



Procurador del Común
de Castilla y León

**PROMOCIÓN DE VIVIENDAS DE
PROTECCIÓN PÚBLICA EN
PARCELAS AFECTADAS POR EL
PLAN PARCIAL SANTOS-
PILARICA DE VALLADOLID**

Junio de 2009



PROMOCIÓN DE VIVIENDAS DE
PROTECCIÓN PÚBLICA EN
PARCELAS AFECTADAS POR EL
PLAN PARCIAL SANTOS-PILARICA
DE VALLADOLID

ÍNDICE

I.-	Introducción: problemáticas planteadas y tramitación de los expedientes de queja.....	3
II.-	Consideraciones generales acerca de los procedimientos de promoción de viviendas protegidas en parcelas públicas.....	5
III.-	Análisis jurídico de las cuestiones controvertidas denunciadas	8
	1.- Presunta imposición de la obligación de adquirir una segunda plaza de garaje	9
	2.- Incumplimiento de plazos en el desarrollo de las promociones e incremento en el precio de las viviendas	13
	3.- Ausencia de avales de las cantidades entregadas a cuenta por los adquirientes o adjudicatarios de viviendas	27
IV.-	Conclusión: contenido dispositivo de las resoluciones formuladas y recapitulación final	30



PROMOCIÓN DE VIVIENDAS DE
PROTECCIÓN PÚBLICA EN
PARCELAS AFECTADAS POR EL
PLAN PARCIAL SANTOS-PILARICA
DE VALLADOLID

***I.- INTRODUCCIÓN: PROBLEMÁTICAS PLANTEADAS Y
TRAMITACIÓN DE LOS EXPEDIENTES DE QUEJA***

En los expedientes de queja registrados con los números de referencia **20081177**, **20081767** y **20081768** (y en trece más que fueron acumulados a los mismos) los ciudadanos plantearon diversos problemas relacionados con promociones de viviendas de protección pública desarrolladas en parcelas integrantes del Plan Parcial *Santos-Pilarica* (Valladolid), que habían sido enajenadas previamente con aquel destino por la *Sociedad Municipal de Suelo y Vivienda de Valladolid, S.L.* (en adelante, *VIVA*).

En concreto, en el primero de los expedientes señalados (**20081177**), se planteaba la presunta imposición, por varios promotores, a los compradores de las viviendas protegidas de la obligación de adquirir una segunda plaza de garaje, bajo la advertencia a aquellos de la pérdida de sus derechos de adquisición de una vivienda con una plaza de garaje, en el supuesto de que no aceptaran aquella segunda plaza. Se identificaron cuatro promociones donde había concurrido esta circunstancia.

Por su parte, en la segunda de las quejas indicadas (**20081767**), se ponía de manifiesto el incumplimiento de plazos en el desarrollo de varias promociones y el incremento notable del precio de las viviendas integrantes de las mismas derivado de aquellos retrasos. Según nos indicaban los ciudadanos, se habían producido demoras que habían repercutido en el precio de las viviendas en nueve de las promociones llevadas a cabo.

Por último, el tercer expediente de queja antes citado (**20081768**), se refería a la presunta ausencia de avales de las cantidades entregadas a cuenta por los adquirentes o adjudicatarios de viviendas, también en varias de las promociones desarrolladas en



PROMOCIÓN DE VIVIENDAS DE PROTECCIÓN PÚBLICA EN PARCELAS AFECTADAS POR EL PLAN PARCIAL SANTOS-PILARICA DE VALLADOLID

parcelas integrantes del Plan Parcial en cuestión. A la vista de las manifestaciones realizadas por los ciudadanos ante esta Institución, esta circunstancia podría concurrir en las seis de promociones desarrolladas.

Pues bien, a la vista de las quejas presentadas sobre las problemáticas indicadas, nos dirigimos, en varias ocasiones, a la Consejería de Fomento y al Ayuntamiento de Valladolid en solicitud de información relacionada con las cuestiones controvertidas planteadas por los ciudadanos.

Una vez recibida y analizada la información requerida, procedía adoptar una postura acerca de la posible concurrencia de irregularidades en la actuación desarrollada por los organismos indicados en relación con las promociones que habían dado lugar a las quejas señaladas, con el fin, en su caso, de identificar las medidas que procediera acordar para corregir aquellas posibles irregularidades, garantizando así los derechos de los adquirentes finales de las viviendas protegidas proyectadas.

Antes de comenzar con el estudio de cada una de las tres problemáticas que motivaron las quejas señaladas, se consideró oportuno abordar una cuestión de carácter metodológico, referida a la justificación de la formulación por esta Procuraduría de una sola Resolución para los tres expedientes indicados y para las dos administraciones antes identificadas.

Así, en primer lugar, la conexión evidente que existía entre las cuestiones puestas de manifiesto por los ciudadanos en las tres quejas citadas, todas ellas referidas a la promoción de viviendas de protección pública en parcelas afectadas por un mismo Plan Parcial y enajenadas por la misma empresa pública, y el hecho de que varios de los ciudadanos que habían acudido a esta Institución se vieran afectados por dos o tres de las presuntas irregularidades denunciadas, aconsejaba que fuera en una única Resolución donde se tratase de dar respuesta a las denuncias que habían sido planteadas por todos ellos.



PROMOCIÓN DE VIVIENDAS DE PROTECCIÓN PÚBLICA EN PARCELAS AFECTADAS POR EL PLAN PARCIAL SANTOS-PILARICA DE VALLADOLID

Por otro lado, en segundo lugar, aunque fueran dos las administraciones con competencias relacionadas con los asuntos controvertidos, se estimó conveniente, considerando la colaboración que debía existir entre aquellas para lograr el objetivo común de garantizar los derechos de las personas físicas y jurídicas implicadas, contemplar en una única Resolución todos los aspectos relativos a las promociones de viviendas protegidas que habían conducido a los ciudadanos a solicitar la intervención de esta Institución.

Sin perjuicio de lo anterior y como no podía ser de otra forma, en la Resolución formulada se identificó, en cada caso, la administración responsable de la adopción de las medidas que, a nuestro juicio, debían ser acordadas, integrando tales medidas la parte dispositiva de la Resolución dirigida a cada una de las administraciones destinatarias de la misma (parte dispositiva que, por tanto, sí fue diferente para cada una de ellas).

II.- CONSIDERACIONES GENERALES ACERCA DE LOS PROCEDIMIENTOS DE PROMOCIÓN DE VIVIENDAS PROTEGIDAS EN PARCELAS PÚBLICAS

Una segunda cuestión que convenía enunciar con anterioridad al análisis concreto de los aspectos controvertidos planteados por los ciudadanos, se encontraba relacionada con las características jurídicas de los procedimientos administrativos dirigidos a la construcción de viviendas protegidas en parcelas de titularidad pública, y con las competencias que, respecto a aquellos y en el supuesto que nos ocupaba, correspondían a la Consejería de Fomento y al Ayuntamiento de Valladolid.

En los casos planteados en las quejas, las parcelas edificables (con exclusión de las destinadas a dotaciones públicas) de titularidad municipal afectadas por el Plan Parcial de ordenación denominado *Santos-Pilarica*, habían sido enajenadas, a través de



PROMOCIÓN DE VIVIENDAS DE PROTECCIÓN PÚBLICA EN PARCELAS AFECTADAS POR EL PLAN PARCIAL SANTOS-PILARICA DE VALLADOLID

VIVA, mediante el sistema de concurso y con el fin de que en aquellas se construyeran viviendas sujetas a un régimen de protección general para su venta.

Pues bien, el contrato a través del cual se lleva a cabo la enajenación de una parcela de titularidad pública con destino a la construcción de viviendas protegidas puede ser calificado, desde un punto de vista jurídico, como un contrato administrativo no típico o especial de los que se encontraban previstos en el artículo 5.2 b) del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (norma vigente en la fecha de adjudicación de los contratos de enajenación de las parcelas afectadas por el Plan Parcial *Santos-Pilarica*). En efecto, la Sentencia del Tribunal Supremo, de 11 de junio de 1996, calificó un contrato de este tipo como contrato administrativo especial, atendiendo a la especial tutela del interés público que motiva la enajenación de las parcelas, debido a la exigencia de que las mismas se destinen a la construcción de viviendas protegidas.

Considerando lo anterior, procede recordar aquí que la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha señalado reiteradamente (entre otras muchas, en sus Sentencias de 20 de julio de 1988 y de 19 de septiembre de 2000) que en los contratos administrativos el pliego de condiciones de los mismos opera como “*la ley del contrato*”.

En consecuencia, en el supuesto que había dado lugar a las quejas en cuestión, quedaba fuera de toda duda que correspondía al Ayuntamiento de Valladolid, a través de VIVA, garantizar el cumplimiento del Pliego de Condiciones por los adjudicatarios de las parcelas enajenadas. Sobre ello se insistirá más adelante.

A la forma a través de la cual se adjudican estos contratos, para el supuesto de parcelas cuya propiedad corresponda a la Comunidad de Castilla y León, se refiere el artículo 42 del Decreto 52/2002, de 27 de marzo, de Desarrollo y Aplicación del Plan Director de Vivienda y Suelo de Castilla y León 2002-2009, modificado por el Decreto 64/2006, de 14 de septiembre, precepto que puede entenderse aplicable supletoriamente



PROMOCIÓN DE VIVIENDAS DE PROTECCIÓN PÚBLICA EN PARCELAS AFECTADAS POR EL PLAN PARCIAL SANTOS-PILARICA DE VALLADOLID

en el supuesto que nos ocupa (en este sentido, el propio Pliego de Condiciones indicado contiene remisiones a este artículo).

De conformidad con el contenido de estos contratos, una vez adjudicadas las parcelas a los promotores correspondientes, estos deben proceder a la edificación de las viviendas protegidas y a su enajenación a los compradores finales de las mismas, de acuerdo con lo previsto, además de en el Pliego de Condiciones, en la normativa aplicable a las viviendas de protección pública. Esta normativa, como señala la Consejería de Fomento en la información remitida a esta Institución, se identifica en el artículo 3.3 del Decreto 52/2002, de 27 de marzo, antes citado, donde se establece lo siguiente:

“Las viviendas de protección pública se regirán por lo establecido en el presente Decreto, en su normativa de desarrollo y en el Decreto 99/2005, de 22 de diciembre, por el que se regula la promoción, adquisición y arrendamiento protegido de la vivienda joven en Castilla y León. Y en cuanto a la financiación por lo establecido en el plan estatal de vivienda y suelo vigente y en otras normas de desarrollo autonómico. En lo no previsto, les será de aplicación el régimen de viviendas de protección oficial regulado en el Real Decreto-Ley 31/1978, de 31 de octubre, y normas de desarrollo”.

Atendiendo al contenido de las normas indicadas, es la Consejería de Fomento el organismo competente para conceder las autorizaciones administrativas exigidas para la edificación y promoción de las viviendas de protección pública, así como para, en su caso, sancionar los posibles incumplimientos de aquéllas.

Asimismo, respecto a los contratos que se celebren entre promotores y adquirentes finales de las viviendas, procedía señalar que, si bien es cierto que los mismos son acuerdos contractuales de naturaleza civil y se rigen, en consecuencia, por el principio de autonomía de la voluntad de las partes, también lo es que una de las consecuencias de la intervención pública en relación con las viviendas protegidas es la



PROMOCIÓN DE VIVIENDAS DE PROTECCIÓN PÚBLICA EN PARCELAS AFECTADAS POR EL PLAN PARCIAL SANTOS-PILARICA DE VALLADOLID

existencia de limitaciones a aquella autonomía de la voluntad en el momento de proceder a la celebración de aquellos contratos.

En otras palabras, dentro de un contrato de compraventa de una vivienda de protección pública celebrado entre particulares, existirá una parte que se encuentra determinada por normas de derecho público y cuyo cumplimiento, en consecuencia, es fiscalizable por la Administración autonómica; y otra parte que, por el contrario, responde a un acuerdo privado guiado por la autonomía de la voluntad de los intervinientes y que se encuentra sometido, exclusivamente, a las normas civiles. A aquel control público se debe el necesario visado de estos contratos por la Administración autonómica, regulado en el artículo 13 del Decreto 52/2002, de 27 de marzo, antes señalado. A esta dualidad también volveremos a referirnos con posterioridad.

En definitiva, desde una perspectiva jurídica, el proceso que comienza con la enajenación de una parcela de titularidad pública con el fin de que se construyan en la misma viviendas protegidas y finaliza con la adquisición de estas viviendas por los ciudadanos, se encuentra integrado, a su vez, por diversos procedimientos administrativos en los que pueden intervenir, como ocurría en este supuesto, varias administraciones con diferentes responsabilidades, sin que se encuentre excluida de aquel proceso la autonomía de la voluntad del promotor y del adquirente final de la vivienda.

III.- ANÁLISIS JURÍDICO DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS DENUNCIADAS

Considerando las valoraciones previas expuestas, procedía ahora llevar a cabo un análisis jurídico pormenorizado de las concretas problemáticas expuestas por los ciudadanos ante esta Institución que antes han sido identificadas.



PROMOCIÓN DE VIVIENDAS DE
PROTECCIÓN PÚBLICA EN
PARCELAS AFECTADAS POR EL
PLAN PARCIAL SANTOS-PILARICA
DE VALLADOLID

1.- Presunta imposición de la obligación de adquirir una segunda plaza de garaje

Fue esta, precisamente, la primera de las problemáticas que los ciudadanos plantearon ante esta Institución en relación con las promociones de viviendas protegidas que nos ocupan.

Como hemos señalado, un grupo de posibles adquirentes de estas viviendas había denunciado ante VIVA primero, y ante la Consejería de Fomento y esta Institución, después, que varios promotores adjudicatarios de las parcelas en cuestión (en concreto, los cuatro identificados en el comienzo de la presente Resolución) habían indicado a las personas que habían resultado seleccionadas como posibles compradores a través de los correspondientes sorteos, que debían adquirir obligatoriamente y de forma conjunta con la vivienda y sus anejos vinculados (una plaza de garaje y un trastero), un anejo no vinculado (una segunda plaza de garaje), bajo la advertencia de que, en el caso de que se negaran a la compra de esta segunda plaza de garaje, serían excluidos de la posibilidad de adquirir la vivienda.

A la vista de la información obtenida por esta Institución en relación con esta cuestión concreta, se podía afirmar que era posible que, con carácter general, algunos promotores hubieran actuado de la forma descrita por los ciudadanos. Avalaban la afirmación anterior, de un lado, el gran número de denuncias presentadas en este sentido por las personas afectadas, y, de otro, los propios modelos de contratos de reserva utilizados por algunos promotores donde se incluía siempre la segunda plaza de garaje controvertida. Incluso, en folletos informativos utilizados por algún promotor se hacía referencia expresa al hecho de que las viviendas debían adquirirse *con dos plazas de garaje* (en este sentido, obraba en esta Procuraduría una copia del folleto informativo utilizado por una de las mercantiles denunciadas).

Ahora bien, por el contrario, no se pudo considerar acreditada en la investigación llevada a cabo por esta Institución la exclusión de ninguna persona de la



PROMOCIÓN DE VIVIENDAS DE PROTECCIÓN PÚBLICA EN PARCELAS AFECTADAS POR EL PLAN PARCIAL SANTOS-PILARICA DE VALLADOLID

lista de posibles adquirentes de las viviendas en cuestión por el hecho de haberse negado a adquirir una segunda plaza de garaje.

No obstante, uno de los promotores que parecía haber incurrido en la conducta antes señalada, había solicitado, según el informe de la Consejería de Fomento, una modificación de su proyecto de edificación con el fin de eliminar la segunda planta de garaje. Este cambio en el proyecto fue autorizado por el Servicio Territorial de Fomento de Valladolid con fecha 27 de octubre de 2008, motivo por el cual, en relación con la promoción llevada a cabo por aquella mercantil, esta problemática concreta se encontraba solucionada (sin embargo, como señalaremos con posterioridad, en este caso concreto el problema indicado parecía haber sido desbordado por una posible ausencia de ejecución de las viviendas por el promotor).

También se constató que, una vez que los ciudadanos afectados habían acudido formalmente a VIVA denunciando esta cuestión por escrito, la Sociedad municipal había informado a aquellos de la no obligatoriedad de la adquisición de esta segunda plaza de garaje, así como de la imposibilidad de exclusión de la lista de posibles adquirentes por el hecho de negarse a esta adquisición. Es probable que la misma información haya sido proporcionada por los servicios de la Consejería de Fomento en las reuniones mantenidas con diversos compradores de las viviendas en cuestión, de las que se había informado a esta Procuraduría.

Si bien es cierto que varios ciudadanos habían señalado ante esta Institución que, con anterioridad a la respuesta formal a las denuncias presentadas, personal de aquella Sociedad municipal había proporcionado a los interesados, de forma verbal, una información que corroboraba la obligación de comprar la segunda plaza de garaje, este extremo, precisamente por aquel carácter verbal, no se pudo considerar acreditado a los efectos de la formulación de la correspondiente Resolución.

En cualquier caso, considerando la información que había sido obtenida, procedía señalar, en primer lugar, que, desde un punto de vista jurídico, quedaba fuera



PROMOCIÓN DE VIVIENDAS DE PROTECCIÓN PÚBLICA EN PARCELAS AFECTADAS POR EL PLAN PARCIAL SANTOS-PILARICA DE VALLADOLID

de toda duda la ausencia inicial de una obligatoriedad de adquirir la segunda plaza de garaje en los supuestos planteados en los expedientes que se resolvían. En concreto, desde una perspectiva administrativa, habría constituido un incumplimiento del Pliego de Condiciones de la enajenación de las parcelas la exclusión de algún ciudadano de la lista de posibles adquirentes de las viviendas promovidas en aquellas debida a su oposición a la adquisición de un anejo no vinculado a las mismas.

Sin embargo, respecto a aquellos acuerdos contractuales en los que la promotora correspondiente y el adquirente de la vivienda hubieran plasmado un compromiso de adquisición de una segunda plaza de garaje, surgía la duda de si los mismos se habían alcanzado como consecuencia de la autonomía de la voluntad de las partes intervinientes o si, por el contrario, había influido de una forma determinante en el consentimiento del comprador una actuación de la parte vendedora como la que se había denunciado.

En cualquier caso, como consecuencia de la dualidad jurídica (civil y administrativa) presente en los contratos de compraventa o de reserva de viviendas protegidas a la que antes se ha hecho referencia, la Administración autonómica carecía de competencias para determinar si habían existido vicios del consentimiento del comprador en estos casos y los efectos de los mismos sobre el correspondiente acuerdo contractual. Nos encontrábamos aquí, por tanto, ante un aspecto del contrato de carácter exclusivamente civil que, en su caso, debía ser dirimido por los órganos judiciales de aquel orden jurisdiccional.

No obstante, los ciudadanos que hubieran firmado acuerdos contractuales donde se hubieran comprometido a la adquisición de la segunda plaza de garaje, habiendo procedido así como resultado de la actuación de los promotores denunciada y bajo el temor de no poder adquirir la vivienda pese a haber sido seleccionado como posible comprador, podían ejercer, si así lo estimaban oportuno, las correspondientes acciones



PROMOCIÓN DE VIVIENDAS DE PROTECCIÓN PÚBLICA EN PARCELAS AFECTADAS POR EL PLAN PARCIAL SANTOS-PILARICA DE VALLADOLID

judiciales con el objeto de acreditar la existencia de un vicio en su consentimiento determinante de la nulidad del mismo (artículos 1265 y siguientes del Código Civil).

Sin perjuicio de lo anterior, esta Procuraduría consideró que supuestos como los que habían dado lugar a las quejas planteadas, tenían su origen en una ausencia de información suficiente de los ciudadanos acerca de sus derechos y obligaciones, una vez que los mismos son seleccionados como posibles adquirentes de unas viviendas de protección pública en sorteos como los celebrados en los casos planteados.

En concreto, si en el supuesto que había motivado los presentes expedientes, *VIVA* hubiera informado a todos los ciudadanos seleccionados en los sorteos correspondientes, desde el primer momento en que hubiera tenido conocimiento del resultado de los mismos, de los derechos (entre ellos el de no tener la obligación de adquirir un segunda plaza de garaje) y obligaciones derivados de aquella selección, se hubieran evitado, probablemente, conductas de los promotores como las que han sido denunciadas, y, en el caso de producirse, los ciudadanos hubieran conocido cómo reaccionar ante las mismas.

En definitiva, si la información que se proporcionó a los posibles adquirentes cuando denunciaron por escrito ante *VIVA* aquellas conductas, se hubiera puesto a disposición de los mismos en el mismo momento de su selección como posibles compradores, la problemática que había generado las quejas no habría tenido lugar.

Por este motivo, se estimó oportuno recomendar al Ayuntamiento de Valladolid que, a través de *VIVA* y con carácter general, informase adecuadamente a los ciudadanos que resultasen seleccionados como posibles adquirentes de viviendas de protección pública promovidas en parcelas enajenadas por aquella, de sus derechos y obligaciones como tales, con mención expresa a la ausencia de obligatoriedad de adquirir más anejos a la vivienda protegida que los, en su caso, vinculados a la misma. Esta información puede ser proporcionada mediante comunicaciones particulares



PROMOCIÓN DE VIVIENDAS DE PROTECCIÓN PÚBLICA EN PARCELAS AFECTADAS POR EL PLAN PARCIAL SANTOS-PILARICA DE VALLADOLID

dirigidas a los interesados, complementadas con la inclusión de la misma en la página Web de la Sociedad municipal.

La misma información y mediante análogas vías es conveniente que sea proporcionada también por la Consejería de Fomento a los posibles adquirentes de viviendas promovidas por entidades privadas en parcelas enajenadas por aquélla, así como en los supuestos de viviendas de protección pública de nueva construcción de gestión privada que son objeto de sorteo, por haberlo solicitado así el promotor a la Administración autonómica (artículo 16.1 de la Orden FOM/1982/2008, de 14 de noviembre, por la que se regula el procedimiento para la selección de los adquirentes y arrendatarios de viviendas protegidas en Castilla y León).

Esta medida responde a la especial responsabilidad de garantizar los derechos de los adquirentes finales de las viviendas de protección pública y de prevenir una posible vulneración de aquellos, que, en ambos casos y a pesar de que sean promovidas por entidades privadas, recae sobre la Administración correspondiente.

2.- Incumplimiento de plazos en el desarrollo de las promociones e incremento en el precio de las viviendas

Otra de las problemáticas que los ciudadanos habían puesto de manifiesto ante esta Institución era el retraso en el proceso de promoción y edificación de las viviendas protegidas controvertidas, con el consecuente incremento del precio de las mismas.

En este sentido, el Pliego de Condiciones para la enajenación de suelo con destino a la construcción de viviendas sujetas a régimen de protección general para venta, aprobado para las parcelas de titularidad municipal afectadas por el Plan Parcial *Santos-Pilarica* (cláusula 10), establecía los siguientes plazos relevantes que debían ser cumplidos por el adjudicatario en el proceso de edificación de las viviendas:



PROMOCIÓN DE VIVIENDAS DE PROTECCIÓN PÚBLICA EN PARCELAS AFECTADAS POR EL PLAN PARCIAL SANTOS-PILARICA DE VALLADOLID

- Tres meses a partir de la notificación de la selección para solicitar la licencia de obras y la calificación provisional.
- Doce meses a partir de la notificación de la selección para obtener licencia de obras.
- Dos meses a partir de la concesión de la licencia de obras para comenzar las obras de edificación.
- Veinticuatro meses a contar desde el otorgamiento de la licencia de obras para concluir las obras de edificación.

A los plazos contemplados en el Pliego de Condiciones, se añadía el de treinta meses a partir de la obtención de la calificación provisional para presentar la solicitud de calificación definitiva, previsto en el artículo 17 del Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre, por el que se desarrolla el Real Decreto-Ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre Políticas de Viviendas de Protección Oficial.

Pues bien, la observancia o inobservancia de los plazos señalados en el caso de los promotores identificados por los ciudadanos que habían acudido a esta Institución como incumplidores, se desprendía de los datos extraídos de la información que había sido obtenida por esta Institución del Ayuntamiento de Valladolid y de la Consejería de Fomento expuestos en el siguiente cuadro¹:

¹ *Cuadro 1.* Se ha sustituido la denominación concreta de cada uno de los promotores por una identificación numérica de la promoción correspondiente que se mantendrá a lo largo del presente documento.

Los datos relativos a las fechas de solicitud y otorgamiento de la calificación provisional son los que constaban en las resoluciones cuya copia había sido remitida a esta Procuraduría por la Consejería de Fomento. Estas fechas coincidían también con las que se habían puesto de manifiesto en la respuesta a la Pregunta Escrita número 2021, formulada en sede parlamentaria por un Procurador del Grupo Parlamentario Socialista de las Cortes de Castilla y León (publicada en el Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León n.º 194, de 14 de mayo de 2009).



PROMOCIÓN DE VIVIENDAS DE
PROTECCIÓN PÚBLICA EN
PARCELAS AFECTADAS POR EL
PLAN PARCIAL SANTOS-PILARICA
DE VALLADOLID

Adjudicatario	Parcela	Notificación de adjudicación	Solicitud de licencia	Concesión de licencia	Solicitud de calificación provisional	Otorgamiento de calificación provisional	Escritura pública de compraventa
Promoción 1	13	18/07/2006	06/02/2007	22/08/2008	13/06/2007	02/04/2008	30/09/2008
Promoción 2	7	18/07/2006	18/10/2006	15/12/2006	18/10/2006	29/05/2008	(-)
Promoción 3	6.2	18/07/2006	04/07/2007	30/06/2008	06/09/2007	12/06/2008	30/06/2008
Promoción 4	19	19/07/2006	28/09/2006	14/12/2007	16/05/2007	10/04/2008	(-)
Promoción 5	5.1	18/07/2006	28/09/2006	09/02/2007	17/10/2006	23/08/2007	09/10/2007
Promoción 6	4.3	18/07/2006	28/09/2006	28/03/2008	13/03/2008	10/09/2008	12/11/2008
Promoción 7	10	18/07/2006	20/09/2006	19/01/2007	08/04/2008	18/07/2008	16/09/2008
Promoción 8	20	18/07/2006	19/01/2007	23/05/2008	07/11/2007	12/11/2008	(-)
Promoción 9	5.3	18/07/2006	18/10/2006	13/04/2007	18/10/2006	20/12/2007	07/05/2008

Un análisis detallado de los datos que integran el cuadro 1 revelaba los siguientes incumplimientos generales de los plazos a los que antes se ha hecho referencia:

- Tres promotores habían incumplido el plazo establecido para solicitar la licencia de obras (promociones 1, 3 y 8).
- Seis adjudicatarios habían incurrido en una inobservancia del plazo previsto para solicitar la calificación provisional (promociones 1, 3, 4, 6, 7 y 8.).

Respecto a las fechas de las solicitudes de calificación provisional presentadas en las promociones 6 y 7 cabía hacer mención a la publicación en algunos medios de comunicación escritos (en concreto, *Norte de Castilla* de 3 de febrero de 2009), de una noticia según la cual en ambos casos ya se había procedido a solicitar aquella calificación provisional en el mes de julio de 2007, pidiendo expresamente con posterioridad a la Administración autonómica que se dejara sin efecto su solicitud.



PROMOCIÓN DE VIVIENDAS DE PROTECCIÓN PÚBLICA EN PARCELAS AFECTADAS POR EL PLAN PARCIAL SANTOS-PILARICA DE VALLADOLID

- Seis entidades no habían obtenido licencia de obras dentro del período de tiempo exigido en el Pliego de Condiciones (las mismas que habían inobservado el plazo contemplado para solicitar la licencia).
- Cuatro promotores (promociones 2, 5, 7 y 9) podían haber incumplido el plazo de 24 meses desde la concesión de la licencia para finalizar las obras de edificación de las viviendas, si aún no habían solicitado en el mes de junio la calificación definitiva (ningún promotor lo había hecho en el mes de febrero).

Lo hasta aquí expuesto en relación con el incumplimiento de plazos debía completarse con una referencia expresa al hecho de que ninguna de las solicitudes de calificación provisional presentadas en las promociones incluidas en el anterior cuadro había sido resuelta expresamente en el plazo de tres meses establecido en el artículo 10.4 del Decreto 52/2002, de 27 de marzo, que será comentado con posterioridad.

En concreto, en siete de las nueve solicitudes presentadas por los promotores en cuestión, el plazo empleado para otorgar expresamente la calificación provisional había superado los nueve meses (en dos de ellos, habían transcurrido más de dieciocho meses hasta la obtención de una resolución expresa). Las solicitudes presentadas por los dos promotores restantes (promociones 6 y 7) se habían resuelto en plazos ligeramente superiores a cinco y tres meses, respectivamente (sin embargo, estos dos promotores eran los que, según noticias publicadas en el medio de comunicación antes señalado, habrían podido presentar en el año 2007 una primera solicitud de calificación provisional que procedió a dejarse sin efecto).

El desarrollo temporal de las promociones controvertidas y las demoras en la tramitación de los procedimientos administrativos relacionados con las mismas, debían



PROMOCIÓN DE VIVIENDAS DE PROTECCIÓN PÚBLICA EN PARCELAS AFECTADAS POR EL PLAN PARCIAL SANTOS-PILARICA DE VALLADOLID

ponerse en relación con los precios máximos de venta aplicados a las viviendas y a sus anejos que se exponen en el siguiente cuadro²:

Adjudicatario	Nº de viviendas de la promoción	Solicitud de calificación provisional	Otorgamiento de calificación provisional	Precio máximo de venta / adjudicación por m2 de vivienda	Precio máximo de venta / adjudicación por m2 de garaje y trastero (60 % del anterior)
Promoción 5	80	17/10/2006	23/08/2007	1.339,52	803,71
Promoción 9	40	18/10/2006	20/12/2007	1.339,52	803,71
Promoción 1	82	13/06/2007	02/04/2008	1.394,72	836,83
Promoción 4	130	16/05/2007	10/04/2008	1.394,72	836,83
Promoción 2	125	18/10/2006	29/05/2008	1.576,64	945,98
Promoción 3	84	06/09/2007	12/06/2008	1.576,64	945,98
Promoción 7	135	08/04/2008	18/07/2008	1.576,64	945,98
Promoción 6	70	13/03/2008	10/09/2008	1.576,64	945,98
Promoción 8	65	07/11/2007	12/11/2008	1.576,64	945,98

Como se desprende claramente del *Cuadro 2*, a pesar de que todas las parcelas habían sido adjudicadas con la misma fecha y de que el desarrollo de las promociones de viviendas de protección pública edificadas en las mismas se encontraban sujetas a los mismos plazos, se habían aplicado tres precios máximos de venta diferentes con una diferencia entre el más bajo y el más alto de 237,12 euros por m2 de vivienda y 142,27 por m2 de garajes y trasteros. En consecuencia, en una vivienda de 90 m2, con un garaje

² *Cuadro 2*. Los datos que constan en este cuadro también se extrajeron de las resoluciones de calificación provisional cuya copia obraba en esta Institución. El cuadro se encuentra ordenado considerando la fecha de otorgamiento de la calificación provisional, por ser esta la que había determinado el precio máximo de venta aplicable.



PROMOCIÓN DE VIVIENDAS DE PROTECCIÓN PÚBLICA EN PARCELAS AFECTADAS POR EL PLAN PARCIAL SANTOS-PILARICA DE VALLADOLID

de 25 m² y un trastero de 8 m², el incremento total del precio alcanzaba los 26.000 euros, aproximadamente.

La información obtenida en relación con esta segunda problemática revelaba un incumplimiento generalizado de los plazos establecidos en el Pliego de Condiciones, cuando menos, de nueve de las promotoras que habían resultado adjudicatarias de las parcelas afectadas por el Plan Parcial *Santos-Pilarica*. Sin embargo, no constaba en esta Institución que se hubiera aplicado el régimen sancionador, contemplado en la cláusula 13 del Pliego de Condiciones, dirigido a garantizar del destino del suelo, originalmente de titularidad municipal, enajenado.

Esta ausencia de acción punitiva de *VIVA* con el fin de asegurar el cumplimiento del Pliego de Condiciones, que como hemos señalado con anterioridad se impone a las partes como una auténtica “*ley del contrato*”, había permitido el retraso temporal en el desarrollo de las promociones y las consecuencias negativas para los posibles adquirentes de las viviendas derivadas de aquel.

En cualquier caso, el objetivo que debía ser perseguido por las administraciones competentes, y en especial por el Ayuntamiento de Valladolid a través de *VIVA*, era la finalización, en el plazo de tiempo más breve posible, de las promociones en cuestión con pleno respeto de los derechos de quienes habían sido seleccionados a través de los correspondientes sorteos como posibles adquirentes de las viviendas.

Con la finalidad de lograr aquel objetivo, se consideró oportuno recomendar al Ayuntamiento de Valladolid que instase a la Sociedad municipal *VIVA* a que, previa obtención de la información correspondiente de los adjudicatarios de las parcelas al amparo de lo dispuesto en la cláusula 12 del Pliego de Condiciones y en aquellos supuestos en los que se acreditase el incumplimiento del plazo de veinticuatro meses desde la obtención de la licencia para finalizar las obras, procediera a imponer a los promotores las sanciones contempladas en el apartado 6 de la cláusula 13 de aquel. Si hubieran transcurrido treinta meses desde el otorgamiento de aquella licencia sin que las



PROMOCIÓN DE VIVIENDAS DE PROTECCIÓN PÚBLICA EN PARCELAS AFECTADAS POR EL PLAN PARCIAL SANTOS-PILARICA DE VALLADOLID

obras hubieran terminado, se podía resolver el contrato de enajenación de la parcela de que se tratase a través del procedimiento contemplado en el apartado 9 de la misma cláusula, seleccionando a un nuevo adjudicatario, quien se subrogaría en los derechos y obligaciones del anterior.

De la misma forma se podía proceder en aquellos supuestos en los que el promotor adjudicatario manifestase la imposibilidad de llevar a cabo la ejecución de la promoción de las viviendas de protección pública a la que se había comprometido en su día.

Ahora bien, además de garantizar que las promociones en cuestión se llevaran efectivamente a cabo y que quienes habían resultado seleccionados como posibles adquirentes de las viviendas integrantes de las mismas pudieran acceder finalmente a ellas, las administraciones implicadas debían supervisar que en las compraventas de estas viviendas se respetase el precio máximo de venta fijado en la normativa aplicable y en el Pliego de Condiciones para la enajenación de las parcelas en cuestión. Esta cuestión concreta, la relativa al precio máximo de venta, no es disponible para las partes intervinientes en los contratos de compraventa de aquellas y, en consecuencia, el citado precio no se encuentra vinculado a la autonomía de su voluntad, como, por el contrario, parecía afirmar el Ayuntamiento de Valladolid en el informe remitido a esta Institución al diferenciar tres supuestos diferentes a estos efectos.

En este sentido, procedía señalar que la cláusula 2 del Pliego de Condiciones para la enajenación de las parcelas afectadas por el Plan Parcial indicado establecía, como referencia para determinar el precio máximo de venta de las viviendas que se promovieran en aquellas, el momento de la concesión de la calificación provisional, señalando expresamente lo siguiente: *“Formalizada la escritura pública de compraventa, las posibles modificaciones en la calificación provisional no supondrán, en ningún caso, un incremento en los precios de enajenación o adjudicación de las viviendas inicialmente calificadas”*. El precio máximo de venta es uno de los



PROMOCIÓN DE VIVIENDAS DE PROTECCIÓN PÚBLICA EN PARCELAS AFECTADAS POR EL PLAN PARCIAL SANTOS-PILARICA DE VALLADOLID

contenidos mínimos de toda resolución administrativa de calificación provisional de viviendas de protección pública (artículo 10.1 del Decreto 52/2002, de 27 de marzo).

Combinando la previsión anterior, de un lado, con los plazos cuyo cumplimiento se exigía en el Pliego de Condiciones a los promotores adjudicatarios, y, de otro, con el plazo de tres meses previsto en el artículo 10.4 del Decreto 52/2002, de 27 de marzo, antes citado, para la resolución expresa de las solicitudes de calificación provisional, se podía afirmar que, con carácter general, el precio máximo de venta aplicable a las viviendas integrantes de las promociones llevadas a cabo en las parcelas afectadas por el Plan Parcial *Santos-Pilarica* enajenadas por VIVA debía ser, para todas ellas, el establecido para el año 2007, resultante de la multiplicación del precio básico nacional, fijado para ese año por Acuerdo del Consejo de Ministros de 29 de diciembre de 2006 (728 euros/m²), por el coeficiente correspondiente al ámbito municipal 1.º establecido en el artículo 7.1 del Decreto 52/2002, de 27 de marzo, modificado por Decreto 64/2006, de 14 de septiembre (1,84).

Sin embargo, tal y como se ha expuesto en el *Cuadro 2*, únicamente en dos de las nueve promociones incluidas en el mismo se aplicaba aquel precio (promociones 5 y 9).

En dos promociones más (promociones 1 y 4), por el contrario, se aplicaba un precio máximo resultante de multiplicar por el mismo coeficiente antes indicado el precio básico nacional fijado no para 2007, sino para 2008 (758 euros/m², establecido en la Disposición adicional segunda del Real Decreto 14/2008, de 11 de enero, por el que se modificó el Real Decreto 801/2005, de 1 de julio).

Por su parte, las cinco promociones restantes aplicaban el precio máximo de venta de las viviendas calculando el mismo mediante la multiplicación del precio básico nacional establecido para el año 2008 antes señalado por el coeficiente previsto para la localidad de Valladolid (ámbito municipal 1.º B) en la Orden FOM/785/2008, de 16 de mayo, por la que se establecieron los ámbitos municipales y los coeficientes para la



PROMOCIÓN DE VIVIENDAS DE PROTECCIÓN PÚBLICA EN PARCELAS AFECTADAS POR EL PLAN PARCIAL SANTOS-PILARICA DE VALLADOLID

determinación de los precios máximos de venta, adjudicación y de referencia para alquiler en Castilla y León (2,08).

En definitiva, los retrasos en los que habían incurrido los promotores en la edificación de las viviendas y las administraciones local y autonómica en la tramitación de los procedimientos dirigidos a otorgar las correspondientes licencias y la calificación provisional de aquellas, habían dado lugar a la existencia de tres precios diferentes donde solo debía haber uno. En concreto, esta disparidad de precios tenía su origen en las diferentes fechas en las cuales se habían resuelto expresamente las solicitudes de calificación provisional presentadas por los adjudicatarios de las parcelas, aplicando en cada resolución expresa de calificación provisional el precio máximo de venta vigente en ese momento.

Sin embargo, cinco, cuando menos, de las resoluciones por las cuales se habían otorgado las calificaciones provisionales a las nueve promociones de viviendas protegidas señaladas, incurrían, a juicio de esta Procuraduría, en una irregularidad en cuanto a su contenido directamente relacionada con el precio máximo venta de las viviendas que se hacía constar en aquellas.

En efecto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.4 del Decreto 52/2002, de 27 de marzo, la falta de resolución expresa de las solicitudes de calificación provisional de viviendas de protección pública en el plazo de tres meses desde la presentación de aquellas tendrá efectos estimatorios.

En otras palabras, presentada una solicitud de calificación provisional de viviendas de protección pública y transcurridos tres meses, sin interrupciones del plazo máximo para resolver, sin que se haya adoptado una resolución expresa de aquella solicitud, se produce una estimación de la misma por silencio administrativo que tiene, a todos los efectos, la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento (artículo 43.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común). Asimismo, la



PROMOCIÓN DE VIVIENDAS DE PROTECCIÓN PÚBLICA EN PARCELAS AFECTADAS POR EL PLAN PARCIAL SANTOS-PILARICA DE VALLADOLID

resolución expresa posterior solo puede ser confirmatoria de aquel acto presunto (artículo 43.4 a) de la misma Ley).

Esta posibilidad de obtener la calificación provisional por silencio administrativo ha sido refrendada por el Tribunal Supremo en diversas Sentencias (entre otras, Sentencias de 6 de octubre de 1987 y de 1 de julio de 1999).

En este sentido, debía interpretarse, a nuestro juicio, la Disposición transitoria de la Orden FOM/785/2008, de 16 de mayo, de conformidad con la cual los precios obtenidos como consecuencia de lo dispuesto en esta norma deben aplicarse a “... *aquellas solicitudes de calificación provisional que a la fecha de entrada en vigor de la misma no hayan sido resueltas expresamente*”.

Esta previsión únicamente puede aplicarse, en nuestra opinión, siempre que no haya transcurrido el plazo máximo de tres meses para resolver expresamente aquellas solicitudes, puesto que lo contrario podría implicar la aplicación de la Orden en cuestión a solicitudes presentadas más de diecisiete meses antes de su entrada en vigor, obviando la previa estimación presunta de las mismas (como había ocurrido, a los efectos que aquí interesan, en supuesto de la promoción 2).

Pues bien, teniendo en cuenta lo anterior, esta Procuraduría consideró que, una vez que se produce una estimación presunta de una solicitud de calificación provisional de viviendas de protección pública, en la resolución expresa posterior de la misma debe constar el precio máximo de venta aplicable en la fecha en la que se produjo el acto estimatorio presunto, y no el vigente en el momento de la adopción de aquella resolución expresa.

Lo contrario, además de oponerse al régimen jurídico regulador del silencio administrativo, supondría hacer depender del tiempo que se emplease en resolver expresamente una solicitud de calificación provisional (y, por tanto, de la voluntad de la Administración autonómica) el contenido concreto de la resolución administrativa que se adopte y, en concreto, el precio máximo de venta que se contemple en la misma.



PROMOCIÓN DE VIVIENDAS DE PROTECCIÓN PÚBLICA EN PARCELAS AFECTADAS POR EL PLAN PARCIAL SANTOS-PILARICA DE VALLADOLID

En consecuencia, en nuestra opinión y no constando interrupciones del plazo máximo para resolver en los procedimientos que nos ocupan, en las resoluciones de calificación provisional otorgadas en las promociones 1, 2, 3 y 4, considerando las fechas de presentación de las solicitudes correspondientes y las estimaciones presuntas de las mismas, debía figurar el precio máximo de venta aplicable en el año 2007 (1.339,52 euros/m²) y no los que se hacían constar en las resoluciones expresas adoptadas (siempre más elevados).

Por su parte, en el supuesto de la calificación provisional reconocida a la promoción 8, teniendo en cuenta las mismas fechas, el precio máximo que se debía haber recogido en la resolución expresa, cuando menos y en nuestra opinión, era el aplicable para el año 2008, pero con anterioridad a la entrada en vigor de la Orden FOM/785/2008, de 16 de mayo, antes citada.

Por último, en relación con las calificaciones provisionales otorgadas en las promociones 6 y 7, la estimación presunta de sus solicitudes no modificaba el precio que se debía contemplar en las resoluciones expresas, puesto que las mismas habían sido presentadas en los meses de marzo y abril de 2008 y, en consecuencia, el precio aplicable en la fecha en la que se había producido el silencio administrativo ya era el establecido para el año 2008, con aplicación del coeficiente previsto en la Orden FOM/785/2008, de 16 de mayo (el más alto de los posibles).

Sin embargo, en el supuesto de las últimas dos promociones señaladas (y también en relación con la promoción 8, aunque en menor medida), era destacable, negativamente, el tiempo que había sido empleado para solicitar la calificación provisional de las viviendas. En efecto, en el caso de las promociones 6 y 7, entre la adjudicación de las parcelas y aquella solicitud habían transcurrido más de diecinueve meses, cuando debían haber procedido a pedir aquella calificación en el plazo de tres meses (en el caso de la promoción 8, también se habían empleado más de trece meses en presentar la solicitud de calificación provisional).



PROMOCIÓN DE VIVIENDAS DE PROTECCIÓN PÚBLICA EN PARCELAS AFECTADAS POR EL PLAN PARCIAL SANTOS-PILARICA DE VALLADOLID

En relación con esta demora temporal en la solicitud de la calificación provisional y de sus consecuencias sobre el precio de venta de las viviendas, procedía señalar que, de la misma forma que se señalaba con anterioridad que este precio no puede depender de la voluntad de la Administración autonómica, aún menos lo puede hacer de la de los promotores de aquellas, como podía haber sucedido en los casos mencionados en el párrafo anterior.

Considerando lo hasta aquí expuesto, cabía preguntarse por los mecanismos jurídicos que podían utilizarse para poner fin a esta disparidad de precios y para tratar de garantizar a los que habían sido seleccionados, en su día, como posibles compradores de las viviendas la adquisición de las mismas al precio que debía ser aplicable, a la vista del Pliego de Condiciones y de la normativa reguladora de las viviendas de protección pública.

La primera medida dirigida a lograr el objetivo señalado vendría impuesta por la necesaria aplicación del régimen del silencio administrativo a las solicitudes de calificación provisional presentadas en las promociones 1, 2, 3 y 4.

Como ya se ha indicado con anterioridad, las resoluciones expresas otorgadas a los promotores indicados recogían un precio máximo de venta, a nuestro juicio, erróneo, debido a que en aquellas se debía hacer constar el precio aplicable en la fecha en la se había producido la estimación presunta de las solicitudes de calificación que habían sido presentadas. Es decir, estas resoluciones de calificación provisional debían ser modificadas por la Consejería de Fomento, sustituyendo el precio máximo de venta que constaba en cada una de ellas por el aplicable en el año 2007 (1.339,52 euros/m² de vivienda y 803,71 euros/m² de garaje y trastero).

Para proceder a esta modificación no era necesario, a nuestro juicio, acudir a un proceso revisor de los actos administrativos, debido a la naturaleza jurídica del acto a través del cual se califican provisionalmente las viviendas de protección pública (entre otras, Sentencias del Tribunal Supremo de 7 de noviembre de 1981 y de 1 de julio de



PROMOCIÓN DE VIVIENDAS DE PROTECCIÓN PÚBLICA EN PARCELAS AFECTADAS POR EL PLAN PARCIAL SANTOS-PILARICA DE VALLADOLID

1999). En este sentido, cabía recordar que la virtualidad que tenía, en el supuesto que nos ocupaba, la calificación provisional de fijar el precio máximo de venta de las viviendas se derivaba también del contenido del Pliego de Condiciones de la enajenación de las parcelas.

Aunque a partir de la entrada en vigor del Real Decreto 14/2008, de 11 de enero, por el que se modificó el Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, existen limitaciones a las modificaciones de los precios máximos que figuren en las calificaciones provisionales, este cambio normativo no afectaba a las cuatro calificaciones provisionales antes señaladas, puesto que su estimación presunta había sido anterior a la entrada en vigor de aquella norma.

Del mismo modo, la calificación provisional obtenida en la promoción 8, debía ser modificada, en nuestra opinión, para incluir en la misma, cuando menos, el precio máximo aplicable en el año 2008 con anterioridad a la entrada en vigor de la Orden FOM/785/2008, de 16 de mayo.

Una vez que sean modificadas las calificaciones provisionales en el sentido indicado, con la incorporación de los nuevos precios máximos de venta, el Ayuntamiento de Valladolid, a través de *VIVA*, debía proceder a exigir a los promotores afectados que respetasen el nuevo precio máximo fijado. En el supuesto de que el nuevo precio no fuera respetado, el adjudicatario de que se tratase incurriría en un incumplimiento de la normativa de viviendas protegidas y de una obligación esencial del Pliego de Condiciones que podría dar lugar a la resolución del contrato de enajenación de la parcela de que se tratase, al amparo de lo dispuesto en la cláusula 13.9 de aquel Pliego de Condiciones. Lo anterior debía entenderse sin perjuicio del ejercicio de las actuaciones sancionadoras que, en su caso, correspondieran por parte de la Administración autonómica.

Asimismo, en relación con las promociones 6 y 7 (incluso también en la promoción 8), parecía conveniente que la Consejería de Fomento procediera a revisar



PROMOCIÓN DE VIVIENDAS DE PROTECCIÓN PÚBLICA EN PARCELAS AFECTADAS POR EL PLAN PARCIAL SANTOS-PILARICA DE VALLADOLID

los expedientes correspondientes con el fin de verificar que no se hubieran presentado solicitudes de calificación provisional anteriores a las que habían sido resueltas expresamente, y en el caso de que se hubieran formulado, los motivos por los cuales se habían dejado, en su día, sin efecto. Era posible, incluso, que de haber sido presentadas tales solicitudes, también se pudieran considerar estimadas presuntamente de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.4 del Decreto 52/2002, de 27 de marzo, con las mismas consecuencias antes descritas en cuanto al precio de venta aplicable.

En cualquier caso, el incumplimiento por estos promotores de su obligación de solicitar la calificación provisional en el plazo de tres meses desde la notificación de la adjudicación de la parcela, con los efectos que este retraso había tenido sobre el precio de venta de las viviendas, también podía dar lugar a la resolución de los contratos celebrados entre VIVA y aquéllas y a la selección de un nuevo adjudicatario, con el fin de que, siempre que fuera posible, se aplicase el precio máximo de venta correspondiente al año 2007.

En definitiva, esta Procuraduría consideró que, con respeto a la normativa aplicable y en el marco de los procedimientos correspondientes, se debían adoptar las medidas oportunas dirigidas a lograr que, siempre que fuera posible, los que habían sido seleccionados, en su día, como posibles adquirentes de las viviendas de protección pública en cuestión pudieran acceder a las mismas pagando el precio máximo de venta que debía ser aplicado en todas las promociones, si los adjudicatarios hubieran cumplido los plazos previstos en el Pliego de Condiciones y la Administración autonómica hubiera resuelto expresamente las solicitudes de calificación provisional presentadas en el plazo máximo de tres meses establecido en el artículo 10.4 del Decreto 52/2002, de 27 de marzo.

Aunque éramos conscientes de que la brusca aparición de la crisis del sector inmobiliario había introducido modificaciones en las condiciones de viabilidad económica de las promociones que nos ocupan, lo anterior no debía impedir que se



PROMOCIÓN DE VIVIENDAS DE PROTECCIÓN PÚBLICA EN PARCELAS AFECTADAS POR EL PLAN PARCIAL SANTOS-PILARICA DE VALLADOLID

respetase el derecho de los seleccionados como posibles compradores de las viviendas a adquirir las mismas al precio máximo de venta previsto para el año 2007, derecho este que, cuando menos, parecía haberse respetado en dos de las nueve promociones incluidas en los *Cuadros 1 y 2*.

3.- Ausencia de avales de las cantidades entregadas a cuenta por los adquirentes o adjudicatarios de viviendas

La tercera de las cuestiones controvertidas que había sido planteada por varios ciudadanos en relación con las promociones de viviendas protegidas que nos ocupan, se refería a la ausencia de garantías suficientes de la devolución, en su caso, de las cantidades percibidas de forma anticipada por varios promotores.

En relación con esta problemática concreta, la Consejería de Fomento nos puso manifiesto la información que se expresa en el siguiente cuadro³:

Adjudicatario	Fecha de la autorización para percibir cantidades a cuenta	Cantidad avalada	Entidad avalista
Promoción 10	28/06/2007	2.328.472,04 €	<i>Caja Madrid</i>
Promoción 1	15/05/2008	2.823.000,00 €	<i>Asefa</i> <i>(Seguro de afianzamiento colectivo)</i>
Promoción 3	27/06/2008	3.300.000,00 €	<i>Banco Santander</i>
Promoción 4	16/12/2008	417.300,00 €	<i>Banesto</i>

³ *Cuadro 3*. La información incluida en este cuadro se extrajo de las resoluciones administrativas a través de las cuales, en aplicación de lo previsto en el artículo 144 del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial, aprobado por Decreto 2114/1968, de 24 de julio, se había autorizado a los promotores indicados para percibir cantidades anticipadas a cuenta de los adquirentes de las viviendas, cuya copia se había remitido a esta Institución. Además de las autorizaciones correspondientes a las promotoras incluidas en el cuadro, se solicitó por esta Institución a la Consejería de Fomento la otorgada en la promoción 2, sin que la misma fuera recibida,



PROMOCIÓN DE VIVIENDAS DE PROTECCIÓN PÚBLICA EN PARCELAS AFECTADAS POR EL PLAN PARCIAL SANTOS-PILARICA DE VALLADOLID

Por su parte, el Ayuntamiento de Valladolid nos había indicado al respecto que, en el momento de las transmisiones de las parcelas a los distintos adjudicatarios, se había exigido en todos los casos la aportación de un aval que garantizase las cantidades entregadas a cuenta por parte de los adquirentes hasta la entrega de las llaves de las viviendas. Señalaba también aquella Entidad local que, sin perjuicio de lo anterior, se había diferido a un momento posterior, a petición de cada interesado en función de sus circunstancias concretas, la aportación de un aval individualizado por adquirente.

Nuevamente nos encontrábamos aquí ante un aspecto concreto que, en el supuesto planteado en los expedientes de queja, se encontraba afectado tanto por el Pliego de Condiciones de la enajenación de las parcelas inicialmente de titularidad municipal, como por la normativa aplicable a las viviendas de protección pública.

Así, en primer lugar, el reiterado Pliego de Condiciones exigía a los adjudicatarios la presentación, en el momento de la transmisión efectiva de la propiedad de las parcelas, de una póliza de afianzamiento de cantidades entregadas a cuenta por los compradores o adjudicatarios de las viviendas (cláusula 8 b). Asimismo, entre las obligaciones del adjudicatario se incluía también la de acreditar la suscripción de un seguro o disponer de un aval bancario, con carácter individual, para cada adquirente o adjudicatario de vivienda, en su caso, en garantía de las cantidades entregadas a cuenta por aquellos, hasta la entrega de las llaves (cláusula 10.12).

Por su parte, la normativa aplicable a las viviendas de protección pública exige obtener una autorización administrativa previa para poder percibir cantidades a cuenta de los compradores de viviendas protegidas durante el período de su construcción, una vez otorgada la calificación provisional, y tipifica la percepción de estas cantidades sin obtener aquella autorización, o incumpliendo las condiciones establecidas en la misma, como infracción administrativa muy grave (artículos 114 y 153 C) 2 del Decreto 2114/1968, de 24 de julio, por el que se aprobó el Reglamento para la aplicación de la Ley sobre Viviendas de Protección Oficial, norma reglamentaria que se encuentra



PROMOCIÓN DE VIVIENDAS DE PROTECCIÓN PÚBLICA EN PARCELAS AFECTADAS POR EL PLAN PARCIAL SANTOS-PILARICA DE VALLADOLID

vigente en todo aquello en lo que sea compatible con el Real Decreto 2960/1976, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Legislación de Viviendas de Protección Oficial, y con el Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre, de conformidad con lo dispuesto en las disposiciones finales primeras de ambas normas).

Asimismo, el artículo 17 g) del Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre, incluye entre los documentos que se deben acompañar, en su caso, a la solicitud de calificación definitiva la *“relación de los adquirentes que hayan entregado cantidades a cuenta, junto con los justificantes de las cantidades entregadas y fechas de las entregas realizadas hasta la solicitud de la calificación definitiva, así como la autorización preceptiva para su percepción de acuerdo con lo establecido en el artículo 114 del Decreto 2114/1968, de 24 de julio”*.

Pues bien, a la vista de las quejas presentadas y de la información obtenida por esta Institución, cuando menos, surgía la duda de si todos los promotores habían cumplido con las exigencias contempladas en el Pliego de Condiciones y en la normativa de viviendas de protección pública para garantizar, si ello fuera necesario, la devolución de las cantidades que habían sido entregadas por los posibles compradores de las viviendas de forma anticipada a su adquisición efectiva. En este sentido, el propio Ayuntamiento de Valladolid reconocía expresamente que, en la fecha de remisión de su informe, no se cumplían todas aquellas exigencias. Por su parte, la Administración autonómica, es posible que por error, no nos había remitido una copia de la autorización para percibir estas cantidades a cuenta otorgada en la promoción 2, pese a que la misma había sido pedida expresamente por esta Institución en nuestra solicitud de información.

En cualquier caso, garantizar la devolución, si fuera necesaria, de las cantidades entregadas a cuenta por los posibles adquirentes de viviendas de protección pública, cobraba aquí mayor relevancia si cabe considerando las dificultades que estaban surgiendo en el desarrollo de las promociones de viviendas protegidas llevadas a cabo



PROMOCIÓN DE VIVIENDAS DE PROTECCIÓN PÚBLICA EN PARCELAS AFECTADAS POR EL PLAN PARCIAL SANTOS-PILARICA DE VALLADOLID

en las parcelas, inicialmente de titularidad municipal, afectadas por el Plan Parcial *Santos-Pilarica*.

En consecuencia, a juicio de esta Procuraduría procedía que, tanto el Ayuntamiento de Valladolid, a través de *VIVA* y en aplicación del Pliego de Condiciones, como la Consejería de Fomento, como organismo competente en materia de viviendas protegidas, requirieran a aquellos promotores que, en su caso, no hubieran observado las condiciones exigidas, tanto por el Pliego como por la normativa citados, para percibir cantidades de los posibles compradores de las viviendas a cuenta de la futura adquisición de las mismas, para que cumplieran aquellas. Si los promotores no acreditaran la observancia de lo dispuesto en el Pliego de Condiciones y en la normativa de viviendas protegidas en relación con esta cuestión y hubieran percibido cantidades a cuenta de quienes fueron seleccionados, en su día, como posibles adquirentes, procedería la aplicación del régimen sancionador del Pliego, por parte del Ayuntamiento, y la incoación del correspondiente procedimiento sancionador, por la Consejería de Fomento.

IV.- CONCLUSIÓN: CONTENIDO DISPOSITIVO DE LAS RESOLUCIONES FORMULADAS Y RECAPITULACIÓN FINAL

De la investigación llevada a cabo por esta Procuraduría en relación con las promociones de viviendas de protección pública desarrolladas en las parcelas afectadas por el Plan Parcial *Santos-Pilarica*, enajenadas, en su día, por la empresa municipal *VIVA*, se desprendía la existencia de irregularidades en el desarrollo de aquellas que habían repercutido de una forma negativa en los derechos de los ciudadanos que habían sido seleccionados como posibles adquirentes de las viviendas.

Por este motivo, esta Institución consideró que el Ayuntamiento de Valladolid, a través de *VIVA* y como garante del cumplimiento del Pliego de Condiciones aplicable a la enajenación de las parcelas citadas, y la Consejería de Fomento, como organismo



PROMOCIÓN DE VIVIENDAS DE PROTECCIÓN PÚBLICA EN PARCELAS AFECTADAS POR EL PLAN PARCIAL SANTOS-PILARICA DE VALLADOLID

competente en materia de viviendas de protección pública, debían, con respeto al Ordenamiento jurídico y en el marco de los procedimientos establecidos, adoptar las medidas dirigidas a lograr que los ciudadanos afectados pudieran, finalmente, adquirir una vivienda en las condiciones exigidas por el Pliego y normativa citados. Era conveniente que las medidas que, con este fin, recomendó esta Institución fueran adoptadas, tanto como fuera posible, de una forma coordinada por ambas administraciones.

En consecuencia, en primer lugar y con base en la argumentación jurídica que se ha expuesto, al Ayuntamiento de Valladolid se le ha recomendado la adopción de las siguientes medidas:

“Primero.- Con carácter general y para los supuestos de viviendas de protección pública de nueva construcción de gestión privada promovidas en parcelas enajenadas por la Sociedad Municipal de Suelo y Vivienda de Valladolid, S.L, informar adecuadamente a los ciudadanos que sean seleccionados como posibles adquirentes de aquéllas, desde que se tenga conocimiento de su selección, de sus derechos y obligaciones, a través de comunicaciones particulares dirigidas a los mismos y de la página Web de Sociedad citada, con mención expresa a la ausencia de obligatoriedad de adquirir más anejos a la vivienda protegida que los, en su caso, vinculados a la misma.

Segundo.- Con la finalidad de garantizar el respeto de los derechos de los ciudadanos que fueron seleccionados, en su día, como posibles compradores de las viviendas de protección pública promovidas en parcelas afectadas por el Plan Parcial Santos-Pilarica (Valladolid), adoptar, a través de la Sociedad Municipal de Suelo y Vivienda de Valladolid, S.L, las siguientes medidas:

- Requerir a los adjudicatarios de las mismas, en aplicación de lo dispuesto en la cláusula 12 del Pliego de Condiciones para la enajenación de aquellas parcelas, la presentación de la información relativa al cumplimiento de las*



PROMOCIÓN DE VIVIENDAS DE PROTECCIÓN PÚBLICA EN PARCELAS AFECTADAS POR EL PLAN PARCIAL SANTOS-PILARICA DE VALLADOLID

obligaciones contenidas en aquel, con especial mención a la relativa a la finalización de las obras en el plazo de veinticuatro meses desde la obtención de la licencia correspondiente.

- *Imponer a los promotores, si se acreditara el incumplimiento del plazo señalado, las sanciones contempladas en el apartado 6 de la cláusula 13 del Pliego de Condiciones.*
- *Valorar la resolución del contrato de enajenación de la parcela, si hubieran transcurrido treinta meses desde el otorgamiento de la licencia sin que las obras hayan terminado, procediendo a la selección de un nuevo adjudicatario, quien se subrogará en los derechos y obligaciones del anterior.*
- *Proceder de la misma forma indicada en el punto anterior si un promotor adjudicatario manifestase la imposibilidad de llevar a cabo la ejecución de la promoción de las viviendas de protección pública a la que se comprometió en su día.*
- *Adoptar las medidas oportunas para garantizar que las viviendas de protección pública promovidas se enajenen respetando el precio máximo de venta establecido en su calificación provisional, una vez que la misma sea modificada en el sentido recomendado a la Consejería de Fomento, valorando, en caso contrario, la resolución de contrato de enajenación de la parcela y la selección de un nuevo adjudicatario, quien se subrogará en los derechos y obligaciones del anterior.*
- *Valorar la resolución del contrato de enajenación de la parcela, en la misma forma indicada en el punto anterior, en aquellos supuestos en los que el incumplimiento del plazo de presentación de la solicitud de calificación provisional dé lugar a la fijación de un precio de venta superior al establecido para el año 2007.*



PROMOCIÓN DE VIVIENDAS DE
PROTECCIÓN PÚBLICA EN
PARCELAS AFECTADAS POR EL
PLAN PARCIAL SANTOS-PILARICA
DE VALLADOLID

- *Requerir a los promotores que, en su caso, no hayan observado las condiciones exigidas por el Pliego de Condiciones, para percibir cantidades de los posibles compradores de las viviendas a cuenta de la futura adquisición de las mismas, para que cumplan aquellas, procediendo, en caso contrario, a la aplicación del régimen sancionador del Pliego”.*

Por su parte, también nos hemos dirigido a la Consejería de Fomento, organismo al que, en atención a los mismos argumentos jurídicos que se han expuesto, le hemos formulado las siguientes recomendaciones:

“Primero.- Con carácter general y para los supuestos de viviendas de protección pública de nueva construcción de gestión privada promovidas en parcelas enajenadas por la Comunidad o que sean objeto de sorteo por haberlo solicitado así el promotor, informar adecuadamente a los ciudadanos que sean seleccionados como posibles adquirentes de aquellas, desde que se tenga conocimiento de su selección, de sus derechos y obligaciones, a través de comunicaciones particulares dirigidas a los mismos y de la página Web de la Junta de Castilla y León, con mención expresa a la ausencia de obligatoriedad de adquirir más anejos a la vivienda protegida que los, en su caso, vinculados a la misma.

Segundo.- Con la finalidad de garantizar el respeto de los derechos de los ciudadanos que fueron seleccionados, en su día, como posibles compradores de las viviendas de protección pública promovidas en parcelas afectadas por el Plan Parcial Santos-Pilarica (Valladolid) que fueron enajenadas por la Sociedad Municipal de Suelo y Vivienda de Valladolid, S.L., adoptar las siguientes medidas:

- *Modificar las resoluciones administrativas por las que se otorgó la calificación provisional a las viviendas promovidas por los adjudicatarios*



PROMOCIÓN DE VIVIENDAS DE PROTECCIÓN PÚBLICA EN PARCELAS AFECTADAS POR EL PLAN PARCIAL SANTOS-PILARICA DE VALLADOLID

(...)⁴, estableciendo como precio máximo de venta de aquéllas 1.339,52 euros/m² de vivienda.

- *Revisar los expedientes administrativos correspondientes a las solicitudes de calificación provisional presentadas por los adjudicatarios (...)⁵, con el fin de verificar que no se hayan presentado por estos solicitudes de calificación provisional anteriores a las que han sido resueltas expresamente, respecto a las cuales se haya podido producir una estimación presunta que exija la modificación de la calificación en el sentido indicado en el punto anterior. En todo caso, en relación con la calificación provisional obtenida por (...)⁶, si no se hubieran presentado solicitudes anteriores a la resuelta expresamente, modificar la calificación obtenida estableciendo, cuando menos, como precio máximo de venta de las viviendas 1.394,72 euros/m².*
- *Requerir a los promotores que, en su caso, no hayan observado las condiciones exigidas por el artículo 114 del Decreto 2114/1968, de 24 de julio, o por la autorización concedida al amparo de este precepto, para percibir cantidades de los posibles compradores de las viviendas a cuenta de la futura adquisición de las mismas, para que cumplan aquellas, procediendo, en caso contrario, a la incoación del correspondiente procedimiento sancionador”.*

El contenido de ambas resoluciones ha sido comunicado a los ciudadanos autores de las quejas presentadas, a quienes se informará también debidamente de las contestaciones que se reciban de los organismos señalados.

⁴ Promociones 1, 2, 3 y 4.

⁵ Promociones 6,7 y 8.

⁶ Promoción 8.



PROMOCIÓN DE VIVIENDAS DE PROTECCIÓN PÚBLICA EN PARCELAS AFECTADAS POR EL PLAN PARCIAL SANTOS-PILARICA DE VALLADOLID

Como resumen final, podemos señalar que, como consecuencia de la investigación llevada a cabo en el marco de la tramitación de las 16 quejas relativas a las promociones de viviendas de protección pública desarrolladas en las parcelas afectadas por el Plan Parcial *Santos-Pilarica*, enajenadas, en su día, por la empresa municipal *VIVA*, se ha constatado la existencia de una serie de irregularidades en el desarrollo de aquellas promociones que están repercutiendo de una forma negativa en los derechos de los posibles adquirentes de aquellas viviendas.

Por este motivo, el Procurador del Común, como hemos indicado, ha formulado sendas resoluciones al Ayuntamiento de Valladolid y a la Consejería de Fomento, para que cada uno de estos organismos, en el ámbito de las competencias que les corresponden, adopte las medidas dirigidas a lograr que los ciudadanos afectados puedan, finalmente, adquirir una vivienda en las condiciones exigidas por el Pliego de enajenación de las parcelas y por la normativa aplicable.

En concreto, tales medidas deben garantizar los siguientes aspectos:

1. Con carácter general, que todos los posibles adquirentes de una vivienda promovida en una parcela enajenada por *VIVA* o por la Consejería de Fomento conozcan sus derechos y obligaciones, con mención expresa a la ausencia de obligatoriedad de adquirir una segunda plaza de garaje.
2. Que los promotores finalicen la ejecución de las viviendas en los plazos previstos en el Pliego de Condiciones de enajenación de las parcelas, debiendo ser sancionadas, en caso contrario, por la empresa municipal *VIVA*.
3. Que los promotores cumplan su compromiso de ejecutar las viviendas, debiendo proceder *VIVA*, en el supuesto de que este cumplimiento no sea posible, a resolver el contrato de enajenación de la parcela y a seleccionar un nuevo adjudicatario quien se subrogará en los derechos y obligaciones del anterior.



PROMOCIÓN DE VIVIENDAS DE
PROTECCIÓN PÚBLICA EN
PARCELAS AFECTADAS POR EL
PLAN PARCIAL SANTOS-PILARICA
DE VALLADOLID

4. Que, con carácter general, las viviendas promovidas no sean vendidas a un precio superior al establecido como precio máximo de venta para las viviendas de protección pública para el año 2007.
5. Que todas las empresas promotoras cumplan las obligaciones que el Pliego de Condiciones de enajenación de las parcelas y la normativa aplicable exigen para poder percibir cantidades a cuenta del precio final de las viviendas, garantizando así la devolución de estas cantidades si ello fuera necesario.