita dudas cuando se relaciona con el hecho de que, conforme a los criterios de renta antes señalados, pueden acceder a ella prácticamente todos los hogares, difuminando así el carácter social que históricamente se ha pretendido con la intervención pública en materia de vivienda. En los últimos años el criterio de renta no ha sido importante porque la oferta ha sido casi nula, pero si la hubiera, mediante la calificación como protegidas de viviendas libres ya edificadas sin vender, dicho criterio sí debiera ser importante, para permitir la compra preferentemente a quienes les resulta más difícil la adquisición por razones de renta. La política de vivienda no debe orientarse sólo a estimular la oferta; este objetivo ha de ser compatible con el de favorecer el acceso a la misma a quienes tienen menos recursos.

4. La formulación autonómica de una política propia en materia de vivienda protegida. La aprobación del nuevo Plan de Vivienda de la Región de Murcia y su alcance.

A la vista de lo anteriormente expuesto, el CESRM considera que, además de la aprobación del Proyecto de Decreto que nos ocupa, centrado esencialmente en el régimen jurídico de calificación administrativa de viviendas protegidas de promoción privada, la situación de la vivienda protegida en la Región de Murcia requiere de la adopción de otras medidas que vayan dirigidas de una forma más directa y efectiva a la consecución del objetivo, hoy irrenunciable dada la situación económica y social existente, de incentivar la promoción privada de esta clase de viviendas y de procurar su acceso a los colectivos de personas que se encuentran con una mayor dificultad económica a este respecto.

Como se apuntó en el epígrafe 2, es admisible y se valora positivamente por esta Institución que la Administración regional proceda a la aprobación de una norma, como la ahora dictaminada, en la que se establezca el referido régimen jurídico sin estar vinculado a la simultánea aprobación del correspondiente Plan regional



cuatrienal de vivienda, el cual abordaría separada y exclusivamente el régimen de ayudas públicas en la materia.

Ahora bien, el hecho de que, como hemos razonado en el epígrafe 3, dicha iniciativa normativa no sea suficiente y eficaz para procurar por sí sola la consecución de los objetivos públicos a perseguir en materia de vivienda protegida, justifica que desde esta Institución se destaque la necesidad de realizar otras actuaciones, constituyendo el **Plan de Vivienda de la Región de Murcia (PVRM)** el instrumento legalmente destinado a recoger las medidas más eficaces y necesarias a este respecto. Conforme a lo previsto en el artículo 7.1 LVLOMU, el mismo *"llevará a cabo la planificación de las actuaciones públicas a desarrollar en el ámbito de la Región en materia de vivienda, comprendiendo las previsiones, objetivos y programación de las mismas, así como, en su caso, las medidas de financiación que se prevean"*, debiendo ser aprobado por el Consejo de Gobierno y revisado cada cuatro años o cuando resulte aconsejable (artículo 7.2), debiendo prestar *"especial atención"* a *"los colectivos con mayor vulnerabilidad"* reseñados en el artículo 7.3, entre los que están algunos de tradicional consideración a efectos de acceso a la vivienda protegida, como los recogidos en el Proyecto (familias numerosas, personas con discapacidad *"u otro tipo de colectivos con especial dificultad para el acceso a una vivienda en función de las condiciones socioeconómicas"*).

Dicho Plan es, así, y al margen de regulaciones más generales como la del Proyecto, el instrumento legalmente previsto para establecer las actuaciones públicas a desarrollar en la materia en un horizonte cuatrienal, y que vienen tradicionalmente referidas al régimen de ayudas para el acceso a la vivienda, ya sea libre o protegida, y a las medidas de promoción pública de vivienda, constituyendo un instrumento idóneo para configurar y plasmar la *"política propia en materia de vivienda"* a que se refiere el artículo 5.1 de la referida Ley.

Este último precepto establece que *"la Comunidad Autónoma de la Región Murcia es competente para desarrollar una política propia en materia de vivienda que incluya, entre otras, las siguientes facultades: (...)"*

b) El fomento y la promoción de la construcción de viviendas protegidas que sean necesarias en función de la demanda, con el fin de contribuir a garantizar la efectividad del derecho a la vivienda.

c) El ejercicio de la potestad reglamentaria en materia de vivienda protegida, y en particular, la regulación de los requisitos para acceder a este tipo de viviendas y a las ayudas públicas que se otorguen, las líneas de estas y las limitaciones de uso, destino y disposición de las viviendas que sean precisas.



d) *La integración, en su política general de vivienda, de las medidas de financiación y modalidades de ayudas estatales para el cumplimiento de las finalidades a que responden, con capacidad suficiente para modular, en su caso, las reglas generales*".

Como puede apreciarse, en el transcrito apartado c) la Ley remite a la potestad reglamentaria autonómica tanto la regulación de los requisitos para acceder a la vivienda protegida y sus limitaciones de uso, destino y disposición -aspectos de los que se ocupa el Proyecto dictaminado en lo referente a la vivienda de promoción privada-, como de los requisitos para acceder "*a las ayudas públicas que se otorguen*" y "*las líneas de éstas*", aspecto que, como se dijo, queda fuera del mismo. Es decir, la LVLOMU prevé de forma expresa el establecimiento de unas ayudas concreta y específicamente dirigidas a fomentar el acceso a la vivienda protegida, y ello al margen de integrar "*en su política general de vivienda*" las medidas de financiación y modalidades de ayudas estatales que, como sucede actualmente, inciden esencialmente en la vivienda sin consideración a su carácter legal de protegida.

En efecto, como se expuso en su momento, el vigente Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, siguiendo la orientación del anterior, establece un mayoritario régimen de programas de ayudas destinados a favorecer el acceso -principalmente en régimen de alquiler- a la vivienda en general, sin consideración a su carácter o no de protegida. Sólo se contempla como programa específicamente dirigido a la vivienda protegida el destinado a mantener las ayudas de préstamos que ya venían siendo subsidiados conforme a planes anteriores. Y, además, destacábamos entonces que incluso este último programa no se contemplaba en el convenio suscrito por la Comunidad Autónoma y el Estado para la aplicación en nuestra Región de dicho Plan, por lo que esta línea de actuación no se está desarrollando, ni respecto de las aludidas situaciones previas ni, obviamente, para nuevos préstamos.

Ahora bien, dicho Plan y convenio responden al desarrollo de la política del Estado para el fomento de acceso a la vivienda, en cuanto es el Estado el que establece en el mismo los programas y líneas de actuación que considera oportunos en esta materia y condiciona su aplicación en cada Comunidad Autónoma a que cada una de ellas aporte un determinado nivel de cofinanciación (salvo el programa excepcional motivado por el COVID-19, mencionado en su momento). Estas actuaciones son, por tanto, ajenas a lo que debe considerarse como una verdadera política "*propia*" autonómica en la materia, derivada de su competencia exclusiva. Política propia a la que, como hemos visto, obliga la LVLOMU y que debe plasmarse en el Plan regional de Vivienda previsto en la misma, al margen de que éste recoja o (como expresaba el Decreto 5/2015 sobre el Plan Regional 2014-2017) "*contemple*" asimismo las ayudas determinadas en el Plan Estatal y convenio correspondientes.



Como se expuso en los Antecedentes del Dictamen, las últimas actuaciones de la Administración regional ponen de manifiesto que tras la aprobación del Plan estatal 2018-2021 y la suscripción el 30 de julio de 2018 del mencionado convenio de ejecución, a diferencia de lo que sucedió en el caso del Plan Estatal 2013-2016 la Administración regional no ha aprobado formalmente su propio Plan de Vivienda 2018-2021, optando la Consejería competente por aprobar directamente una serie de Órdenes (de 26 de septiembre, 18,19 y 26 de octubre de 2018, 22 de mayo y 4 de julio de 2019) para la aplicación y cumplimiento directos de dicho plan estatal y convenio, en cuanto unas van dirigidas a establecer, de conformidad con estos instrumentos, las bases reguladoras de las convocatorias de las ayudas previstas en los mismos, y otras Órdenes proceden a efectuar las convocatorias públicas de los correspondientes procedimientos de subvención.

La actual carencia de dicho instrumento planificador regional denota que la acción de fomento autonómica en la materia se basa exclusivamente en el marco establecido por la acción del Estado, en cuanto la Consejería competente ha considerado que para proceder al desarrollo de las actuaciones de fomento previstas en el plan estatal y posterior convenio no era necesaria la aprobación de un plan regional que se limitara a reconocer o "*contemplar*" las líneas de ayuda recogidas en dichos instrumentos jurídicos.

Al margen de que tal proceder se aparta de lo previsto en el artículo 7 LVLOMU, el CESRM debe poner de manifiesto que el contenido y la finalidad del PVRM no es sólo el reconocimiento de las actuaciones a desarrollar en aplicación de instrumentos previos como los citados, sino también la previsión de acciones de fomento constitutivas de su política propia, realizada al margen y complementariamente de las actuaciones derivadas del correspondiente plan estatal, para abordar situaciones a donde aquéllas no lleguen o cuando se consideren insuficientes para dar adecuada respuesta a las necesidades de fomento de vivienda que demanda nuestra Comunidad Autónoma.

En este sentido, el artículo 30 LVLOMU expresa que "*las administraciones públicas, dentro de su respectivo ámbito de competencias, fomentarán la promoción de viviendas protegidas a las que se refiere la presente ley mediante el establecimiento de medidas económicas, fiscales, urbanísticas y de cualquier otra naturaleza que favorezcan tales actuaciones*", y el artículo 32 establece que "*las administraciones públicas, dentro de su respectivo ámbito de competencias, impulsarán y fomentarán el establecimiento de medidas económicas, fiscales y de cualquier otra naturaleza que incentiven la adquisición de viviendas protegidas*".

Desborda evidentemente el objeto de este Dictamen el análisis de las actuaciones a realizar por la Administración regional en materia de incentivos al



acceso -en propiedad o alquiler- y a la promoción privada de viviendas protegidas. No obstante, el examen de la acción de fomento de otras Comunidades Autónomas revela que algunas de ellas han previsto, con carácter indefinido y con sujeción a las correspondientes disponibilidades presupuestarias, líneas de ayudas sobre préstamos protegidos para la promoción o adquisición de vivienda con protección oficial concedidos por entidades de crédito en el ámbito de convenios de colaboración suscritos entre éstas y la Administración autonómica; subsidios de préstamos libres o protegidos con entidades de crédito que se adhieren al Plan autonómico, para las personas o entidades promotoras o para las personas compradoras de viviendas con protección oficial; y subvenciones a las personas o entidades promotoras, o a las personas compradoras de viviendas con protección oficial, de acuerdo con las bases reguladoras y mediante un procedimiento de concurrencia pública (artículo 42 del Decreto 75/2014, de 27 de mayo, de la Generalitat de Cataluña, del Plan para el derecho a la vivienda). Asimismo, y en el marco del correspondiente Plan cuatrienal, otras Comunidades Autónomas han previsto líneas de ayudas para la autopromoción de vivienda protegida (con determinados límites máximos de ingresos) o la promoción de vivienda protegida de régimen especial (artículos 12 y 64 de la Orden de 30 de junio de 2020, que aprueba las bases reguladoras de las ayudas autonómicas del Plan de Vivienda de Extremadura 2018-2021).

En definitiva, el CESRM emplaza a la Administración regional para que aborde el establecimiento de unas actuaciones específicas de fomento e incentivo de la promoción privada y acceso a la vivienda protegida que, al margen del desarrollo de las actuaciones derivadas del correspondiente plan estatal de vivienda, constituyan, junto a la aprobación del Proyecto objeto de Dictamen, una completa expresión de la política regional propia en materia de vivienda, con especial consideración a la promoción y acceso de las viviendas protegidas de régimen especial, por ser las dirigidas a los colectivos demandantes de vivienda que tienen menos recursos económicos.

IV. OBSERVACIONES DE CARÁCTER PARTICULAR

Sin perjuicio de lo anteriormente expresado, el CESRM considera oportuno realizar ciertas observaciones sobre algunos extremos o determinaciones puntuales de la regulación proyectada, en la medida en que plantean cuestiones que se consideran de especial relevancia en la materia abordada por el Proyecto. Estas observaciones se realizan con el fin de conseguir que, en lo atinente a dichos extremos, el Proyecto guarde la mejor adecuación a la ley, tenga la debida motivación o se formule en términos compatibles con las exigencias que demanda la seguridad jurídica, según el caso.



1. El concepto de promoción privada de vivienda protegida.

El artículo 29.3 LVLOMU establece que *"tendrán la consideración de promoción privada las viviendas promovidas por una persona física o jurídica distinta de las señaladas en el apartado anterior"*. Este último (artículo 29.2) expresa que *"tendrán la consideración de promoción pública aquellas viviendas que sean promovidas por una administración pública o por entidades del sector público"*.

Sin embargo, el artículo 4 del Proyecto establece que *"las viviendas protegidas de promoción privada son las promovidas por personas físicas o jurídicas, **públicas** o privadas, en cualquiera de las modalidades de promoción previstas en este Decreto"*. En la misma línea, su artículo 11 establece que *"podrán ser promotoras de las viviendas protegidas las personas físicas o jurídicas, **públicas** o privadas..."*.

Conforme con lo establecido en la LVLOMU y teniendo en cuenta que el Proyecto se limita a regular la promoción privada de viviendas -concepto que debe tener el preciso alcance establecido en dicha ley-, los proyectados artículos 4 y 11 han de modificarse para excluir de su tenor a las Administraciones públicas y demás entidades integrantes de su respectivo sector público, debiéndose hacer referencia exclusiva en los mismos a las *"personas físicas o jurídicas distintas de las administraciones públicas o de las entidades del sector público"*, o similar.

2. Duración del régimen legal de protección.

El artículo 12 del Proyecto establece lo siguiente:

"1. El régimen de protección de las viviendas protegidas se extenderá durante diez años computados a partir de la fecha de su calificación definitiva, excepto que, por la Consejería competente en materia de vivienda, se autorice el cambio de uso o se ejercite la opción de compra a que se refiere el apartado siguiente.

2. En caso de arrendamiento con opción de compra, la persona arrendataria podrá ejercer esta opción en cualquier momento, siempre atendiendo a la limitación de protección total de 10 años". (...)

El inciso final contenido en el transcrito número 1, dirigido a excepcionar la regla general sobre la duración del plazo del régimen legal de protección de las viviendas protegidas (*"excepto que..."*), plantea problemas de comprensión.

Por lo que se refiere al aludido *"cambio de uso"* de la vivienda (se entiende que se refiere a cambio en la modalidad del uso jurídico de la misma, es decir, en propiedad o en arrendamiento, pues el cambio de destino residencial está prohibido



por el artículo 27 LVLOMU), previa autorización administrativa, el Proyecto no regula en qué casos procedería tal cambio, ni sus consecuencias en orden a variar el referido plazo de 10 años desde la calificación definitiva, por lo que no se sabe qué alcance y justificación tendría tal cambio en orden a excepcionar dicho plazo.

Por lo que se refiere al supuesto de ejercitarse la opción de compra de la vivienda arrendada, tampoco se entiende la excepción de dicho plazo, pues el último inciso del número 2 parece excluirla (*"siempre atendiendo a la limitación de protección total de 10 años"*).

En consecuencia, se debería modificar la redacción de estos preceptos para eliminar las dudas que suscitan en cuanto a su significado y alcance.

3. El concepto de calificación provisional de vivienda protegida. La "modificación" y "anulación" de la calificación provisional. La licencia municipal de primera ocupación como mecanismo equivalente a la calificación definitiva de vivienda protegida.

Partiendo del hecho de que la LVLOMU no define el concepto de calificación provisional de vivienda protegida de promoción privada, la noción que se contiene en el artículo 19.1 del Proyecto como una actuación administrativa que *"autoriza la actividad solicitada, siempre que se cumplan los requisitos técnicos y jurídicos exigidos en este decreto"*, puede inducir a confusión, ya que, en rigor, el acto administrativo de calificación provisional no autoriza ninguna actividad del interesado en relación con la vivienda, prevista o existente, para la que solicita aquélla, sino que declara que la vivienda a la que se refiere la documentación que se presenta, a la vista exclusiva de la misma, reúne los requisitos técnicos y jurídicos establecidos en la normativa aplicable para ser considerada como protegida, en los términos establecidos en la resolución de calificación y a reserva de la acreditación de la efectiva ejecución y cumplimiento de lo reflejado en dicha documentación y resolución administrativa. El comentado precepto debería modificarse para que recogiera más fielmente la verdadera naturaleza del acto de calificación provisional, a la que se acercaba más el primer borrador de Proyecto de Decreto (vid. su artículo 37.1).

Por otra parte, el proyectado artículo 20 se aparta, sin constar justificación en la MAIN, de lo establecido en el artículo 15 del vigente Decreto 5/2015 respecto de las modificaciones introducidas en el proyecto de obras una vez obtenida la calificación provisional. En el precepto vigente, e incluso en el primer borrador de Proyecto (vid. su artículo 38), esas modificaciones posteriores se sometían a previa autorización de la Dirección General competente, con la implícita finalidad de que verificase que con la modificación del proyecto de obras la vivienda no dejaba de reunir los requisitos para ser calificada como protegida. Sin embargo, en la redacción dada a dicho artículo 20



en la última versión del Proyecto dichas modificaciones se someten a una mera comunicación, que se extiende a modificaciones realizadas incluso antes de que se hubiera resuelto sobre la calificación provisional, previéndose simplemente que se incluyan *"en el proyecto final"* (se supone que el que sea objeto de la licencia municipal de obras), sin previo control, por tanto, de la Dirección General competente en la materia.

El CESRM entiende que deben precisarse adecuadamente estas determinaciones para evitar que se desvirtúe la operatividad del acto de calificación provisional y, además, como se dirá seguidamente, para preservar la finalidad a la que debe atender necesariamente el acto de calificación definitiva de una vivienda protegida. Por otra parte, este proyectado artículo 20 se titula *"De la modificación y anulación de la calificación provisional"* cuando no se refiere a ninguna de tales operaciones jurídicas.

Lo anterior debe conectarse con las cuestiones que plantea lo establecido en la LVLOMU en cuanto configura a la licencia municipal de primera ocupación como mecanismo equivalente al acto administrativo de calificación definitiva de una vivienda protegida.

El artículo 3.2, b) del Decreto 5/2015 establecía que la calificación definitiva era el acto administrativo por el cual la Dirección General competente en materia de vivienda reconoce *"que la actuación ejecutada por el interesado se ajusta al proyecto o documentación técnica presentada, con sus modificaciones autorizadas, en su caso"*.

Sin embargo, el artículo 22.2 y 3 LVLOMU, en la redacción dada por la Ley 2/2020, de 27 de julio, establece lo siguiente:

"2. La obtención de la licencia de primera ocupación o título habilitante de naturaleza urbanística que dicte la Administración local, para aquellas viviendas que provengan de actuaciones de nueva construcción y que hayan obtenido previamente la calificación provisional, equivaldrá a la calificación administrativa con la que finaliza el procedimiento de declaración de vivienda protegida.

3. En el plazo de un mes, la Administración local deberá comunicar a la dirección general con competencias en materia de vivienda aquellas licencias o títulos habilitantes que haya dictado de acuerdo con lo establecido en el punto anterior".

Aunque la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia (LOTURM), eliminó, desde la exclusiva perspectiva urbanística, la necesidad de obtener licencia municipal para los actos de transformación y uso del suelo relacionados en su artículo 264.2, incluyendo entre



ellos los actos de primera o sucesiva ocupación de edificaciones (letra f), sustituyéndola por la obligación del interesado de presentar una declaración responsable de que cumple los requisitos establecidos en la normativa vigente para realizar dicha ocupación y el correspondiente uso del edificio, sin embargo, el artículo 263.3 de dicha Ley establece que *"en todo caso, podrá solicitarse voluntariamente la licencia para los actos de transformación, construcción, edificación o uso del suelo o del subsuelo no enumerados en el párrafo anterior cuando así lo estimen conveniente los solicitantes por razones de seguridad jurídica o de otro tipo"*.

Considerando que la LVLOMU exige necesariamente, para poder operarse el efecto de la calificación definitiva finalizador del procedimiento regulado en la normativa de vivienda, la obtención de la licencia de ocupación o título equivalente dictado por la Administración municipal (las declaraciones responsables no son títulos habilitantes dictados por la Administración, sino actos del particular), los interesados que hubieren obtenido una calificación provisional para un proyecto de obras han de solicitar necesariamente al Ayuntamiento la correspondiente licencia de ocupación al amparo del último inciso del transcrito artículo 263.3 LOTURM -y no han de presentar, por tanto, declaración responsable-, pues entre las razones *"de otro tipo"* a que se refiere este precepto está la de posibilitar el cumplimiento de lo establecido en el artículo 22.2 LVLOMU, es decir, obtener la licencia de ocupación a los efectos de que la vivienda a que se refiera el correspondiente proyecto de obras pueda obtener la calificación definitiva de protegida regulada en su normativa específica.

En este sentido, y para evitar dudas al respecto, resulta oportuno que el Proyecto establezca con claridad que para que se produzca la calificación definitiva de la vivienda los interesados deberán solicitar y obtener la licencia municipal de ocupación, de conformidad con lo establecido en el artículo 22.2 LVLOMU en relación con el 263.3 LOTURM.

Pero, además, el Proyecto debe tener en cuenta que la irrenunciable finalidad de la calificación definitiva, independientemente del acto que se utilice a estos efectos, es reconocer que la vivienda se ha ejecutado conforme con los requisitos técnicos y jurídicos exigibles para merecer la consideración legal de vivienda protegida. La licencia municipal de ocupación reconoce exclusivamente que el edificio se ha ejecutado conforme con el proyecto de obras para el que el Ayuntamiento concedió la previa licencia, pero no comprueba ni, por tanto, puede reconocer, que este proyecto de obras concuerda con el que fue objeto de calificación provisional por el órgano competente en materia de vivienda. Ello supone que si tras otorgarse esta calificación el proyecto de obras hubiera sido modificado, pero la obra finalmente ejecutada se hubiera ajustado a la licencia municipal de obras que se hubiera concedido tras dicha calificación, mediante el posterior otorgamiento de la licencia de ocupación no podría realmente garantizarse ni que la obra se hubiera ajustado al proyecto que obtuvo la



calificación provisional ni sobre todo, y en definitiva, que reuniese los requisitos exigidos para merecer la calificación definitiva de vivienda protegida, con los conocidos e importantes efectos jurídicos que la normativa de vivienda y tributaria anuda a la emisión de dicho acto administrativo.

Por ello, y para no desvirtuar ni defraudar el sentido propio de la calificación definitiva, debería modificarse y completarse lo establecido en los actuales artículos 20 y 22 del Proyecto -que debieran refundirse para una mejor sistemática y comprensión- a fin de que se regule más adecuadamente el régimen de las modificaciones del proyecto tras concederse la calificación provisional y se precisen los requisitos para que el otorgamiento de la licencia municipal de ocupación equivalga a la calificación definitiva de vivienda protegida.

En este sentido, entendemos que el Proyecto debería distinguir entre dos supuestos (en los que se parte como premisa y denominador común de que la obra ejecutada se ajuste a la licencia urbanística de obra concedida en su día por la Administración Local, pues de otro modo la licencia de ocupación deberá ser denegada por tal motivo):

a) Que el proyecto de obras o documentación técnica que fue objeto de calificación provisional coincida con el que fue objeto de la licencia de obras, y así acredite el interesado mediante certificado específico expedido a tal fin por técnico competente. En este caso el interesado habría de presentar a la Administración Local dicho certificado junto con la solicitud de la licencia de ocupación (además de la documentación que urbanísticamente o a otros efectos sectoriales fuera procedente, se entiende). Certificado que dicha Administración debería remitir a la Dirección General junto a la licencia de ocupación una vez concedida.

b) Que el proyecto de obras o documentación técnica que fue objeto de calificación provisional no coincida con el que fue objeto de la licencia de obras. Para este caso debería establecerse que, previamente a la presentación de la solicitud de licencia de ocupación (con el plazo mínimo de antelación que se estimase), el interesado debe comunicar a la Dirección General competente las correspondientes modificaciones constructivas (con el consentimiento, en su caso, de los adquirentes a que se refiere el artículo 20.1, a) del Proyecto), adjuntando el certificado final de obra y un documento técnico en el que se reflejen adecuadamente las diferencias existentes entre uno y otro proyecto, y su ejecución final, a fin de que a su vista la Dirección General pueda comprobar si la obra ejecutada sigue cumpliendo los requisitos establecidos en la normativa aplicable en materia de vivienda protegida, sin perjuicio en todo caso de la potestad de inspección y comprobación material que pudiera ejercitar posteriormente, si así lo estimase oportuno.



En el caso de que dicha Dirección no formulase reparo al citado documento técnico en el plazo establecido el interesado podría solicitar a la Administración Local la licencia de ocupación a que se refiere el artículo 22.2 LVLOMU, adjuntando copia de la referida comunicación. En el caso de que dicha Dirección formulase reparo sobre el cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa de vivienda protegida, el interesado no podría solicitar dicha licencia hasta que acreditara documentalmente la reforma de las obras para ajustarlas a lo que a tal efecto hubiera dispuesto dicha Dirección, sin perjuicio en todo caso de que pudiera formular la declaración responsable a que se refiere el artículo 264.2, f) LOTURM a los solos efectos urbanísticos (sin que la misma pueda equivaler, como ya se dijo, a la calificación definitiva de vivienda protegida).

De este modo, el Proyecto debería establecer como corolario de lo anterior que la licencia de ocupación que otorgue la Administración Local no surtirá efectos de calificación definitiva de vivienda protegida si no se hubiere cumplido con lo previamente establecido, según el supuesto de que se trate. Entendemos, además, que con las indicadas determinaciones normativas se explicaría más adecuadamente lo que establece finalmente el Proyecto en el segundo párrafo del artículo 20 en el sentido de que *"recibido lo anterior (se refiere a la licencia de ocupación remitida por la Administración Local), la mencionada Dirección General comunicará a la promotora la correspondiente calificación definitiva, con indicación del expediente, datos de la promoción, régimen de uso de las viviendas", etc.*

Conforme con lo anterior, el Proyecto debería incluir asimismo, en el oportuno Anexo, el modelo de comunicación previa antes mencionada, que debe ser fácilmente accesible a los interesados como expresa el artículo 69.5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Por último, debe señalarse que el artículo 22.2 LVLOMU se refiere exclusivamente a las viviendas de nueva construcción, para las que es lógico referirse a la licencia municipal de primera ocupación. En la medida en que, siguiendo lo previsto en el artículo 22.1 LVLOMU, el Proyecto incluye asimismo las actuaciones de rehabilitación de viviendas y prevé la calificación como protegidas de viviendas libres ya construidas (según el proyectado artículo 3, que en este punto debería trasladarse al 23.1), debería especificar en su articulado el modo de instrumentar la calificación definitiva en estos otros supuestos, sobre los que no se dispone nada expresamente.

Para el caso de optarse, como parece lógico, por el mismo mecanismo de la licencia de ocupación previsto para las actuaciones de nueva construcción, habría de establecerse en el Proyecto la necesidad de obtener esta licencia, en todo caso con posterioridad a la calificación provisional de la vivienda, ya hubiere de ser tal licencia de primera o de sucesiva ocupación, según fuera el supuesto, y aplicarle asimismo lo



indicado con anterioridad a los efectos de que dicha licencia pueda surtir adecuadamente los efectos jurídicos propios de la calificación definitiva.

4. La percepción de cantidades a cuenta para la adquisición de viviendas protegidas.

El artículo 21.1 del Proyecto permite que el promotor de la vivienda perciba cantidades a cuenta del precio *"una vez presentada la solicitud de calificación provisional y antes de la calificación definitiva"*, mientras que el artículo 17.3 LVLOMU establece que *"para poder percibir cantidades anticipadas para la construcción de viviendas protegidas, el promotor deberá haber obtenido la calificación administrativa que se determine reglamentariamente"*. Ello impone la necesidad de adaptar el primero a lo previsto en dicha ley.

Por otra parte, en el mismo artículo 21.1 se prevé que la obligación del promotor de garantizar la devolución de las cantidades percibidas a cuenta será *"desde la obtención de la licencia de edificación"*. Asimismo, en el artículo 21.2 se establece que la garantía responderá *"en caso de no obtener la calificación definitiva o no haberla solicitado"*.

Sin embargo, el artículo 17.2 LVLOMU establece que *"la entrega de cantidades anticipadas obligará al promotor a garantizar su devolución en el caso de que, por cualquier causa, la construcción no llegue a iniciarse o a concluirse en los plazos establecidos en el contrato"*, y el 18.1 expresa que *"se garantizará la devolución de las cantidades entregadas, más el interés legal del dinero hasta el momento en el que se haga efectiva dicha devolución, mediante contrato de seguro con entidad aseguradora o aval prestado por banco o caja de ahorros"*. En consecuencia, deben suprimirse los incisos comentados, por introducir limitaciones no previstas en la ley respecto del alcance de la obligación del promotor de garantizar la devolución de cantidades anticipadas por la adquisición de vivienda protegida.

5. El visado de los contratos sobre las viviendas protegidas.

El vigente Decreto 5/2015 establece en sus artículos 20 a 22 un detallado régimen de visado de los contratos de compraventa y arrendamiento que se celebren respecto de las viviendas protegidas de promoción privada. Dicho visado es la técnica empleada por todas las Comunidades Autónomas para verificar que en dichos contratos se reflejan adecuadamente las condiciones y limitaciones legales inherentes a esta específica clase de viviendas, lo que se justifica tanto por razones generales de interés público en la observancia del cumplimiento de los requisitos exigibles en la



materia como, desde otra perspectiva, para la protección del adquirente o arrendatario, en su calidad de consumidor.

Este régimen de visado, que se mantenía incluso con mayor detalle en el primer borrador del Proyecto de Decreto (artículos 44 a 47), es eliminado en sus versiones posteriores, sin constar justificación alguna al respecto en la MAIN obrante en el expediente. En su sustitución, el proyectado artículo 24.3 prevé simplemente la facultad de la Consejería competente para exigir, a efectos de comprobación, la copia de los contratos y los documentos que estime oportunos para verificar que la persona demandante de vivienda protegida cumple los requisitos establecidos en los artículos 5 al 8 del Decreto, previendo seguidamente, sólo para tales casos en los que se efectuara dicha función de comprobación, un trámite dirigido a la subsanación de los incumplimientos o deficiencias que se advirtiesen.

A juicio del CESRM, la eliminación de la vigente regulación sobre el visado de contratos debería estar motivada y apoyada en razones que avalasen la inadecuación de dicha técnica de verificación, que proporciona a las dos partes del correspondiente negocio una seguridad jurídica muy necesaria, pues con el visado la Administración ratifica la adecuación del negocio a la normativa aplicable en materia de vivienda protegida y, por tanto, permite a los interesados tener la debida certeza sobre el régimen jurídico al que deben atenerse.

6. La modificación de los criterios para determinar los límites de los ingresos familiares establecidos para el acceso a la vivienda protegida de promoción privada.

La disposición adicional primera del Proyecto atribuye al consejero competente en materia de vivienda la potestad de modificar, atendiendo a las condiciones socioeconómicas, determinados valores que se establecen en el Proyecto para configurar los límites de los ingresos familiares exigidos para el acceso a la vivienda protegida de promoción privada. Esta habilitación resulta contraria a lo establecido en el artículo 52.1 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia, que, en materias distintas de la organizativa como resulta ser la del caso, sólo permite a los Consejeros el ejercicio de la potestad reglamentaria cuando les sea específicamente atribuida por una disposición con rango legal. En la materia que nos ocupa, tal habilitación solo existe en lo relativo a los precios máximos de venta y renta de las viviendas protegidas y la regulación de las condiciones y alcance de los incentivos y requisitos para el acceso al programa de fomento del alquiler, conforme a los artículos 26 y 51 LVLOMU.

En consecuencia, debe suprimirse dicha disposición adicional.



V. CONCLUSIONES

1. El Consejo Económico y Social de la Región de Murcia valora positivamente el **Proyecto de Decreto por el que se regula el régimen jurídico de la vivienda protegida de promoción privada en la Región de Murcia**, en cuanto su aprobación supondrá el establecimiento de un régimen jurídico sobre la calificación administrativa de dicha clase de viviendas que no estará vinculado a la aprobación del correspondiente Plan cuatrienal de Vivienda de la Región de Murcia.

2. No obstante, el CESRM advierte que la Memoria de Análisis de Impacto Normativo obrante en el expediente remitido no expresa las razones por las que no resulta procedente que el Proyecto aborde igualmente el régimen jurídico de la vivienda protegida de promoción pública, cuando se trata de una importante vía para la promoción de vivienda prevista en la Ley 6/2015, de 24 de marzo, de Vivienda y Lucha contra la Ocupación de la Región de Murcia, cuya regulación en este aspecto merece un desarrollo reglamentario que actualice y complete el establecido en los vigentes Decretos 74/1997, de 4 de diciembre, y 54/2002, de 8 de febrero.

Por otra parte, tampoco se analiza en dicha Memoria en qué medida la derogación del Decreto 5/2015 pudiera afectar a las entidades públicas en sus actuaciones de promoción de viviendas. El hecho de que en materia de promoción pública exista la reglamentación antes mencionada no obsta para que, visto su contenido, no pueda o deba ser completada en algunos extremos por lo establecido en el Decreto 5/2015 que el Proyecto pretende derogar. En definitiva, la Consejería debe determinar y ponderar los efectos que implicaría tal derogación en lo relativo al régimen jurídico de promoción pública de viviendas protegidas, incluyendo lo relativo a la promoción municipal, para adoptar las oportunas previsiones.

3. En lo que se refiere a los parámetros de mayor incidencia socioeconómica en el acceso y la promoción privada de las viviendas protegidas de promoción privada, el Proyecto mantiene una línea esencialmente continuista con la regulación contenida en el vigente Decreto 5/2015, de 30 de enero, por el que se regula el Plan Regional de Rehabilitación y Vivienda 2014-2016.

Considerando que dicho Decreto no contribuyó -en la medida en que ello es necesario a la vista de la situación de la vivienda en la Región de Murcia- a incentivar dicha promoción y, en consecuencia, a posibilitar con mayor alcance el acceso a esta clase de viviendas, el CESRM considera que, sin perjuicio de la aprobación del referido Proyecto normativo, el instrumento jurídico que con mayor eficacia habría de conseguir tales objetivos es el Plan de Vivienda de la Región de Murcia, a cuya



aprobación cuatrienal obliga la Ley 6/2015, de 24 de marzo, de Vivienda y Lucha contra la Ocupación de la Región de Murcia.

4. Las últimas actuaciones de la Administración regional ponen de manifiesto que tras la aprobación del Plan estatal 2018-2021 y la suscripción el 30 de julio de 2018 del correspondiente convenio de ejecución, y a diferencia de lo que sucedió en el caso del Plan Estatal 2013-2016, dicha Administración no ha aprobado formalmente su propio Plan de Vivienda 2018-2021, optando la Consejería competente por aprobar directamente una serie de Órdenes (de 26 de septiembre, 18,19 y 26 de octubre de 2018, 22 de mayo y 4 de julio de 2019) para la aplicación y cumplimiento directos de dicho Plan estatal y convenio.

La actual carencia de este instrumento planificador regional denota que la acción de fomento autonómica en la materia se basa exclusivamente en el marco establecido por la acción del Estado, en la medida en que la Consejería competente ha considerado que para proceder al desarrollo de las actuaciones de fomento previstas en el plan estatal y posterior convenio no era necesaria la aprobación de un plan regional que se limitara a reconocer o contemplar las líneas de ayuda recogidas en dichos instrumentos jurídicos.

Al margen de que tal proceder se aparta de lo previsto en el artículo 7 LVLOMU, el CESRM debe poner de manifiesto que el contenido y la finalidad del Plan de Vivienda de la Región de Murcia no es sólo el reconocimiento de las actuaciones a desarrollar en aplicación de instrumentos previos como los citados, sino también la previsión de acciones de fomento constitutivas de su política propia, realizada al margen y complementariamente de las actuaciones derivadas del correspondiente plan estatal, para abordar situaciones a donde aquéllas no lleguen o cuando se consideren insuficientes para dar adecuada respuesta a las necesidades de fomento de vivienda que demanda nuestra Comunidad Autónoma.

Ello es especialmente necesario a la vista del alcance de las actuaciones de fomento establecidas por los dos últimos planes estatales de vivienda, en los que las ayudas previstas se centran mayoritariamente en la vivienda sin una consideración específica a su carácter legal de protegida, por lo que han sido las Comunidades Autónomas las que, en ejercicio de su competencia en la materia, han establecido en sus correspondientes planes regionales de vivienda, entre otras, unas líneas de ayuda dirigidas específicamente al fomento de la promoción y acceso a las viviendas protegidas.

5. El CESRM emplaza a la Administración regional para que aborde el establecimiento de unas actuaciones de fomento de la promoción pública y privada de vivienda protegida que, al margen del desarrollo de las actuaciones derivadas del



correspondiente plan estatal de vivienda, constituyan, junto a la aprobación del Proyecto objeto de Dictamen, una completa expresión de la política regional propia en materia de vivienda que incluya la necesaria atención al fomento específico de la promoción y acceso a la vivienda protegida, con especial consideración a los incentivos destinados a las viviendas de régimen especial, por ser las dirigidas a los colectivos demandantes de vivienda que tienen menos recursos económicos.

6. El CESRM considera procedente que se aborde la revisión y modificación del Proyecto de Decreto en los extremos puntuales analizados en el presente Dictamen, relativos al concepto de promoción privada de vivienda protegida, la duración del régimen legal de protección, el concepto de calificación provisional de vivienda protegida, la "modificación" y "anulación" de la calificación provisional, la licencia municipal de primera ocupación como mecanismo equivalente a la calificación definitiva de vivienda protegida, la percepción de cantidades a cuenta para la adquisición de viviendas protegidas, el visado de los contratos sobre las viviendas protegidas y la modificación de los criterios para determinar los límites de los ingresos familiares establecidos para el acceso a la vivienda protegida. Ello con el fin de conseguir que, en lo atinente a dichos extremos, el Proyecto guarde la mejor adecuación a la ley, tenga la debida motivación o se formule en términos compatibles con las exigencias que demanda la seguridad jurídica, según el caso.

Murcia, a 24 de noviembre de 2020

Vº Bº

El Presidente del Consejo Económico y Social

El Secretario General del Consejo Económico y Social

José Antonio Cobacho Gómez

Fernando Vélez Álvarez