

IP 1/10

**Informe Previo sobre el Anteproyecto de Ley
del Derecho a la Vivienda en la Comunidad de Castilla y León**

Fecha de aprobación:
Pleno 22 de enero de 2010



Informe Previo sobre el Anteproyecto de Ley del derecho a la vivienda de la Comunidad de Castilla y León

Con fecha de 28 de diciembre de 2009, se solicita del CES, por la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León, el preceptivo informe previo sobre el Anteproyecto de Ley del derecho a la vivienda de la Comunidad de Castilla y León.

No alegándose por la solicitante razones de urgencia, procede la tramitación ordinaria prevista en el artículo 35 del Decreto 21/1992, de 16 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del CES.

Al Anteproyecto de Ley se acompaña la documentación obrante en su tramitación, entre la que se incluye la correspondiente al trámite de audiencia a las entidades y organizaciones públicas y privadas interesadas en el sector de la vivienda y la edificación.

La elaboración del Informe Previo fue encomendada a la Comisión de Trabajo de Economía, que lo analizó en su sesión del día 7 de enero de 2010, siendo posteriormente remitido a la Comisión Permanente que, después de su deliberación en la reunión del 15 de enero, acordó elevarlo al Pleno del CES que aprobó el Informe en sesión de 22 de enero de 2010.

I. Antecedentes

a) Internacionales

- Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, cuyo artículo 25 recoge el derecho a la vivienda.



- Pacto Internacional de Derechos económicos, sociales y culturales de 19 de diciembre de 1966, cuyo artículo 11 recoge este principio como parte del derecho a un nivel de vida adecuado.
- También se encuentran derechos habitacionales en el Convenio para la Eliminación de todas las formas de Discriminación racial (artículo 5.e.iii); en el Convenio para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la mujer (artículo 14.2.h); y en la Convención de los Derechos del niño (artículo 2.3), entre otros.
- Tanto el Parlamento Europeo como el Comité de las Regiones han emitido resoluciones y opiniones a favor de la elaboración de una política habitacional a escala europea. En 2006 un grupo integrado por diferentes partidos del Parlamento Europeo, denominado Urban Housing, propuso incluso una suerte de carta que convirtiera el derecho a la vivienda en un derecho fundamental europeo.
- Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre las personas, con independencia de su origen étnico o racial, que ha contribuido a aplicar al sector de la vivienda, entre otros, las diferentes técnicas de lucha contra la discriminación directa o indirecta.

b) Estatales:

- Constitución española de 27 de diciembre de 1978, artículo 47: *“Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho...”*. Este derecho se configura como uno de los *principios rectores de la política social y económica*, en virtud del cual los poderes públicos tienen la obligación de actuar cuando el ciudadano se encuentre en una situación de necesidad que le impida acceder a este derecho.



Asimismo, el artículo 51.1 que dispone *“Los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos”*.

- También el artículo 149.1.11^a y 13^a de la Constitución española incluye entre las competencias exclusivas del Estado las referidas a las bases de ordenación del crédito, y a las bases de planificación y coordinación de la actividad económica, respectivamente.
- Decreto 2114/1968, de 24 de julio, por el que se aprueba el reglamento para la aplicación de la Ley sobre viviendas de protección oficial.
- Ley 57/1968, de 27 de julio, sobre percibo de cantidades anticipadas en la construcción y venta de viviendas.
- Real Decreto Ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre política de vivienda.
- Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre, por el que se desarrolla el anterior sobre política de vivienda.
- Real Decreto 515/1989, de 21 de abril, sobre protección de los consumidores en cuanto a la información a suministrar en la compra-venta y arrendamiento de viviendas.
- Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la edificación.
- Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley del Suelo.



- Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012.
- Diferentes Reales Decretos por los que se han ido aprobando o regulando los diversos y numerosos Planes Estatales de Vivienda.

c) De Castilla y León:

- Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprobado por Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León; especialmente, artículos 16.14 que establece entre los Principios Rectores de las políticas públicas de Castilla y León *“el acceso en condiciones de igualdad de todos los castellanos y leoneses a una vivienda digna mediante la generación de suelo y la promoción de vivienda pública y de vivienda protegida, con especial atención a los grupos sociales en desventaja”*, y 70.1.6º que recoge la competencia exclusiva de la Comunidad en materia de *“Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”*. Dicha competencia exclusiva incluye el ejercicio de la potestad legislativa y reglamentaria, así como la función ejecutiva, incluida la inspección (artículo 70.3).

También el artículo 71.1.5º incluye las competencias de desarrollo normativo y de ejecución en materia de *“Defensa de los consumidores y usuarios”*. Asimismo, el Estatuto incluye entre los principios rectores, la búsqueda de *“la plena integración de los jóvenes en la vida pública y en la sociedad, facilitando su autonomía”*, entre otras fórmulas, *“mediante el acceso a la vivienda”* (artículo 16.12); y el artículo 13.5 incluye entre los derechos sociales, el derecho de las personas mayores al *“acceso a un alojamiento adecuado”*.



- Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del territorio de la Comunidad de Castilla y León (modificada por Leyes 13/2003, de 23 diciembre; 9/2004, de 28 diciembre; 13/2005, de 27 diciembre y 14/2006, de 4 diciembre).

- Ley 2/1999, de 19 de febrero, reguladora del depósito del importe de fianzas de contratos de arrendamiento y de suministro y servicios que afecten a fincas urbanas, dictada al amparo del artículo 36 y Disposición final tercera de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos. Resultará derogada por la aprobación como Ley del Anteproyecto que se informa.

- Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (modificada por Leyes 10/2002, de 10 julio; 21/2002, de 27 diciembre; 13/2003, de 23 diciembre; 13/2005, de 27 diciembre; 9/2007, de 27 diciembre; 4/2008, de 15 septiembre, esta última para adaptar nuestra Ley de Urbanismo a la normativa estatal de rango legal de carácter básico, y, por último, Ley 17/2008, de 23 diciembre). El artículo 129 de esta Ley de Urbanismo resultará derogado por la aprobación como Ley del Anteproyecto que se informa.

- Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León (modificada por las leyes 2/2006, de 3 de mayo y 11/2006, de 26 de octubre y por el Decreto- Ley 3/2009, de 23 de diciembre).

- 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 Decreto 64/2006, de 14 de septiembre (con el objeto de adoptar nuestro Plan al Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, por el que se aprobó el entonces vigente Plan Estatal 2005-2008 para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda) y por Decreto 64/2009, de 24 de septiembre (para adaptar nuestro Plan al Real Decreto



2006/2008, de 12 de diciembre, por el que se aprueba el nuevo Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012).

- 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 (modificado por el Decreto 55/2008 que introdujo la denominada “*Vivienda joven de precio general o renta básica*” junto a la categoría, hasta entonces la única existente, de *Vivienda joven de precio concertado*).
- Decreto 100/2005, de 22 de diciembre, por el que se regula la Reserva de Viviendas vacías para alquiler (REVIVAL) de Castilla y León.
- Orden de la Consejería de Fomento/1884/2006, de 22 de noviembre, por la que se regula el Registro Público de Demandantes de Viviendas protegidas de Castilla y León.
- Decreto 55/2008, de 24 de julio, por el que se regula la promoción, adquisición y arrendamiento protegido de la vivienda de precio limitado para familias en Castilla y León.
- Orden de la Consejería de Fomento/1982/2008, de 14 de noviembre, por la que se regula el procedimiento para la selección de los adquirientes y arrendatarios de viviendas protegidas en Castilla y León.

d) De otras Comunidades Autónomas

De entre la normativa de otras Comunidades Autónomas de rango legal análoga al Anteproyecto que se informa, cabe destacar:



- Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del Derecho a la vivienda de Cataluña.
- Ley Foral 9/2008, de 30 de mayo, del Derecho a la vivienda de Navarra, que, al imponer al gobierno de dicha Comunidad la modificación de la anterior Ley Foral 8/2004, de protección pública a la vivienda, ha originado la elaboración de un “Anteproyecto de Ley Foral de Derecho a la Vivienda”, próximo a tramitarse en el Parlamento de Navarra.
- Ley 18/2008, de 29 de diciembre, de Vivienda de Galicia.
- Ley 7/2009, de 17 de diciembre, de enajenación de viviendas de la Comunidad Autónoma de Extremadura.
- Ley 8/2004, de 20 de octubre, de vivienda de la Comunidad Valenciana.
- Ley 24/2003, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de política de vivienda protegida de Aragón.
- Proyecto de Ley reguladora del derecho a la vivienda de Andalucía, de 26 de mayo de 2009, surgida de una iniciativa legislativa popular y actualmente en trámite parlamentario.
- Otras iniciativas como el decaído Proyecto de Ley de garantía del derecho ciudadano a una vivienda digna del anterior gobierno vasco.

e) Otros antecedentes

- Proyecto de Decreto por el que se modifican diversos decretos en materia de vivienda (se prevén modificaciones sobre 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*; sobre el *Decreto 100/2005, de 22 de diciembre,*



por el que se regula la Reserva de Viviendas vacías para alquiler (REVIVAL) de Castilla y León y sobre el Decreto 55/2008, de 24 de julio, por el que se regula la promoción, adquisición y arrendamiento protegido de la vivienda de precio limitado para familias en Castilla y León).

- Informe Previo 16/97 del Consejo Económico y Social de Castilla y León sobre el Anteproyecto de Ley de Ordenación del Territorio de Castilla y León (Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del territorio de la Comunidad de Castilla y León).

- Informe Previo 1/98 del Consejo Económico y Social de Castilla y León sobre el Anteproyecto de Ley de la Actividad Urbanística de Castilla y León (Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León).

- Informe Previo 1/02 del Consejo Económico y Social de Castilla y León sobre el Proyecto de Decreto de desarrollo y aplicación del Plan Director de Vivienda y Suelo de Castilla y León 2002-2009 (Decreto 52/2002, de 27 de marzo, de Desarrollo y Aplicación del Plan Director de Vivienda y Suelo de Castilla y León 2002-2009).

- Informe Previo 16/05 del Consejo Económico y Social de Castilla y León sobre el Proyecto de Decreto por el que se regula la promoción, adquisición y arrendamiento protegido de la vivienda joven en Castilla y León (Decreto 99/2005, de 22 de diciembre, por el que se regula la promoción, adquisición y arrendamiento protegido de la Vivienda joven de Castilla y León).

- Informe Previo 17/05 del Consejo Económico y Social de Castilla y León sobre el Proyecto de Decreto por el que se regula la reserva de viviendas vacías para



alquiler de Castilla y León (Decreto 100/2005, de 22 de diciembre, por el que se regula la reserva de viviendas vacías para alquiler (REVIVAL) de Castilla y León).

- Informe Previo 1/08 del Consejo Económico y Social de Castilla y León sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas sobre Urbanismo y Suelo (Ley 4/2008, de 15 de septiembre, de Medidas sobre Urbanismo y Suelo, que modificó nuestra Ley de Urbanismo para adaptarla a los preceptos de carácter básico de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, derogada esta última al ser refundida en el Real decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo).
- Informe Previo 7/08 del Consejo Económico y Social de Castilla y León sobre el Proyecto de Decreto por el que se regula la promoción, adquisición y arrendamiento protegido de la vivienda de precio limitado para familias en Castilla y León (Decreto 55/2008, de 24 de julio, por el que se regula la promoción, adquisición y arrendamiento protegido de la vivienda de precio limitado para familias en Castilla y León).
- Informe Previo 16/09 del Consejo Económico y Social de Castilla y León sobre el Proyecto de Decreto por el que se modifican diversos Decretos en materia de Vivienda.
- “Acuerdo sobre el Desarrollo del Diálogo social en Castilla y León en materia de vivienda y suelo residencial”, firmado por los agentes económicos sociales más representativos de la Comunidad y la Junta de Castilla y León el 2 de febrero de 2005.
- “Acuerdo del Consejo del Diálogo Social de Castilla y León en materia de Organización interna, política de Vivienda y Conciliación de la vida personal,



familiar y laboral”, firmado el 13 de julio de 2009. Particularmente *“Anexo II: Bases de la Ley del derecho a la vivienda de la Comunidad de Castilla y León”* y *“Anexo III: Acuerdo para convertir en viviendas protegidas el stock de viviendas libres pendientes de venta en Castilla y León”*.

II. Estructura y Contenido del Anteproyecto

A) Estructura:

El Anteproyecto de Ley presentado a informe cuenta con 108 artículos desarrollados a lo largo de 9 Títulos:

- el Título Preliminar, relativo al objeto y los principios generales de la política de vivienda;
- el Título Primero (con dos capítulos), relativo a las competencias y a la planificación en materia de vivienda;
- el Título Segundo (con tres capítulos), dedicado a la calidad de las viviendas;
- el Título Tercero (con cinco capítulos), relativo a la protección de los adquirentes y arrendatarios de viviendas;
- el Título Cuarto (con seis capítulos), abarca todo el régimen de las viviendas de protección pública;
- el Título Quinto, sobre las actuaciones para el fomento del alquiler;
- el Título Sexto se refiere a la colaboración administrativa y con los agentes relacionados con la materia de vivienda;
- el Título Séptimo (con dos capítulos), regula los órganos colegiados en materia de vivienda;
- el Título Octavo se dedica a regular el catálogo de infracciones y sanciones en materia de vivienda.



Además se recogen, 4 disposiciones adicionales, 5 disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales. El texto se inicia con una extensa Exposición de motivos.

B) Contenido del Anteproyecto

B.1).- En el *Título Preliminar* se establece el objeto de la Ley que es “establecer las normas pertinentes para la efectividad en Castilla y León del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada” (artículo 1).

En este Título se fijan los principios generales de la política de vivienda de las Administraciones Públicas de Castilla y León, se otorga un concepto de vivienda y anejos a los efectos de la Ley, se eleva al rango legal (en el ordenamiento jurídico autonómico) el principio de igualdad en el derecho de acceso a una vivienda de protección pública (algo ya establecido en la regulación del Registro de Demandantes de Viviendas Protegidas en Castilla y León y del Procedimiento para la Selección de los adquirentes y arrendatarios de viviendas protegidas en Castilla y León).

Por último, en este título se recogen los Colectivos de especial protección en el acceso a la vivienda de protección pública.

B.2).- El *Título I* tiene por rúbrica “*Competencias y Planificación*” que se divide, asimismo, en dos capítulos.

El *Capítulo I* (“*Competencias de las Administraciones Públicas*”) deslinda las competencias que corresponden a la Administración de la Comunidad de Castilla y León y las que corresponden a las entidades locales.



El *Capítulo II* hace referencia a la *Planificación*. Se configura el Plan de Vivienda de Castilla y León como el elemento integrador fundamental de la totalidad de las medidas que desde la Administración autonómica se pretende realizar en materia de vivienda, estableciéndose el contenido mínimo que dicho Plan debe contener.

Se hace referencia a los Planes Municipales de Vivienda (la regulación que de los mismos se realiza supone la derogación del artículo 129 de la Ley 5/1999 de Urbanismo de Castilla y León, que contenía la regulación acerca de los llamados *Programas Municipales de Suelo*) y se crean los Planes de Vivienda en Áreas Rurales.

B.3).- El *Título II* lleva por Título “*Calidad de las Viviendas*” y se divide en tres capítulos.

En el *Capítulo I (Exigencias técnicas)* se hace referencia a los Requisitos de la edificación, medidas de fomento de accesibilidad, garantías de calidad, entre otras cuestiones. Además la Ley propone el establecimiento de una arquitectura bioclimática que tenga en cuenta el clima y las condiciones del entorno, con el fin de conseguir un confort térmico interior.

El *Capítulo II* regula de forma pormenorizada para el ámbito de Castilla y León el *Libro del Edificio* (al que ya se hacía referencia en la *Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la edificación*) que se configura como herramienta técnica para un adecuado mantenimiento y conservación de los edificios de viviendas, pero también como herramienta jurídica para hacer valer los derechos de los usuarios finales de los mismos, al recoger las distintas obligaciones que pesan sobre los distintos agentes del proceso edificatorio.

El *Capítulo III* regula la *Inspección Técnica de los Edificios* como el instrumento que permitirá mantener en condiciones de uso y habitabilidad los distintos edificios, con



independencia de la edad de los mismos. El resultado de las inspecciones se incorporará en el Libro del Edificio, garantizando, de esta manera, su continua actualización.

B.4).- El *Título III* tiene por rúbrica "*Protección de los adquirentes y arrendatarios de viviendas*" dividiéndose en cinco capítulos.

El *Capítulo I (Publicidad e información)* establece el carácter vinculante para el promotor y exigible por parte del comprador o arrendatario de las características y condiciones de las viviendas y sus anejos ofrecidas en toda publicidad destinada a promover la adquisición o arrendamiento de las viviendas. En todo caso, se exige un plus de información en el caso de que la vivienda a comprar, en primera o ulterior transmisión, o a alquilar cuando sea una vivienda de protección pública.

El *Capítulo II (Especial protección en la compraventa de viviendas)* regula la denominada reserva de viviendas y la entrega de materiales de construcción.

El *Capítulo III* regula el *Régimen de las cantidades anticipadas para la construcción de las viviendas*, y el *Capítulo IV* lleva por rúbrica *Arrendamiento de viviendas*.

El *Capítulo V* regula el *Depósito de las fianzas de los contratos de arrendamiento y de suministro y servicios que afecten a fincas urbanas*, lo que supone la derogación de la *Ley 2/1999, de 19 de febrero, reguladora del depósito del importe de fianzas de contratos de arrendamiento y de suministro y servicios que afecten a fincas urbanas*.

B.5).- El *Título IV* se refiere al *Régimen de protección pública*, de forma que se regula en un único texto legal, sin perjuicio de su desarrollo reglamentario, todos los aspectos que afectan a la vivienda de protección pública.



El *Capítulo I* referente a *Disposiciones Generales* recoge una regulación de todos los aspectos referentes a las viviendas de protección pública, empezando por su definición; los aspectos que se refieren al régimen de uso, teniendo en cuenta junto a los tradicionales de venta o alquiler, la posibilidad del alquiler con opción de compra; las clases de viviendas de protección pública; la particularidad de la vivienda de protección pública en el medio rural y el alojamiento protegido en suelo dotacional; el valor del suelo en la promoción de viviendas de protección pública; el plazo del régimen legal de protección y la prohibición de la descalificación voluntaria con alguna excepción; el precio máximo de venta y el precio de referencia para el alquiler; la calidad de las viviendas de protección pública; la calificación provisional y la definitiva; finalmente, se refiere al destino y ocupación de las viviendas.

El *Capítulo II (Promoción)* concreta las distintas formas de promoción de la vivienda protegida, distinguiendo en primer lugar entre promoción pública y promoción privada. Igualmente se regula la figura del promotor para uso propio (ya prevista mínimamente en el Decreto 52/2002, de 27 de marzo, de Desarrollo y Aplicación del Plan Director de Vivienda y Suelo de Castilla y León 2002-2009) entendiéndose como tal a las personas físicas, agrupadas en cooperativas de viviendas, comunidades de propietarios o cualquier otra entidad cuya naturaleza determine que sus socios o partícipes resulten adjudicatarios o arrendatarios de viviendas, que decidan, impulsen, programen y financien, con medios propios o ajenos, viviendas de protección pública destinadas a satisfacer la necesidad de vivienda de sus socios o partícipes. También se regula, de forma novedosa en el Anteproyecto, la figura del autopromotor como la persona física individualmente considerada, que decida, impulse, programe y financie, con medios propios o ajenos la construcción, reforma o rehabilitación, directa o indirectamente, de una vivienda de protección pública, destinada a satisfacer su necesidad de vivienda.

El *Capítulo III (Acceso)* regula el acceso a las viviendas de protección pública, estableciendo como principio fundamental el de la igualdad. En este sentido, se distingue entre titulares y destinatarios o usuarios de las viviendas protegidas. Se regula cuáles son



los requisitos para poder acceder a las viviendas de protección pública, distintos, en su caso, de los necesarios para acceder a la financiación de éstas. Se da rango legal a la existencia del *Registro Público de Demandantes de Viviendas protegidas de Castilla y León*

El *Capítulo IV (Prohibiciones y limitaciones a la facultad de disponer)* distingue entre las limitaciones y prohibiciones en general y las correspondientes a viviendas de promoción pública directa.

El *Capítulo V* bajo la rúbrica de "*Mantenimiento y restauración de la legalidad*" regula los derechos y prerrogativas de las Administraciones Públicas. En este sentido, la calificación de una vivienda como de protección pública supone su sujeción a los derechos de adquisición preferente y retracto a favor de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, o del Ayuntamiento respectivo en el caso de Patrimonios Municipales de Suelo. También se regula la potestad de desahucio y de imponer multas coercitivas a favor de las Administraciones Públicas.

Por último, el *Capítulo VI (Otras Actuaciones Protegidas)* regula la posibilidad de declarar algunas actuaciones protegidas, a las que se refiere el *artículo 81* del Anteproyecto en una relación concreta.

B.6).- El *Título V* se refiere al "*Fomento del alquiler*" centrándose en las actuaciones que comprende el programa del mismo nombre, así como enumerando los incentivos que tanto para arrendadores y arrendatarios tiene el mismo, elevando al rango legal determinados aspectos ya regulados en el *Decreto 100/2005, de 22 de diciembre, por el que se regula la Reserva de Viviendas vacías para alquiler (REVIVAL) de Castilla y León*.

B.7).- El *Título VI* bajo la rúbrica de la "*Colaboración Público-Privada*" hace referencia a la necesidad de establecer cauces de colaboración y participación además de



entre las Administraciones Públicas entre los restantes agentes o actores que forman parte del mercado inmobiliario, entre los cuales hay que hacer referencia a los Notarios y Registradores de la Propiedad, los Colegios Profesionales directamente relacionados con la vivienda, como arquitectos y aparejadores, entre otros, las Cámaras de la Propiedad Urbana, las entidades financieras, y cualesquiera otros que están directamente relacionados con esta materia.

B.8).- El *Título VII* regula los “*Órganos colegiados en materia de vivienda*” En primer lugar, se regula el *Consejo de Vivienda de Castilla y León* como órgano consultivo, destinado a asegurar la coordinación administrativa y la participación social en la elaboración y ejecución de la planificación en materia de vivienda. Y en segundo lugar las *Comisiones Territoriales de Vivienda* en las distintas Provincias de Castilla y León como uno de los órganos que intervienen en los procesos de selección de adquirentes y arrendatarios de viviendas de protección pública en Castilla y León, entre otras funciones.

B.9).- El *Título VIII* regula el “*Régimen sancionador*” en materia de vivienda. Con la regulación que se efectúa en este Anteproyecto se dotará a la Comunidad de Castilla y León de una ley que de forma completa regulará las infracciones y sanciones en materia de vivienda en general, y de vivienda protegida en particular. Se actualiza el catálogo de infracciones administrativas, así como los importes de las sanciones a imponer que pueden llegar hasta 90.000 euros en el caso de infracciones muy graves, sin que, en ningún caso, la multa a imponer suponga un beneficio para el infractor.

B.10).- Las cuatro Disposiciones adicionales del Anteproyecto van referidas al desarrollo reglamentario de aspectos relativos a los *criterios para la medición de superficies*, a las *Normas de diseño y calidad de las viviendas de protección pública de Castilla y León* y a la *Adquisición de viviendas de promoción directa destinadas al arrendamiento*, además de la referencia al *impulso en la utilización de medios telemáticos*.



B.11).- Las cinco Disposiciones transitorias se refieren a la *Exigibilidad del Libro del Edificio*, a las *Viviendas de protección pública calificadas provisionalmente*, las *Comisiones Territoriales de Vivienda*, los *Departamentos territoriales competentes en materia de vivienda* y los *Derechos de adquisición preferente y retracto*.

B.12).- La Disposición derogatoria, además de contener la fórmula genérica de derogación de las disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a lo establecido en la ley, deroga expresamente la *Ley 2/1999, de 19 de febrero, reguladora del depósito del importe de fianzas de contratos de arrendamiento y de suministro y servicios que afecten a fincas urbanas* y el artículo 129 de la *Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León* (sobre *Programas Municipales de Suelo*).

B.13).- Las tres Disposiciones finales van referidas a la actualización de sanciones, desarrollo reglamentario y entrada en vigor.

III. Observaciones Generales

Primera.- Son varias las razones que, de acuerdo a la Exposición de Motivos, justificarían la promulgación de una Ley de Derecho a la Vivienda de Castilla y León.

Así, debe señalarse que muchas de las normas que se aplican a la vivienda, y especialmente a la vivienda de protección pública, son normas del ámbito estatal, antiguas y en ocasiones preconstitucionales (citadas en los Antecedentes), por lo que desde este punto de vista, la Ley se configuraría como la norma de la Comunidad Autónoma que compilaría una materia que se encontraba regulada en una multiplicidad de normas estatales y autonómicas, además de antiguas.

También se justifica la norma en la necesidad de coordinar las competencias que las diferentes Administraciones Públicas tienen en materia de vivienda.



Se señala asimismo, que no pueden omitirse las peculiaridades que desde el punto de vista del territorio y de la población presenta la Comunidad de Castilla y León.

Segunda.- Una de las manifestaciones del principio de autonomía es la capacidad legislativa de la Comunidad de Castilla y León para dotarse de instrumentos legales que permitan una adecuada ordenación de las competencias que tiene atribuidas por nuestro Estatuto de Autonomía.

Parece evidente que los poderes públicos deben adoptar medidas de regulación y de remoción de obstáculos para garantizar una vivienda digna y adecuada a quien verdaderamente la necesita, bien proporcionándole directa o indirectamente los medios necesarios para acceder a una vivienda adecuada, bien incluso, cuando sea absolutamente necesario, procurándole directamente una vivienda, o a través de fórmulas de colaboración entre la iniciativa pública y privada.

Tercera.- El mandato constitucional expreso del *artículo 47* sobre el derecho a una vivienda digna y adecuada, ha sido recogido en los Estatutos de Autonomía de las diferentes Comunidades Autónomas.

En concreto, en los últimos Estatutos reformados se reconoce específicamente el *derecho a la vivienda* como tal derecho, por ejemplo el *Estatuto de Autonomía de Cataluña*, el *Estatuto de Autonomía de Andalucía*, o el *Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares*.

Asimismo recogen este derecho, pero como *principio rector*, el *Estatuto de Autonomía de Aragón*, o el ya mencionado *artículo 16.14* del nuevo *Estatuto de Autonomía de Castilla y León*.



El Anteproyecto de Ley del Derecho a la Vivienda de la Comunidad de Castilla y León, en orden a lograr el efectivo derecho de los castellanos y leoneses de acceso a una vivienda digna y adecuada, busca establecer los mecanismos necesarios para ello, mediante la ejecución de políticas activas en materia de vivienda en coordinación con todas las Administraciones Públicas y de acuerdo con los necesarios criterios de planificación que se deriven de un conocimiento exhaustivo de la demanda real de vivienda.

Cuarta.- Es evidente que la normativa en materia de vivienda adolece de un importante grado de dispersión y multiplicidad de normas que resulta complicado para los agentes intervinientes en esta materia tanto su conocimiento como la aplicación de la misma.

Ante esta situación, el texto que se informa constituye un paso esencial en la regulación que, en materia de vivienda, se debe realizar en la Comunidad de Castilla y León, no sólo por ser la primera que se dicta, sino, sobre todo, porque se configuraría como la gran norma de la Comunidad Autónoma que compila una materia que se encontraba dispersa a través de una multiplicidad de normas estatales y autonómicas, en su mayoría muy antiguas.

De hecho, el texto que se informa, puede parecer más una verdadera compilación y actualización de normas dispersas, que una novedosa regulación del derecho constitucional y estatutariamente garantizado a la vivienda.

Quinta.- Uno de los aspectos que justifican la necesidad de una Ley de vivienda propia de Castilla y León, es el de coordinar las competencias que las diferentes Administraciones Públicas tienen en materia de vivienda. En este sentido parece necesario que la Ley otorgue protagonismo a las Entidades Locales en materia de vivienda y las haga partícipes de la política de vivienda, regulando, entre otras cuestiones los planes municipales de vivienda o la financiación de las actuaciones que dichas



entidades puedan llevar a cabo en materia de promoción y gestión de viviendas, fundamentalmente de viviendas de protección pública, sobre suelos incluidos en los distintos patrimonios públicos de suelo.

Sexta.- Otra de las razones de la necesidad de una Ley en esta materia, es la de cerrar un cuerpo normativo con rango de Ley que articule los diferentes aspectos que afectan a la vivienda, así como dar respuesta al Acuerdo alcanzado en el Marco del Dialogo Social sobre organización interna, “política de vivienda y conciliación de la vida personal, familiar y laboral de 13 de julio de 2009”

Así, la futura *Ley del Derecho a la Vivienda de Castilla y León*, junto con la *Ley 10/1998, de 5 de diciembre de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León* y la *Ley 5/1999, de 8 de abril de Urbanismo de Castilla y León*, vendrá a configurar un cuerpo legislativo integral, que contemplaría la vivienda desde sus múltiples y variadas perspectivas.

Una reciente sentencia del Tribunal Supremo ha venido a constatar “*la desastrosa situación a la que, a pesar de la normativa legal y administrativa, se ha llegado en España respecto a la ordenación del territorio, incluida la destrucción paisajística*”. Parece indiscutible la estrecha vinculación entre urbanismo, vivienda y ordenación del territorio, tanto a nivel estatal como autonómico.

Séptima.- El texto parece no olvidar, como es lógico, las peculiaridades de nuestra Comunidad Autónoma, una de las más extensas de la Unión Europea con sus 94.147 Km², y compuesta por 2.248 municipios, de los que tan sólo 25 de ellos tienen una población superior a los 10.000 habitantes. La propia Exposición de Motivos hace referencia a dos datos especialmente relevantes: por un lado más del 26% del territorio de Castilla y León se encuentra incluido en la Red Natura 2000 y, por otro, existen más de



120 conjuntos históricos que significan un importante acervo cultural de gran valor patrimonial.

Por tanto, el factor territorial o la dispersión de la población, son cuestiones que afectan a la Ley, ya que las mismas condicionan las estrategias, los objetivos y actuaciones que configuran una política de vivienda coherente y al servicio de los castellanos y leoneses.

En consecuencia, el medio rural, debe ser uno de los aspectos a los que la Ley debe prestar una especial atención. Es por ello, por lo que en el Anteproyecto se crea una nueva tipología o clase de vivienda de protección pública en el medio rural con características propias y diferentes a la vivienda del medio urbano, al requerir el mundo rural una especial atención de la Ley.

IV. Observaciones Particulares

Primera.- El CES considera que dentro del **artículo 2 del Anteproyecto** sobre *Principios generales de la política de vivienda* se debe hacer referencia a las *Administraciones públicas de Castilla y León* (como por otra parte se recoge a lo largo de todo el texto) y no a las *Administraciones Públicas en Castilla y León*, mención aquélla que parece más correcta para poner de manifiesto la inclusión dentro del ámbito de aplicación de la norma sólo a la política de vivienda de la Administración de la Comunidad y de las Entidades Locales de Castilla y León.

Segunda.- El Consejo valora favorablemente la elevación a rango legal de la igualdad en el derecho de acceso a una vivienda de protección pública en nuestro Ordenamiento Jurídico Autonómico (**artículo 4**), derecho ya recogido aunque con una menor intensidad, en cuanto aparecía expresado en normas de menor jerarquía (*Orden*



de la Consejería de Fomento/1884/2006, de 22 de noviembre, por la que se regula el Registro Público de Demandantes de Viviendas protegidas de Castilla y León y Orden de la Consejería de Fomento/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).

Tercera.- El artículo 5 del Anteproyecto fija con rango legal los *Colectivos de especial protección en el acceso a la vivienda de protección pública* entre los que se mencionan a *“los españoles residentes en el extranjero que hayan tenido la última vecindad administrativa en Castilla y León así como de los ciudadanos oriundos o procedentes de Castilla y León que residan en otras Comunidades Autónomas de España o fuera del territorial nacional”* (mencionándoseles asimismo, como destinatarios de la política de vivienda de las Administraciones Públicas de Castilla y León del artículo 2).

Esta mención como Colectivos de especial protección es considerada acertada por el CES en la medida en que pueda suponer un incentivo al retorno de familias castellanas y leonesas que puedan contribuir a una mejor vertebración social y económica de nuestra Comunidad, y de acuerdo a las previsiones que, con carácter general, sobre *castellanos y leoneses en el exterior* (en el artículo 9) y sobre *españoles residentes en el extranjero que hayan tenido la última vecindad administrativa en Castilla y León* (en el artículo 7.2) contiene nuestro *Estatuto de Autonomía*

En este sentido, aunque ya el *Decreto 55/2008 sobre Viviendas de Precio limitado para familias* recogía medidas beneficiosas para las *familias que tuvieran la consideración de residente en el exterior de acuerdo con el correspondiente plan de apoyo a la emigración* y para las *comunidades castellanas y leonesas en el exterior*, estima este Consejo que la regulación mencionada del artículo 5 del Anteproyecto supone una ampliación del ámbito subjetivo de los destinatarios de la política de vivienda de las Administraciones Públicas de Castilla y León.



Cuarta.- El CES valora favorablemente el establecimiento de las competencias que en materia de vivienda corresponden a las distintas Administraciones Públicas de Castilla y León (**artículos 6 a 8**); así, en palabras de la Exposición de Motivos del Anteproyecto *“se gana en seguridad jurídica para los distintos actores que participan en el mercado inmobiliario, que van a conocer desde el primer instante a cuál, de los distintos poderes públicos, le corresponde actuar en cada momento, lo que va a suponer un nivel de exigencia por parte de aquéllos y de continua mejora por parte de éstos, en beneficio de la sociedad y del ciudadano”*.

El Consejo considera sin embargo, que en aras de un mejor cumplimiento de las finalidades descritas en la Exposición de Motivos, resultaría conveniente una mayor especificación en cuanto a las competencias de las Entidades Locales (*artículo 7*), puesto que en relación a las competencias de los municipios se realiza casi completamente una remisión a la legislación del régimen local y a la legislación urbanística.

Siguiendo con las Entidades Locales, el Consejo considera acertado que se haga referencia a competencias de prestación de asistencia técnica, financiera y jurídica de las Diputaciones Provinciales a los municipios que lo soliciten por su dimensión o falta de recursos, interpretando el CES que estas funciones de asistencia de las Diputaciones Provinciales resultarán de especial importancia para aquellos municipios que no resulten obligados a elaborar Planes Municipales de Vivienda (*artículo 14*).

Quinta.- En relación al Plan de Vivienda de Castilla y León y a los Planes Municipales de Vivienda, además de la *“Evaluación del grado de ejecución y de los resultados del Plan anterior”* que todo nuevo Plan debe contener (**artículo 10**), el CES estima que, sin perjuicio de que puedan estar realizándose en la práctica, sería recomendable la realización de evaluaciones intermedias a lo largo de todo el período de duración de cada uno de los Planes de Vivienda de Castilla y León, o Municipales.



Sexta.- Esta Institución valora favorablemente la obligatoriedad en la tramitación y aprobación de los Planes Municipales de Vivienda (**artículo 14**) para los municipios con población igual o superior a 20.000 habitantes o que cuenten con Plan General de Ordenación Urbana, teniendo en cuenta que hasta ahora, el *artículo 129* de nuestra *Ley de Urbanismo* (que resultará derogado por la presente Ley) establecía únicamente un carácter potestativo en la elaboración de dichos Planes que recibían el nombre de “*Programas Municipales de Suelo*”, y que se aprobaban y modificaban conjuntamente con el Plan General de Ordenación Urbana o ,en su caso, de forma independiente por el Ayuntamiento.

La obligatoriedad en la elaboración de dichos Planes habrá de servir, a juicio de este Consejo, para el desarrollo de una *política de vivienda* más cohesionada en toda nuestra Comunidad Autónoma.

Ahora bien, teniendo en cuenta que se realiza una remisión en cuanto a la tramitación y aprobación de dichos planes “*a lo que la legislación de régimen local establece respecto al régimen de funcionamiento y de adopción de acuerdos*”, esta Institución considera necesario el establecimiento de algún mecanismo de coordinación entre la administración autonómica y las entidades que integran la Administración local, siempre respetando la autonomía local ,con objeto de evitar discordancias no justificadas entre el Plan de Vivienda de Castilla y León y los planes municipales de suelo.

Séptima.- Por lo que se refiere al *Plan Integral de Calidad* a elaborar por la Consejería competente en materia de vivienda (**artículo 18**), el CES considera que debería integrarse en el Plan de Vivienda de Castilla y León o, al menos, asegurar una adecuada coordinación entre las prescripciones de uno y otro Plan.

Por otra parte, y sin perjuicio de que la elaboración del citado Plan Integral de Calidad deba corresponder a la Consejería competente en materia de vivienda, estima esta Institución que la aprobación debe corresponder a la Junta de Castilla y León



conforme dispone el *artículo 16 j) de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de Castilla y León.*

Octava.- El CES valora favorablemente la referencia a que *“La Administración de la Comunidad de Castilla y León regulará el otorgamiento de certificados o etiquetas energéticas y/o medioambientales que acrediten las medidas de ahorro de agua y energía...”* del apartado 4º del **artículo 19** del Anteproyecto, por cuanto pueda contribuir a los fines de *Ahorro energético y sostenibilidad*, que es el título del mencionado artículo 19.

No obstante, al no encontrarse desarrollada la regulación en el texto que se informa, es difícil para esta Institución valorar esta previsión en cuanto a su alcance, eficacia u obligaciones que pueda suponer.

Novena.- El Consejo valora favorablemente el *Libro del Edificio (artículos 20 y 21)* y la *Inspección Técnica de los edificios de viviendas (artículo 22)* como herramientas que aseguren un adecuado uso y habitabilidad de los edificios, y un exacto conocimiento de todas las circunstancias que hayan tenido lugar a lo largo de todo el proceso constructivo.

Sin embargo, el CES considera que para que quede terminantemente claro que los resultados derivados de la inspección técnica de los edificios de viviendas deben incorporarse al Libro del Edificio (tal y como se recoge en la Exposición de Motivos) sería recomendable modificar el *artículo 20.3* con la siguiente redacción: *“Los propietarios tienen la obligación de consignar en el Libro del Edificio las obras de reforma o rehabilitación que se realicen así como las tareas de mantenimiento, inspecciones técnicas y posibles incidencias y **los resultados de las inspecciones técnicas periódicas de los edificios de viviendas**”* diferenciándose así la Inspección Técnica de los edificios de viviendas de cualesquiera otras inspecciones que deban tener lugar.



Por otra parte, este Consejo considera que la regulación realizada en el Anteproyecto no llega a concretar suficientemente aspectos de relevancia tales como si dichas inspecciones técnicas de los edificios de viviendas son o no a instancia de parte, o si los costes derivados de dichas actuaciones han de ser asumidos o no por la parte interesada.

Décima.- El CES valora favorablemente la regulación contenida en el **Título III sobre Protección de los adquirentes y arrendatarios de viviendas**, sobre todo en lo relativo a la Publicidad e información (**Capítulo I, artículos 23 al 29**) regulación efectuada no sólo en virtud de la competencia exclusiva en materia de vivienda (70.1.6º de nuestro Estatuto) sino también en virtud de la competencia de desarrollo normativo y de ejecución en materia de Defensa de los consumidores y usuarios (71.1.15º) en cuanto que tales exigencias de publicidad (y exigencia, en su caso, del contenido de dicha publicidad aun cuando no se hiciera mención expresa en el contrato tal y como señala el artículo 25 del Anteproyecto), habrán de servir, a juicio del Consejo, en la consecución de un mercado inmobiliario más transparente y seguro.

Considera sin embargo esta Institución, que en estos aspectos de información y publicidad sería recomendable una remisión al concepto de consumidores de la legislación estatal en la materia.

Undécima.- No obstante, el Consejo estima que en algunos otros aspectos del citado Título III en sus **Capítulos II (Especial protección en la compraventa de viviendas), III (Régimen de las cantidades anticipadas para la construcción de viviendas) y IV (Arrendamiento de viviendas)**, podría estar realizándose, aun indirectamente, una regulación de aspectos que, si bien relativos al ámbito de la vivienda, pudieran encontrarse próximos a la materia de legislación civil, por lo que el CES considera que sería recomendable una regulación competencial más cuidadosa, en aras a una más adecuada técnica legislativa, al margen de que este Consejo no plantea objeciones al contenido de dichas materias en la actual redacción del Anteproyecto.



Duodécima.- El CES considera acertado fijar en el rango legal los aspectos más relevantes de las viviendas sometidas al régimen de protección pública (**Capítulo I del Título IV**) en beneficio de una mayor transparencia y seguridad en el mercado inmobiliario, en cuanto que tales aspectos (definición de viviendas de protección pública, régimen de uso, valor del suelo en la promoción de viviendas de protección pública, etc), se hacían depender hasta el momento, al menos en el ámbito autonómico, casi exclusivamente de la regulación en cada momento contenida en el correspondiente Plan Autonómico de Vivienda.

Decimotercera.- El **artículo 50.3** del texto informado hace referencia a la posibilidad de descalificación de las viviendas de protección pública cuando las mismas estén construidas en suelos no obligatoriamente destinados a reserva de viviendas de protección pública.

Considera el CES que derivar al rango reglamentario esta cuestión, podría motivar en el futuro, el riesgo de una falta de transparencia en el mercado inmobiliario, por lo que parecería más conveniente para este Consejo que en el propio texto legal se aclarara de forma más fehaciente, los términos para la posible autorización de descalificación de las viviendas de protección pública, incidiendo incluso en cuestiones concretas controvertibles, como podría ser, por ejemplo, el necesario reintegro de las ayudas económicas recibidas con carácter previo a la autorización administrativa correspondiente.

Decimocuarta.- Observa el Consejo que el sentido del silencio administrativo en el caso de solicitud de calificación provisional de una vivienda de protección pública es estimatorio en beneficio del promotor, mientras que en el caso de la solicitud de calificación definitiva el sentido del silencio es desestimatorio (**artículo 53.3** del Anteproyecto que se informa).



Considera el CES que teniendo en cuenta que la nueva regulación del silencio administrativo (*artículo 43 de la Ley 30/1992, modificada por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre y artículo 75.3.e) de la Ley 3/2001, modificada por el Decreto Ley 3/2009, de 23 de diciembre*) exige que el mismo sea positivo o estimatorio salvo que exista una razón imperiosa de interés general establecida en una norma con rango de ley, sería recomendable que se procediera a la justificación de la concurrencia de alguna de estas razones imperiosas de interés general, al menos en la *Exposición de Motivos* del Anteproyecto.

Decimoquinta.- El Consejo considera adecuada la mención a las figuras del *autopromotor (artículo 59)* y de los *promotores para uso propio (artículo 60)*, siendo la figura del *autopromotor* una novedad, en cuanto que la segunda de las figuras ya se contemplaba someramente en nuestro *Plan de Vivienda y Suelo 2002-2009*.

Sin embargo considera el CES que sería recomendable concretar más la citada figura del *autopromotor*, más allá de la mención al momento en el que deben verificarse los requisitos para ser un autopromotor destinatario de una vivienda de protección pública (el de la solicitud de la declaración de actuación protegida o de la calificación provisional) que se contiene en el artículo 63.2 del Anteproyecto, teniendo en cuenta además que sí se realiza una regulación relativamente detallada de la naturaleza y régimen en el caso de los *promotores para uso propio*.

Decimosexta.- Bajo el título de "*cambios de uso y destino*" el **artículo 69** del *Anteproyecto*, permite la posibilidad ya contemplada desde hace tiempo en la legislación de vivienda, de que quien adquiera una vivienda de protección pública pueda solicitar el cambio de uso de dicha vivienda con destino a arrendamiento, previa autorización administrativa cuando dicha vivienda no pueda ser ocupada por alguna de las causas que en dicho artículo se menciona.



Entendiendo que la posibilidad contemplada en dicho artículo debe tener lugar concurriendo una causa absolutamente justificada, este Consejo estimaría más recomendable que todas las causas que puedan justificar el cambio de uso se hicieran constar en el Anteproyecto, sin que existiera, como sucede en el texto que se informa, posibilidad de que las causas se determinen reglamentariamente.

Decimoséptima.- El artículo 75 relativo al *derecho de retracto* en su apartado 5 establece que “*El derecho de retracto regulado en este artículo podrá ser cedido por la Consejería competente en materia de vivienda a otras administraciones públicas territoriales así como a empresas y fundaciones públicas*”.

Resulta cuestionable para esta Institución la posibilidad que se plantea de que un derecho de retracto ligado a una vivienda de protección pública y sus anejos vinculados pueda ser cedido como tal, pareciendo que el ejercicio de dicho derecho de retracto debe corresponder a la Administración, considerando este Consejo que una vez adquiridos los inmuebles como consecuencia del ejercicio del derecho no plantearía problemas el cederlos conforme dispone la legislación patrimonial.

Aunque para un supuesto distinto, esta Institución ya se manifestó en similares términos en la *Recomendación Novena* de su *Informe Previo 11/09 sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas Financieras de Castilla y León*.

Decimoctava. - Con el objeto necesario de aumentar la transparencia y seguridad en el mercado inmobiliario, el CES considera necesario el desarrollo pronto y efectivo de todas las actuaciones de colaboración y cooperación, particularmente mediante la celebración de convenios, entre la Administración de la Comunidad de Castilla y León y otras Administraciones Públicas y demás agentes relacionados con la materia de urbanismo y vivienda a que se hace referencia en el *Título VI (Colaboración público-privada, artículos 87 a 92)* como son notarios, registradores de la propiedad y mercantiles, Colegios Profesionales, Consejo General de Cámaras de la Propiedad



Urbana de Castilla y León, Entidades Financieras y otros agentes relacionados con la materia de vivienda.

Decimonovena.- En el *Título VII* del texto informado se hace referencia al *Consejo de Vivienda de Castilla y León* y a las *Comisiones Territoriales de Vivienda*. En concreto los **artículos 95 y 99** establecen, respectivamente, su composición.

Aunque la regulación detallada de dichos órganos colegiados deberá hacerse por una norma de rango inferior al legal, el CES recuerda que, en todo caso, deberá tenerse presente lo que dispone al efecto la *Ley 8/2008, de 16 de octubre, sobre la participación institucional*.

Vigésima.- El **artículo 102** del Anteproyecto tipifica las infracciones “muy graves” en materia de vivienda, y el **artículo 105.1 c)** establece la cuantía máxima de sanción para dichas infracciones, fijándola en 90.000 euros

Teniendo en cuenta que dicha cuantía es muy diferente de la fijada en otras legislaciones autonómicas, el CES considera que debería reflexionarse sobre el importe de las sanciones incluidas en el Anteproyecto.

V. Conclusiones y Recomendaciones

Primera.- El *artículo 70.1.6º* de nuestro Estatuto de Autonomía establece la competencia exclusiva de nuestra Comunidad en materia de “*Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda*”. Teniendo en cuenta la existencia de la *Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del territorio de la Comunidad de Castilla y León* y de la *Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León*, el Consejo valora favorablemente la promulgación de una norma que con rango legal recoja los aspectos más importantes en la materia de vivienda desde todas sus múltiples facetas, con el objeto de otorgar una



mayor transparencia y seguridad en el mercado inmobiliario, pero sin perjuicio de la existencia de las normas de rango reglamentario que resulten necesarias, más aún en una materia, la de vivienda, sumamente afectada por la situación económica y social de cada momento.

Segunda.- Considera el CES que el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada aparece en nuestra vigente Constitución (*artículo 47*) como uno de los *principios rectores de la política social y económica* que aparecen en el *Capítulo Tercero*, dentro del *Título I*, enunciado como el “*De los derechos y deberes fundamentales*”, si bien el *artículo 53.3* del propio texto constitucional señala cómo deben desarrollarse estos principios rectores.

No obstante, el CES entiende que el propio artículo 47 de la Constitución obliga a los poderes públicos a promover las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho a “una vivienda digna y adecuada”, incluso “regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación”, afirmando que “la Comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos; y nuestro renovado Estatuto de Autonomía vincula este derecho a “la generación de suelo y la promoción de vivienda pública y protegida, con especial atención a los grupos sociales en desventaja” (*artículo 16.14*), así como asociando la “plena integración de los jóvenes”, a su adecuado “acceso a la vivienda” (*artículo 16.12*) y la no discriminación de las personas mayores “al acceso a un alojamiento adecuado” (*artículo 13.5*).

Las recientes reformas de los Estatutos de Autonomía han permitido también recoger previsiones relativas al derecho a la vivienda, como derecho y como principio rector, así en el *artículo 26 del Estatuto de Autonomía de Cataluña*, en el *artículo 25 del de Andalucía*, o en el *artículo 22 del de las Islas Baleares*. Otros reconocen este derecho simplemente como un *principio rector*: así el *Estatuto de Aragón en su artículo 27* o el *artículo 16.14* de nuestro reformado *Estatuto de Autonomía*.



Tercera.- La vinculación que la propia norma informada establece entre vivienda, urbanismo y ordenación del territorio, reconociendo (*Exposición de Motivos II*) que los tres conceptos “*comparten objetivos y, a su vez, se complementan*”, admitiendo que “*la vivienda exige un urbanismo eficiente e incide en la ordenación de los espacios urbanos*”, y que, desde la dimensión regional, la vivienda “*es imprescindible para la ordenación del territorio*”, constituye una visión altamente valorada por este Consejo.

Por ello, el CES comparte el objetivo de esta Ley de que “*junto con el resto de legislación en materia de urbanismo y ordenación del territorio, pretende constituir un cuerpo legislativo integral que contemple la vivienda desde sus múltiples y variadas perspectivas*”.

Esta evidente conexión parte ya de la consideración constitucional del *artículo 148.1.3º*, al indicar, conjuntamente, que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en la “*ordenación del territorio, urbanismo y vivienda*”, algo que nuestro Estatuto de Autonomía asume también de manera conjunta: “*Ordenación del Territorio, urbanismo y vivienda*” (*artículo 70.1.6º*, competencias exclusivas).

Cuarta.- El CES opina que, por todo lo expuesto, los poderes públicos de nuestra Comunidad Autónoma deben impulsar los principios y contenidos del texto que se informa para, removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su logro, hacer de este derecho a la vivienda que se proclama, un objetivo posible en nuestro entorno.

La realidad de estos últimos años ha evidenciado lo utópico de este derecho en cuanto a su accesibilidad, en especial para los colectivos jóvenes. Por ello, sin desnaturalizar el propio derecho de propiedad, de manera que este resultara irreconocible o se tornara impracticable, lo que constituiría el único límite al *artículo 33* de la *Constitución española* en su concepción de la “*función social de la propiedad*” (según el *Tribunal Constitucional*), la aplicación efectiva de la ley informada exigirá, a juicio de este



Consejo, que se profundice en una auténtica *política social en materia de vivienda* de una manera integral, estando de acuerdo con los que opinan necesaria la colaboración en la lucha contra la especulación inmobiliaria y urbanística, y la segregación y discriminación residencial, así como la rectificación de erróneas iniciativas que han generado elevados índices de sobreendeudamiento (familiar e incluso de entidades financieras) y que ejercieron una presión al alza en los precios de mercado.

Quinta.- El CES considera especialmente importante, particularmente en los Planes Municipales de Vivienda, el establecimiento y consiguiente desarrollo de medidas de financiación de actuaciones de rehabilitación y de mantenimiento, con el objeto de conseguir ciudades más compactas y cohesionadas, tal y como ha venido expresando en anteriores Informes Previos, de tal manera que la expansión de los núcleos de población debe tener lugar cuando existan causas justificadas, primando por tanto las actuaciones de rehabilitación en los núcleos ya existentes.

En este sentido, también cabe valorar favorablemente por este Consejo, la consideración como actuaciones protegidas (*artículo 81 del Anteproyecto*) de, entre otras, *la rehabilitación de edificios para destinarlos a vivienda de protección pública, la rehabilitación de edificios y viviendas, las áreas de rehabilitación y de renovación urbana en los términos que se fije en la normativa de desarrollo, etc.*

Sexta.- La Carta Social Europea vincula el carácter “*adecuado*” de la vivienda, entre otras cosas a que sea “*asequible*”. Contrasta esto con la expresión del Relator Especial de la ONU para el Derecho a la Vivienda, que en su Informe de febrero de 2008 sobre “*una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado*” sostenía que “*España es uno de los países de la Unión Europea con más viviendas construidas, más viviendas vacías y menos viviendas asequibles*”.



El CES es consciente de que nuestra Comunidad Autónoma no está entre las peores en esta materia, pero también de que las dificultades de acceso a la vivienda han sido, y siguen siendo algo normal en la vida de nuestros conciudadanos.

Por ello en el último Informe sobre la Situación Económica y Social de Castilla y León en 2008, nuestro Consejo defendía que *“la vivienda como activo social básico debe obligar a la Administración Pública y a los particulares que intervengan en este mercado, a participar en él valorando siempre el principio de interés general, y, en este sentido, el CES recomienda tener siempre presentes las necesidades especiales de colectivos concretos (jóvenes, discapacitados, familias numerosas, víctimas de violencia de género, etc.)”*, recomendando *“que la acción programadora en materia de vivienda es imprescindible para acoplar las disponibilidades de suelo a las necesidades de vivienda, corregir desequilibrios del mercado, conjugar exigencias urbanísticas con otras medioambientales y coordinar actuaciones”*.

Séptima.- En este sentido, el CES valora favorablemente la mención que hace el artículo 2.f) del texto informado a *“la contribución a que el esfuerzo económico de las familias castellanas y leonesas para acceder a una vivienda de protección pública no supere una tercera parte de sus ingresos”*, como un principio general de la política de vivienda de las Administraciones Públicas de Castilla y León, aunque resulta evidente la necesidad de actuaciones públicas de impulso y promoción de viviendas sometidas a algún régimen de protección para la verdadera consecución de dicho principio general.

Octava.- Para los Consejos Económicos y Sociales, la política de vivienda y suelo ha sido siempre uno de los elementos esenciales para garantizar la cohesión social, configurándose asimismo como elemento fundamental para mejorar la calidad de las ciudades a través de un crecimiento ordenado.

Para nuestras instituciones consultivas, la complejidad e importancia de los problemas que se han de afrontar exige la conjunción de esfuerzos entre todos los



agentes que han de intervenir en su solución: Administraciones Públicas competentes, organizaciones empresariales y sindicatos, ciudadanía y resto de organizaciones civiles, en el marco de un modelo de gestión de las políticas de cohesión y bienestar social consensuado, eficazmente administrado, que favorezca la inversión, y se oriente a la generación de empleo y riqueza.

En este sentido, el CES entiende que en la *Exposición de Motivos* de la Ley, sería conveniente incluir una referencia más concreta al análisis y diagnóstico sobre la situación actual de la vivienda en Castilla y León, la evolución del mercado de la vivienda, el acceso a la misma de la población de nuestra Comunidad; en definitiva, el diagnóstico social y económico que se ha realizado en materia de vivienda y que sirve de justificación para esta iniciativa legal, así como para el diseño de una estrategia integral que facilite y garantice el acceso a una vivienda adecuada y digna por nuestros ciudadanos.

Novena.- La Exposición de Motivos del Anteproyecto declara *“el factor territorial o la dispersión de la población, no son cuestiones ajenas a esta Ley ya que los mismos condicionan las estrategias, los objetivos y actuaciones que configuran la política de vivienda de Castilla y León”* En este sentido, el CES considera acertadas dos medidas del Anteproyecto específicamente desarrolladas teniendo en cuenta las peculiaridades territoriales de nuestra Comunidad, como son los *Planes de Vivienda en las Áreas rurales* que serán aprobados por la Consejería competente en materia de vivienda (*artículo 15*), y la nueva categoría de *vivienda de protección pública en el medio rural* (*artículo 47*), estimando el Consejo que dichas medidas pueden suponer una herramienta adecuada para ayudar a la fijación o mantenimiento de población en el medio rural.

Resulta sin embargo evidente para esta Institución la necesidad de un adecuado desarrollo reglamentario, considerando este Consejo imprescindible la regulación de esta nueva vivienda de protección pública en el próximo Plan de Vivienda Autonómico que se apruebe, teniendo en cuenta en todo caso que, al carecer el expediente del texto informado del estudio económico a que hace referencia el *artículo 75.3.c)* de la Ley



3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de Castilla y León, no puede valorarse esta innovación en términos económicos por este Consejo.

Décima.- En nuestro último Informe Anual, el CES asumía que el mercado de la vivienda de nuestra Comunidad, *“desde mediados de los noventa, se disoció de las políticas de vivienda, incapaces de acoplarse al ritmo de la demanda, de tal forma que la construcción y los precios rebasaron todas las previsiones, y el auge en la oferta de vivienda libre redujo el interés por hacer vivienda protegida”*.

Parece necesario y útil insistir en el presente Informe en alguna de las recomendaciones ya aprobadas por el CES, entre las que reiteramos la siguiente:

“Parece claro que las políticas sobre vivienda han resultado incapaces de asegurar un parque de viviendas adecuado a las necesidades de los demandantes en condiciones asequibles. Por ello, el CES entiende que la Administración Pública debería, entre otras acciones, aplicar las siguientes:

- *Redoblar esfuerzos por traducir el reconocimiento constitucional del <<derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada>>, en un verdadero derecho.*
- *Aportar soluciones a situaciones irregulares que dañan la función social que se atribuye a la vivienda, como la desocupación o la sobreocupación.*
- *Sentar prioridades sobre el uso del suelo disponible en nuestra Comunidad.*
- *Evitar situaciones de exceso de oferta, dirigida a una demanda que no puede aspirar a su adquisición por los elevados precios y el endurecimiento del crédito, lo que se traduce en un parque de viviendas con un alto porcentaje de ellas vacías, en escasas operaciones de compra-venta y en un ligero descenso en el precio medio de la vivienda”*.



Undécima.- Una visión poco “economicista” de la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio de los derechos y deberes a que hace referencia el *artículo 149.1.1.* de nuestra Constitución, fue la sostenida por el Tribunal Constitucional ya en su *Sentencia 152/1988, de 20 de julio*, al expresar que *“la política de vivienda debía tener un marcado acento social, en atención al principio rector que establece el artículo 47 de la Norma Fundamental”*, indicando también que el citado *artículo 149*, facultaba al Estado *“para regular las condiciones no ya que establezcan, sino que garanticen, la igualdad sustancial de los españoles en el ejercicio de sus derechos constitucionales”*.

Parece evidente para este Consejo que fenómenos como el denominado de “la burbuja inmobiliaria” han hecho difícil, tanto a nivel general como a nuestra Comunidad Autónoma la puesta en práctica de una adecuada política de la vivienda que garantizara eficazmente el derecho constitucional incluido en el *artículo 47*, así como el logro del objetivo fijado como principio rector en el *artículo 16* de nuestro Estatuto de Autonomía.

Duodécima.- Sobre el *“Análisis de la burbuja inmobiliaria en España y su impacto sobre Castilla y León”*, publicó nuestro CES en el *nº 9 de la Revista de Investigación Económica y Social de Castilla y León* un interesante trabajo premiado por nuestro Jurado en 2006, en el que evidenciaba cómo *“la consideración de la vivienda como un activo patrimonial, en lugar de un bien de uso residencial, estaba acentuando la burbuja inmobiliaria especulativa también en esta Comunidad, dificultando el ejercicio social del derecho a la vivienda”*.

Por ello, este Consejo ha de valorar positivamente que la Ley propuesta pretenda el objetivo de tener una clara vocación de permanencia en el tiempo, por lo que la seguridad jurídica y la confianza deben ser los pilares con los que articular un mercado inmobiliario transparente y ágil, para que, por un lado los promotores conozcan el marco legal de su actividad profesional y, por otro lado, para que quien compre o alquile una



vivienda conozca sus derechos y esté lo más informado posible, y así pueda decidir de forma correcta si desea comprar o alquilar una vivienda.

La misma consideración positiva manifiesta el Consejo sobre la idea contenida en la *Exposición de Motivos* del texto informado respecto a que la “*actividad empresarial que, por fundarse en una libertad constitucionalmente garantizada, ha de ejercerse en condiciones de igualdad, pero también, de otra parte, con plena sujeción a la normativa sobre ordenación del mercado y de la actividad económica general*”.

Decimotercera.- El Anteproyecto realiza algunas atribuciones competenciales a los Departamentos Territoriales competentes en materia de vivienda (en concreto, en los artículos 72 sobre *Limitaciones y prohibiciones en las viviendas de promoción pública directa*, 99 sobre *composición de las Comisiones Territoriales de Vivienda* y 107 sobre *competencia para la iniciación y resolución de procedimientos sancionadores*).

Sin embargo, la Disposición transitoria cuarta del texto informado dispone que “*Las competencias que la presente Ley atribuye a los Departamentos Territoriales competentes en materia de vivienda se entenderán atribuidas a los Servicios Territoriales competentes en materia de vivienda en tanto en cuanto dichos Departamentos no hayan sido creados conforme a lo dispuesto en la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León*”.

Esta Institución estima más adecuada la atribución competencial a órganos actualmente existentes (esto es, a los Servicios Territoriales) sin perjuicio de que parece razonable que se emprenda la creación efectiva de los Departamentos Territoriales, teniendo en cuenta que la posibilidad e intención de su creación está ya prevista en la *Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de Castilla y León* en su artículo 42.2.



Decimocuarta.- El Consejo considera conveniente que se haga constar en el **artículo 13** del Anteproyecto sobre *contenido de los Planes Municipales de Vivienda*, que por lo que se refiere a la *reserva para vivienda de protección pública*, dicha reserva deberá estar destinada mayoritariamente a la construcción de viviendas de protección pública de los regímenes general y especial, reiterando esta cuestión en este Informe, teniendo en cuenta que la Consejería competente ha manifestado en sus contestaciones a los Informes del CES sobre el grado de aceptación del *Informe Previo 1/08 sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas sobre Urbanismo y Suelo* y del *Informe Previo 4/09 sobre el Proyecto de Decreto por el que se modifica el decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León*, que el lugar adecuado para exponer esta Recomendación (ya manifestada en los citados Informes Previos) sería en el preceptivo Informe Previo de este Consejo sobre el Anteproyecto de Ley de derecho a la Vivienda.

Decimoquinta.- Por último, en varios artículos del Anteproyecto se hace referencia a desarrollos reglamentarios posteriores.

Esta práctica, evidentemente necesaria en una Ley de esta dimensión y contenido, no debería motivar, a juicio del CES, una desregulación legal excesiva que pudiera contrastar, en algún caso, con los principios de seguridad jurídica y confianza que resultan fundamentales para el mercado inmobiliario.

Valladolid, 22 de enero de 2010.

El Presidente

El Secretario General

Fdo.: José Luis Díez Hoces de la Guardia

Fdo.: José Carlos Rodríguez Fernández