

INFORME PREVIO SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY REGULADORA DEL DEPÓSITO DEL IMPORTE DE FIANZAS DE CONTRATOS DE ARRENDAMIENTO Y DE SUMINISTRO Y SERVICIOS QUE AFECTEN A FINCAS URBANAS.

Habiéndose solicitado por la Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Castilla y León con fecha 15 de abril de 1998 (fecha de registro de entrada en el CES), Informe Preceptivo y Previo al amparo de la Ley 13/1990, de 28 de noviembre.

VISTO que el citado informe se solicita citando el artículo 36 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, y motivando la urgencia del mismo, procede su tramitación por este procedimiento abreviado, si bien con carácter excepcional se somete a conocimiento y debate de la Comisión de Desarrollo Regional en su reunión de 4 de mayo, elevando su propuesta a la Comisión Permanente en su sesión del día 19 de mayo que aprobó el informe previo del que se dará conocimiento al Pleno en su próxima sesión.

Antecedentes

La Consejería de Economía y Hacienda ha remitido junto al Anteproyecto de Ley los antecedentes normativos del mismo, básicamente las disposiciones autonómicas de Castilla y León, explicando claramente que la regulación contenida en el texto no es totalmente nueva, sino que se trata fundamentalmente de una adaptación a la legislación general más reciente, habiéndose eliminado aspectos preconstitucionales.

No obstante se señalan a continuación, de forma resumida, los principales antecedentes normativos de carácter estatal y de otras comunidades autónomas:

PRIMERO.- La Ley de 19 de abril de 1939, que creó el Instituto Nacional de la Vivienda, estableció el depósito de fianzas como medio de financiación de entidades públicas, fijando en un setenta por ciento del importe de las fianzas de alquiler obligatorias los medios de que dispondrá el Instituto.

El desarrollo reglamentario de esta Ley (Decreto de 8 de septiembre de 1939) introdujo el denominado "Papel de Fianzas" como instrumento de depósito de las fianzas.

SEGUNDO.- El Decreto de 11 de marzo de 1949, que regulaba el papel de fianzas señalando como depositario de éstas al Instituto Nacional de la Vivienda o la entidad local correspondiente (Cámara de la Propiedad Urbana).

TERCERO.- La Ley de 15 de julio de 1954, que derogó la Ley de 19 de abril de 1939, excepto la "legislación especial en la materia" que es el desarrollo reglamentario de la Ley de 1939.

CUARTO.- Las diferentes leyes de arrendamientos urbanos (1946, 1956 y 1964) y la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos.

La ley de 1946 imponía por primera vez la prestación obligatoria de la fianza. Esta obligatoriedad se mantiene en las leyes de 1956 y 1964, declarando esta última expresamente vigente el Decreto de 11 de marzo de 1949 sobre el papel de fianzas.

Por último, la vigente Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, introduce en su Disposición Adicional Tercera una variación respecto al depósito de las fianzas de los contratos de arrendamiento, con la que se persigue establecer una medida complementaria que favorezca la política de viviendas de las comunidades autónomas.

No se trata de una atribución de competencias, pues la legislación en materia de arrendamientos compete al Estado.

QUINTO.- Son antecedentes de derecho comparado todas las normas similares aprobadas en otras comunidades autónomas.

Andalucía. Decreto 266/1984, de 10 de octubre, que regula la constitución de fianzas de arrendamientos y suministros.

Aragón. Ley 10/1992, de 4 de noviembre, de fianzas de arrendamientos y otros contratos.

Canarias. Decreto 45/1985, de 22 de febrero, sobre regulación de la emisión de papel de fianza en materia de arrendamientos y suministros.

Castilla-La Mancha. Decreto 98/1984, de 4 de agosto, por el que se regula la constitución de fianza por arrendamientos y suministros en el ámbito de la comunidad castellano-manchega.

Cataluña. Decreto 436/1982, de 2 de diciembre, del Departament de Política Territorial i Obres Públiques, sobre la emisión de papel de fianzas.

Comunidad Valenciana. Decreto 33/1995, de 3 de noviembre, de la Conselleria de Economía y Hacienda Valenciana, por el que se regula el régimen de las fianzas por arrendamiento de fincas urbanas y prestaciones de servicios o suministros en la Comunidad Valenciana.

Extremadura. Decreto 67/1985, de 26 de noviembre, sobre regulación de constitución de las fianzas de arrendamientos y suministros.

Galicia. Decreto 267/1985, de 12 de diciembre, de la Consellería de Ordenación del Territorio y Obras Públicas, sobre emisión de efectos de papel de fianzas.

Islas Baleares. Decreto 22/1989, de 22 de febrero, de la Consellería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio, sobre creación y regulación del papel de fianzas.

Madrid. Decreto 67/1985, de 13 de junio, sobre autorización al Instituto de la Vivienda para la emisión de determinados efectos de papel de fianzas.

Navarra. Decreto Foral 102/1986, de 11 de abril, regulador de la emisión de papel de fianzas.

País Vasco. Decreto 174/1983, de 1 de agosto, de regulación de la constitución de fianza y emisión de papel de fianza.

Principado de Asturias. Decreto 67/1992, de 16 de septiembre, sobre gestión y recaudación del papel de fianzas por arrendamientos y suministros.

Región de Murcia. Decreto 11/1985, de 22 de febrero, de la Consejería de Política Territorial y Obras Públicas, sobre fianzas por alquileres y suministros.

Decreto 67/1994, de 1 de julio, de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, de modificación del Decreto anterior.

La Rioja. Decreto 36/1986, de 12 de septiembre, que regula la constitución de fianza de arrendamientos urbanos y suministros.

Observaciones generales

PRIMERA.- El Consejo considera adecuada la elaboración de una ley que regule el depósito de fianzas, al ser una competencia propia de las comunidades autónomas todo lo relativo al uso del importe de la fianza, formalización de la constitución y cancelación del depósito, órganos competentes como depositarios y fines a los que pueden aplicarse las cantidades recaudadas.

SEGUNDA.- El depósito de fianzas tiene naturaleza de ingreso público del que puede disponer la Comunidad Autónoma porque se trata de un instrumento de financiación sin interés con un destino concreto: la política autonómica en materia de vivienda.

TERCERA.- El Anteproyecto regula las infracciones y sanciones derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el mismo.

Sin embargo no se cumple lo previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo Común sobre la fijación de los plazos de prescripción, según la cual estos plazos deben regularse en la propia ley que contenga las infracciones y sanciones.

CUARTA.- El Anteproyecto atribuye a los responsables de las tareas de inspección la consideración de agentes de la autoridad y a las actas que levanten presunción de veracidad.

Parece conveniente también exigir a esas mismas personas una mayor responsabilidad sobre sus actuaciones.

Observaciones particulares

PRIMERA.- La Disposición Adicional Tercera de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos marca como obligatorio el depósito del importe regulado en el número 1 del artículo 36: una cantidad equivalente a una o dos mensualidades, según se trate de viviendas o de arrendamientos para uso distinto del de viviendas, no alcanzando por tanto, ni a las garantías adicionales, ni a las actualizaciones de fianza que se recogen en el apartado 1 del artículo 1º del Anteproyecto.

SEGUNDA.- El proyecto se refiere a las Cámaras de la Propiedad Urbana como corporaciones de derecho público, en consonancia con el Decreto 14/1994, de 27 de enero, que restableció este régimen jurídico para las Cámaras, y está pendiente de que se resuelva el recurso de casación presentado por la Junta de Castilla y León contra su anulación. A su vez el Real Decreto Ley 8/1994, de 5 de agosto, dispuso que las Cámaras y el Consejo Superior quedaban suprimidas como corporaciones de derecho público.

TERCERA.- El plazo para comunicar al arrendatario el depósito de la fianza no lo marca la Disposición Adicional Tercera de la Ley de Arrendamientos Urbanos, siendo competencia de las comunidades autónomas.

Recomendaciones

PRIMERA.- El Anteproyecto prevé que el modo en que se realice el depósito se determinará reglamentariamente, en base a las tres modalidades que establece el artículo 5.

Tanto para el arrendador como para el arrendatario la forma en la que se realice el depósito debe ser lo más ágil y fácil posible. En ese sentido el Consejo considera que la forma más adecuada de realizar el depósito de las fianzas, aunque no es una de las previstas en el Anteproyecto, sería la documentación de las mismas a través de un impreso normalizado único a cumplimentar en la entidad financiera colaboradora a estos fines, proporcionado por la Administración Regional y que incluya la información y copias necesarias para la constancia que de tal fianza deban tener el arrendador, el arrendatario, la Administración Autonómica y la entidad financiera. El Consejo considera que son las Cajas de Ahorros de la región tanto por su gran presencia a lo largo de toda

la geografía regional como por su carácter jurídico, las que deban ser entidades preferentes a las que se asigne esta tarea.

SEGUNDA.- En relación con la observación general Segunda y la naturaleza de ingreso público del depósito de fianzas, el Consejo considera que en el texto del anteproyecto debería recogerse expresamente cuál es el destino de esos depósitos.

TERCERA.- El Consejo recomienda que el desarrollo reglamentario de esta norma determine, además de los supuestos previstos en la Disposición Final Primera, el plazo en que deberá comunicarse al arrendatario la realización del depósito.

En Valladolid, a 19 de mayo de 1998

LA SECRETARIA GENERAL

Fdo.: Alicia Matías Fernández

Vº Bº
EL PRESIDENTE

Fdo.: Pablo A. Muñoz Gallego