

IP 1/02

**Informe Previo
sobre la Propuesta de Decreto de desarrollo
y aplicación del Plan Director de Vivienda y Suelo
de Castilla y León 2002-2009**

Fecha de aprobación:
Comisión Permanente 14/03/02

Informe Previo

sobre el Proyecto de Decreto de desarrollo y aplicación del Plan Director de Vivienda y Suelo de Castilla y León 2002-2009

El Proyecto de Decreto de desarrollo y aplicación del Plan Director de Vivienda y Suelo de Castilla y León 2002-2009, fue remitido al Consejo por la Consejería de Fomento con fecha 21 de febrero de 2002, completándose la documentación en fecha 13 de marzo.

Se solicita informe previo de opinión al amparo de la Ley 13/1990, de 28 de noviembre, por el procedimiento de urgencia, motivándolo en la necesidad de agilizar las órdenes de desarrollo del Decreto, conforme a lo establecido en el artículo 36 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del CES.

La Comisión Permanente del Consejo elaboró y aprobó el presente Informe en su sesión de 14 de marzo de 2002, dando cuenta del mismo al Pleno en su sesión de 22 de marzo de 2002.

I Antecedentes

En el año 2001 terminó la vigencia del Plan Cuatrienal 1998-2001. También este mismo año finalizó el Plan Regional de Vivienda y Suelo de Castilla y León 1998-2001, que tendrá su continuación en el Plan de Vivienda y Suelo de Castilla y León 2002-2009.

El nuevo Plan Director viene a dar continuidad a la planificación de la Junta de Castilla y León en materia de vivienda y suelo, haciéndose coincidir temporalmente con el Plan Estatal.

Se ha dado audiencia del Plan Director a la Federación Regional de Municipios y Provincias de Castilla y León, a la Federación Regional de Cooperativas de Vivienda y a la Cámara de Contratistas.

II Observaciones

Observaciones Generales

Primera.- El Proyecto de Decreto tiene la ventaja de reunir en un solo texto disposiciones que aparecían dispersas en diversas normas, ejerciendo una tarea compiladora que, sin embargo, presenta cierta complejidad por la variedad de su contenido, el tecnicismo de su terminología y la propia estructura de la norma.

Establece disposiciones generales, regula las modalidades de actuación en vivienda, rehabilitación y suelo y fija el procedimiento de tramitación y el sistema de financiación, que para los ingresos se remite en numerosas ocasiones al Plan Cuatrienal. También regula las Comisiones Territoriales de Vivienda, el Observatorio Regional de Vivienda y Suelo y los

Registros de Viviendas Adaptadas y de Personas con Movilidad Reducida demandantes de aquéllas. Estos registros son consecuencia de la Ley de Accesibilidad y Barreras Arquitectónicas, Urbanísticas y de la Comunicación.

Segunda.- Desaparece la referencia a V.P.O., manteniéndose sólo este régimen especial por razones fiscales (IVA reducido) y adopta la denominación de Viviendas de Protección Pública, que es la utilizada por el Plan Cuatrienal del Estado (RD 1/02, de 11 de enero, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo. Plan 2002-2005). En esta línea de homologación también equipara los plazos.

Tercera.- El Proyecto, en su artículo primero, expresamente identifica su objeto en el establecimiento del régimen jurídico en el que se van a desarrollar las actuaciones del Plan Director. Es, por tanto, la norma que da cobertura jurídica al instrumento planificador y que establece determinaciones, definiciones y desarrollos del mismo.

Por su parte, el Plan Director de Vivienda y Suelo contiene referencias a este Decreto confiándole contenidos a desarrollar.

Cuarta.- El Proyecto de Decreto consta de 63 artículos y se estructura en:

Título I.- Disposiciones Generales

Título II.- Actuaciones en materia de vivienda

Título III.- Actuaciones de rehabilitación

Título IV.- Actuaciones en materia de suelo

Título V.- Órganos y actuaciones complementarias

Tres Disposiciones Adicionales

Cinco Disposiciones Transitorias

Una Disposición derogatoria

Dos Disposiciones Finales

Como puede observarse, la norma se centra en la regulación de las actuaciones previstas en el Plan Director, por lo que resulta necesario analizar la misma en relación con el documento al que se refiere para hacer entendible la norma.

Quinta.- El Plan Director es un documento planificador con un horizonte temporal de ocho años en el que se trazan las directrices de la política de vivienda regional para ese período.

Tanto por el volumen de las actuaciones previstas, como por los fondos públicos regionales que compromete, representa el mayor compromiso asumido, hasta el momento, por el Ejecutivo Regional en materia de vivienda.

Formando parte del propio Plan se incluye un capítulo dedicado a la cuantificación de las actuaciones y su financiación, que alcanza la cifra de cuatro mil millones de euros para su periodo de vigencia, con una previsión de actuaciones repartidas en construcción de nueva vivienda protegida, tanto de gestión pública como privada, rehabilitación, vivienda rural, alquiler y en materia de suelo.

Incorpora elementos novedosos que suponen una actualización y acercamiento a la realidad regional y refuerza el carácter social de la política de vivienda apoyando a los colectivos sociales más necesitados, familias numerosas, mayores, inmigrantes, etc.

Se busca la eficacia a través de una integración de las actuaciones desde los distintos niveles de la Administración, impulsando una participación mayor de los Entes Locales. De esta forma la Administración Estatal y Regional, a través del Plan 2002-2005, y ésta última con las Administraciones Locales en el marco del Plan Director, coordinan sus actuaciones sobre vivienda.

Crea un observatorio de seguimiento de sus objetivos.

El Plan es consciente de la repercusión del suelo en el precio final de la vivienda y adopta medidas para abaratar el mismo.

Se prevén medidas de impulso del alquiler.

Por último, se crean figuras nuevas como los apartamentos protegidos, las viviendas concertadas y las concertadas en alquiler, los alojamientos protegidos públicos y la vivienda rural protegida.

Sexta.- El mencionado Plan Director incluye actuaciones directas tendentes a abaratar el suelo, promoviendo la creación de más suelo urbanizado, apoyando a los promotores de suelo, públicos y privados, impulsando la labor de las empresas públicas GICAL y GESTURCAL (que el Decreto designa como promotores preferentes para las actuaciones del mismo), favoreciendo la formación de patrimonios municipales de suelo y actuando a través de convenios con los agentes intervinientes en el mercado de suelo.

Séptima.- El Plan Director recoge las propuestas que sobre la vivienda se hacen en el Informe del CES sobre la Situación económica y social en Castilla y León en 2000, tales como: "... liberar suelo público urbanizable al objeto de abaratar los precios" (recomendación primera); "... potenciar la construcción de V.P.O. ..." (recomendación segunda); "... potenciar el mercado de alquiler ..." (recomendación tercera); "... continuar la actual política de apoyo a la rehabilitación de viviendas ..." (recomendación cuarta); "... incrementar las ayudas a menores de 35 años, adquirentes, adjudicatarios y promotores para uso propio de viviendas protegidas ..." (recomendación séptima).

Observaciones Particulares

Primera.- La principal dificultad en el acceso a la vivienda radica, en el caso del alquiler, en la falta de viviendas para esta modalidad en el mercado y, en el caso de adquisición en propiedad, en el elevado precio de éstas. Desde 1994 el mercado está conociendo una subida continuada de los precios, tanto para vivienda nueva como para usada, más acusada desde 1997.

Los precios medios del m² en nuestra Comunidad se sitúan ligeramente por debajo de la media nacional y en un lugar intermedio en el contexto de las Comunidades Autónomas. Son de

destacar las notorias diferencias interprovinciales que se observan en nuestra Comunidad Autónoma, con casos que no tienen una clara explicación, como el de Burgos.

Segunda.- La estructura de la población es un factor decisivo en el mercado de la vivienda, pues la demanda vendrá determinada por las características de su estructura familiar, por la zonificación o distribución territorial, por su reparto provincial, etc. El condicionante que la población supone en la vivienda, no lo es sólo respecto a su número, sino también a su tipología, pues no necesita la misma vivienda una familia numerosa, que una monoparental.

Sin embargo el comportamiento al alza de la demanda de vivienda no se está correspondiendo con una evolución demográfica recesiva de nuestra Comunidad, ni parece ajustarse a un solo factor concreto.

Son características propias de la población en nuestra Comunidad Autónoma, que condicionarán la demanda futura de viviendas, su envejecimiento y longevidad, su decreciente tasa de natalidad y su dispersión espacial.

Tercera.- Una de las dificultades mayores a la hora de aproximarse a la regulación y tipología de la vivienda es su complejidad y dispersión normativa. El Plan se fija como uno de sus objetivos “el modernizar el entramado normativo”. Tarea nada fácil que implica una labor de recopilación en un cuerpo legal para facilitar su consulta y, en algunos casos, un desarrollo normativo, mientras que en otros la adaptación de normas, todo ello teniendo en cuenta las competencias autonómicas en materia normativa y el respeto a las estatales.

Cuarta.- Uno de los extremos donde más significación social alcanza el Plan Director es en la previsión de favorecer a determinados beneficiarios con especiales dificultades de acceso a la vivienda. Además de las situaciones que ya se venían reconociendo se añaden nuevos colectivos beneficiarios, como son jóvenes que acceden a su primera vivienda, familias monoparentales con hijos a su cargo e inmigrantes y personas sin techo. Alguno de estos casos fue pedido expresamente por el CES en su *Informe sobre la Situación económica y social de Castilla y León en 2000*.

Quinta.- El Parque de Viviendas de Castilla y León, en datos del último censo, revela una obsolescencia de buena parte de sus inmuebles, ya que un 16% tienen más de un siglo de existencia, encontrándose el 6,6% de éstos en estado de ruina o en pésimas condiciones, porcentaje superior en más de dos puntos a este dato para el conjunto nacional.

El gran impulso en la rehabilitación de edificios y viviendas se ha realizado en el contexto del último Plan Cuatrienal (1998-2001), alcanzando las 2.958 actuaciones en 2001.

El CES ha venido pidiendo en sus informe continuar con la política de rehabilitación como base imprescindible para conseguir la regeneración, de los espacios urbanos y rurales, así como para recuperar el patrimonio arquitectónico. Es éste el camino por el que se propone continuar avanzando el Plan Director, incluyendo también la rehabilitación de áreas.

Sexta.- La población de Castilla y León, disponiendo de una extensa superficie, se concentra mayoritariamente en los núcleos poblacionales de más de 20.000 habitantes (urbanos), en un

porcentaje del 49,57%. Estos municipios representan sólo el 1% del total. Este abandono del medio rural situará a muchos pequeños municipios ante un futuro de supervivencia muy incierto.

El apoyo a la vivienda rural de estos municipios se justifica como instrumento de asentamiento de la población y de freno de nuevos abandonos de estos núcleos, ya que su población está muy envejecida y su nivel de renta es insuficiente para que puedan afrontar por sí solos la rehabilitación de sus viviendas. Resulta necesario continuar en esta política de apoyo a la vivienda rural como medio de regeneración de estos espacios.

Séptima.- El nivel de exigencia, en cuanto a la calidad de vida, de una sociedad moderna requiere soluciones no sólo de cantidad, de suficiencia en el número de viviendas, sino también de calidad, debiendo extenderse ésta desde la fase de construcción a toda la vida útil de las mismas.

Esta garantía de calidad la asume el Plan Director como una estrategia (III 3.I) que responde a un objetivo del mismo: “mejorar la calidad de las viviendas y la transparencia del mercado”. Son medidas en este sentido la implantación de un Libro de Mantenimiento del Edificio, acreditaciones, edición de guías, el programa de control de calidad con visitas a las edificaciones, aplicación de la Ley de Ordenación de la Edificación, Inspección Técnica de los Edificios, información al ciudadano y la inclusión de referencias a la calidad en los contratos de compraventa y alquiler.

Octava.- Siendo el destinatario final de la política regional de vivienda el ciudadano castellano y leonés, se perdería mucha de la eficacia del Plan si se desconocieran por éstos las oportunidades que se les ofrecen desde la Administración para el acceso a una vivienda, para la rehabilitación de la que le es propia o para otras ayudas.

Por ello, el Plan se apoya con unas acciones de difusión y publicidad desde diferentes medios. El CES insiste en la necesidad de la divulgación en términos entendibles por el ciudadano.

Novena.- El Plan adelanta una estimación de sus propios resultados en términos cuantitativos y cualitativos. Presenta una propuesta de actuaciones que ascienden a un total de 132.120 en todo el período temporal y que en cómputo anual supone una media de 16.515 actuaciones. Por conceptos, tales actuaciones se distribuyen en vivienda, rehabilitación y suelo. Estas actuaciones responden a los objetivos fijados en el propio Plan, a la demanda y necesidades detectadas y se conectan con el Plan de Financiación.

Cualitativamente se pretende alcanzar al 20% de las familias de Castilla y León, beneficiándose de sus ayudas 130.000 familias. Una parte se dedican a necesidades de colectivos específicos, algunos de novedosa incorporación, como inmigrantes, familias monoparentales o mayores.

Se oferta una tipología de viviendas en función de los distintos niveles de renta de sus demandantes.

Décima.- El Proyecto de Decreto no menciona el control de la calidad, que sin embargo es una de las preocupaciones del Plan Director de Vivienda, si bien es cierto que el mismo se refiere a la

promoción directa y que la Ley de Ordenación de la Edificación ya introduce esa garantía. No estaría de sobra que el Decreto recogiera expresamente este control, dotando de eficacia normativa a una de las iniciativas más valoradas por el Consejo, por venir a dar respuesta a una reiterada reivindicación de los consumidores y usuarios.

III Conclusiones y Recomendaciones

Primera.- En la medida en que el Plan Director y su norma de cobertura jurídica es coincidente en el diagnóstico sobre el mercado de la vivienda en Castilla y León y en las líneas básicas de actuación con el CES, tal y como se comprueba en la Observación Particular Cuarta, es obvio que este informe debe valorar positivamente este documento que contiene los instrumentos suficientes para orientar la actuación de la Administración Regional en materia de vivienda y suelo, en coordinación con los Entes Locales.

Muchos de los beneficios que se han venido derivando de los Planes Cuatrienales Estatales y del anterior Plan Regional se perderían si no se asegurase la continuidad en esta política. Por otro lado, existen aspectos pendientes de mejorar su situación, tales como la necesidad de más Viviendas de Protección Oficial, conseguir abaratar el precio de las viviendas en el mercado libre, necesidad de contar con más suelo y más barato, sanear el Parque de Viviendas mediante la rehabilitación, procurar incrementar el porcentaje de oferta de viviendas en alquiler, etc., aspectos que suponen una tarea a cumplir en esta nueva etapa.

Segunda.- El CES ha dejado constancia en recientes informes de su preocupación por los precios de las viviendas que hacen inalcanzable, para buena parte de los castellanos y leoneses, el acceso a un bien tan necesario como lo es la vivienda. Por ello, es coincidente con el Plan Director en valorar como uno de los elementos que más encarecen el precio de la vivienda la escasez de suelo urbanizado, por lo que valora positivamente y apoya una actuación decidida de la Administración Regional, en coordinación con los Entes Locales, tendente a incrementar el patrimonio de suelo de la Junta de Castilla y León y de los Entes Locales, abaratando este factor encarecedor. Existiendo suelo urbanizable pendiente de calificarse como urbanizado, debe posibilitarse el acceso de ese suelo al mercado. Otros pasos en esa línea pueden ser ofrecer una información actualizada sobre las disponibilidades de suelo para promotores y constructores, agilizar la aprobación del Reglamento de Ley de Urbanismo de Castilla y León, atribuir como competencia de ese futuro observatorio de la vivienda el seguimiento de las necesidades y disponibilidades de suelo, etc.

Tercera.- En los países de nuestro entorno europeo el reparto en el régimen de tenencia de las viviendas gira en torno al 50-60 por ciento en alquiler, situándose en España este régimen sólo en el 14 por ciento, frente al mayoritario de propiedad.

El CES ha insistido en la necesidad de crear las condiciones para que el mercado de la vivienda ofrezca el alquiler como una auténtica alternativa a la propiedad. No se inclina el CES por uno u otro régimen de tenencia, que ha de ser una opción del usuario, sino porque exista la posibilidad real de elegir en el mercado. Siendo necesario continuar con las líneas de ayuda a los arrendatarios, aunque éstas por sí solas no sirven para crear más mercado, es en las ayudas, como incentivo a la oferta, dónde más empeño ha de ponerse.

El Plan Director estrena alguna tipología nueva (viviendas concertadas en alquiler y alojamientos protegidos públicos) a través de convenios entre los Ayuntamientos y la Junta de Castilla y León y actúa como adquirente en el mercado libre para su cesión en alquiler, pudiendo ser éstas unas buenas modalidades para ensanchar la oferta desde una intermediación directa de la Administración.

Cuarta.- El CES valora positivamente la previsión de crear un Observatorio Regional de la Vivienda y Suelo que se concibe como un instrumento de seguimiento del Plan. No obstante, en la composición del mismo (artículo 61 1 b/) debe sustituirse el vocal designado por el Consejo Económico y Social y el vocal representante de los Agentes Económicos y Sociales, por "Vocales de las Organizaciones Empresariales y Sindicales más representativas en el ámbito de la Comunidad".

En el mismo sentido de representación, pero en la Comisión Territorial de Vivienda, cuya composición está prevista en el artículo 44 c), debe sustituirse la referencia al "Vocal representante de alguno de los Agentes Económicos y Sociales de la provincia..." por "Vocales de las Organizaciones Empresariales y Sindicales más representativas en ese ámbito".

Quinta.- El CES había detectado, en su *Informe sobre la Situación económica y social de Castilla y León en 2000*, un descenso interanual en viviendas de protección oficial en nuestra Comunidad, tanto en régimen general como especial. El Plan Director es consciente de la necesidad de incrementar esta modalidad de viviendas.

Sexta.- Especial reconocimiento por el CES merece la preocupación que el documento dedica a la calidad en la edificación. El mandato constitucional dirigido a los poderes públicos de hacer efectivo "el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada" sólo se llega a cumplir plenamente cuando las viviendas reúnen esa condición de calidad.

La longevidad, que en principio cabe esperar de un inmueble, exige una construcción con futuro, en condiciones de mantener su utilidad a largo plazo. El conjunto de variadas garantías que el Plan Director incorpora para perseguir esa calidad deben ser suficientes.

Séptima.- El CES ha elaborado recientemente un Informe a Iniciativa Propia sobre "*La Población Inmigrante en Castilla y León*". En este documento se hace un análisis de un fenómeno, el de la inmigración, hasta hace poco sin demasiada incidencia en nuestra Comunidad, pero que desde 1990 está manteniendo una significativa evolución alcista. Este fenómeno que, sin duda, tendrá consecuencias de futuro sociales, laborales y económicas, está exigiendo de nuestro Ejecutivo Regional una atención específica, y la primera de ellas es la de procurar condiciones dignas de alojamiento a este colectivo en las mismas condiciones de acceso que disfrutaban el resto de los ciudadanos y adaptadas a su estructura familiar.

Dado que el estudio del CES detecta especiales dificultades de esta población para encontrar un alojamiento digno, creándose situaciones que, en algunos casos, se han prestado al abuso en los alquileres o a la improvisación de alojamientos sin reunir condiciones mínimas (sobre todo en el medio rural), se recomendaba por el CES la elaboración de un Plan Regional, de carácter integral, para atender a la inmigración en todas sus necesidades, entre ellas la de la vivienda, y

se pedía que la propia Administración se constituyera en cauce de intermediación entre propietarios e inquilinos, en garantía de éstos.

La novedosa incorporación de los inmigrantes entre los grupos sociales singulares sitúa a este colectivo en una posición preferencial en el acceso a la vivienda en atención a sus especiales dificultades, por lo que el CES valora esta iniciativa y reitera la necesidad de mediación de la Administración en el mercado de alquiler, especialmente interesante para este colectivo con mucha movilidad espacial.

Octava.- El Plan Director debe aplicarse de un modo flexible, de tal forma que se reasignen los créditos en función de las demandas y las necesidades, y de modo que las acciones que no sean cubiertas por el mercado puedan ser transferidas a actuaciones directas desde la Administración Pública, con especial incidencia en aquéllas que procuran la liberación de suelo edificable.

Novena.- Al artículo 10.1 (apartado último), en relación con la disposición Transitoria Segunda (párrafo 2). Debe añadirse al último párrafo del artículo 9.1 2. “..sin perjuicio de la actualización del valor que proceda, en función del tiempo transcurrido.”

Décima.- Al artículo 19.2. Dado lo ajustado del precio máximo de venta o adjudicación recogido en el artículo 7 del Decreto para este tipo de VPP de régimen especial, deben establecerse medidas de apoyo que incentiven a los constructores su interés por las mismas, por el carácter social que tienen, y en todo caso manteniendo unas calidades equivalentes al resto de las viviendas protegidas.

Valladolid, 14 de marzo de 2002

El Presidente

El Secretario General

Fdo.: Raimundo M. Torio Lorenzana

Fdo.: José Carlos Rodríguez Fernández