

IP 1/04

**Informe Previo sobre el Proyecto de Decreto
por el que se crea y regula la Reserva de Viviendas
Vacías para alquiler (REVIVAL) de Castilla y León**

*Fecha de aprobación:
Pleno 6 de mayo de 2004*

Informe Previo

sobre el Proyecto de Decreto por el que se crea y regula el funcionamiento de la reserva de viviendas vacías en alquiler de Castilla y León

Con fecha de 2 de abril de 2004 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Castilla y León solicitud de informe previo por trámite ordinario, según lo previsto en el artículo 35 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social de Castilla y León, realizada por la Consejería de Fomento, sobre el Anteproyecto de Decreto de la Junta de Castilla y León por el que se crea y regula la reserva de viviendas vacías para el alquiler (REVIVAL) de Castilla y León.

Dicha solicitud se acompaña de los siguientes textos: Proyecto de Decreto y Memoria del mismo; Informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Fomento; alegaciones en audiencia del Consejo General de Cámaras de la Propiedad Urbana de Castilla y León y del Colegio Oficial Territorial de Administrados de Fincas de Segovia; comunicaciones de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial, Consejería de Hacienda y Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades.

La Comisión de Inversiones e Infraestructuras elaboró el presente Informe, que, visto por la Comisión Permanente, se elevó al Pleno para su aprobación en su sesión del día 6 de mayo de 2004.

Antecedentes

Según se recoge en la Constitución Española, en su artículo 47, todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. En ese mismo artículo, además, se establece que “los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación”

El artículo 32 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León establece que, la Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva en ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, como consecuencia de la atribución establecida en el artículo 148 de la Constitución Española, asumiendo así Castilla y León, en base a todo ello, la capacidad para tener su propia política de vivienda.

No obstante la Constitución Española, en su artículo 149, reserva al Estado la competencia exclusiva sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, teniendo siempre en cuenta que la política de vivienda, que es la que nos ocupa, estaría enmarcada dentro de la citada planificación.

Ante este aparente conflicto de competencias el Tribunal Constitucional se ha pronunciado, admitiendo que el Estado no es titular de una competencia específica en materia de vivienda y que por lo tanto, la posibilidad del Estado de incidir sobre la citada materia, mediante una regulación propia, se ciñe a aquellos extremos que puedan entenderse comprendidos en las bases y coordinación de la planificación económica única y exclusivamente.

Como regulación general en materia de vivienda en Castilla y León hay que destacar el Plan Director de Vivienda y Suelo 2002-2009, que es un instrumento marco de las ayudas e incentivos en materia de vivienda y suelo para particulares, empresas y administraciones. Este Plan fue informado por este Consejo Económico y Social de Castilla y León, calificándolo favorablemente. Además, existe a su vez a nivel estatal el Plan de Vivienda 2002-2005, en el que únicamente se definen las ayudas para acceder a una vivienda y se pone a disposición de las comunidades autónomas los recursos financieros precisos.

En el referido Plan Director se da la posibilidad a la Consejería de Fomento para que elabore contratos de colaboración con la Sociedad de Gestión de Infraestructuras de Castilla y León (en adelante GICAL S.A.), de modo que entre ambas se ejecute el citado Plan.

Otro documento a tener en cuenta como antecedente es el Pacto del Suelo suscrito el 26 de noviembre de 2002, en nuestra Comunidad Autónoma.

La sociedad pública GICAL S.A. fue creada por Ley 4/1994, de 29 de marzo, Ley que ha sido modificada por el artículo 49 de la Ley 13/2003, de 23 de diciembre, de medidas económicas, fiscales y administrativas de Castilla y León, para lograr que dicha sociedad pública amplíe su objeto incluyendo también actuaciones, dentro del ámbito de Castilla y León, de fomento de la oferta de viviendas en alquiler actuando como cesionario y arrendador de viviendas vacías.

El auge del sector de la construcción que viene provocando un sostenido y creciente aumento del número de viviendas existentes, accediéndose a la mayoría de ellas en régimen de propiedad y permaneciendo vacías en un alto porcentaje, produjo una reorientación de la política autonómica de vivienda de modo que debía dirigirse, no tanto a la construcción de nuevas viviendas, sino también a aprovechar las ya existentes y que en algunos casos se encontraban desocupadas. Así, la Junta de Castilla y León suscribió un contrato-programa con

la empresa pública GICAL, S.A., cuyo objeto consiste en la adquisición de viviendas ya construidas con el fin de enajenarlas, facilitando la posterior adquisición de las mismas a aquellas personas con especiales dificultades de acceso a la vivienda. Todo ello se reflejó en la Orden de 16 de marzo de 2001, de la Consejería de Fomento, por la que se regula el procedimiento de selección de los solicitantes de las viviendas adquiridas por la empresa pública GICAL SA.

Los antecedentes en otras comunidades autónomas nos sitúan en el País Vasco, donde está vigente el Decreto 316/2002, de 30 de diciembre, por el que se promueve e impulsa el *Programa de Vivienda Vacía*, se establece su régimen jurídico y se encomienda su gestión a la Sociedad Pública *Vivienda y Suelo de Euskadi S.A. (VISESA)*. En este Decreto se desarrolla la competencia de la citada sociedad pública para la gestión en régimen de arrendamiento de viviendas, pertenecientes al patrimonio social, y de aquellas otras que fueren adscritas por cualquier título de cesión, para esta misma finalidad locativa, por lo que puede considerarse una norma antecedente y homóloga con la que se informa. Dicho Decreto fue desarrollado por Orden de 22 de abril de 2003, del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco, sobre condiciones de cesión y procedimiento de adjudicación del “Programa de Vivienda Vacía”, creando el marco de la actuación de la sociedad pública en relación al programa, promoviendo la apertura de una bolsa de viviendas vacías y definiendo el procedimiento de adjudicación.

Observaciones Generales

Primera.- El Proyecto de Decreto que se informa se constituye en un instrumento novedoso de intermediación, potenciación y canalización del mercado de la vivienda en alquiler, del que nuestra Comunidad es deficitaria, a través de GICAL S.A.

Se trata de propiciar el alquiler de las viviendas deshabitadas una vez reúnan las condiciones de habitabilidad adecuadas para ello.

Segunda.- Los porcentajes en los que se distribuyen los diferentes regímenes de disfrute de la vivienda en Castilla y León, con sólo un 8,8% en alquiler, son muy distintos a los de nuestro entorno europeo (que se sitúan en una horquilla entre el 50% y el 70%). Por otra parte un gran número de viviendas de nuestra Comunidad permanecen vacías (un 14% del parque, en números absolutos 206.047 viviendas en datos del Censo de 2001) sin que se ofrezcan por sus propietarios al mercado de alquiler, pese a las mejores condiciones legales de éste después de la reforma de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, que terminó con la rigidez del sistema anterior que había atenazado al mercado de alquiler.

Por ello, esta actuación de la Administración Regional puede resultar un estímulo adecuado para, salvando las desconfianzas en el cobro de las rentas de los propietarios y garantizando la devolución de la vivienda en iguales condiciones en que se recibió al comienzo del arrendamiento o, en su caso, después de la rehabilitación, conseguir atraer más viviendas hacia el alquiler.

Tercera.- La norma presenta una estructura completa incluyendo un preámbulo justificativo de su necesidad y oportunidad y un cuerpo dispositivo con trece artículos más dos disposiciones finales, distribuidos en: disposiciones generales, reserva de viviendas vacías (en adelante REVIVAL para alquiler) y registro abierto de potenciales arrendatarios (en adelante RAPA).

El contenido se refiere al objeto, se atribuye la competencia en la gestión de las viviendas cedidas, se crea el REVIVAL fijando las características de las mismas para acceder a la inscripción y las condiciones de la cesión y, por último, se establece un registro para que quienes estén interesados en el arrendamiento de una vivienda y cumplan los requisitos exigidos puedan libremente acceder a este registro (RAPA).

Cuarta.- La norma acoge mecanismos de control para garantizar el objetivo y fines que pretende, como lo son: requisitos de viviendas y arrendadores (artículos 3 y 8), posibilidad de una sola prórroga de la cesión (artículo 5.3.2), criterios de selección de arrendatarios (artículo 10), límite en el precio del alquiler (artículo 11.3).; y de la objetividad en su aplicación: publicidad (artículo 4.1), inspección (artículo 4.3), formalización de la cesión (artículo 5.1), criterios objetivos en la cuantificación de la contraprestación a la cesión (artículo 5.2.a), motivación en la selección de arrendatarios (artículo 10), y aplicación del sistema arbitral (artículo 13).

Observaciones Particulares

Primera.- El mecanismo de doble registro de viviendas vacías y de interesados en alquilar, garantiza la publicidad de la actuación de la empresa pública gestora y de la Consejería de Fomento, que va más allá de una simple casación de ofertas y demandas, interviniendo GICAL como agente del mercado de alquiler de viviendas.

Pueden aprovecharse estos registros para identificar las características de la bolsa de viviendas vacías y el perfil de demandantes de vivienda en alquiler, lo que permitirá el establecimiento de las adecuadas políticas públicas en este campo.

Segunda.- Tanto en los requisitos exigidos a las viviendas como en los que deben darse en los potenciales arrendatarios aparece claramente el interés social que inspira a la norma. Las limitaciones que recoge el proyecto atienden a favorecer el acceso a viviendas útiles (no suntuosas) de inquilinos que no dispongan de otra vivienda y tengan unos ingresos familiares entre la horquilla de 1,5 a 5,5 veces el SMI y a través de la selección de arrendatarios que establece el artículo 10 del proyecto.

Tercera.- La previsión, en el artículo 5.3.2, de posibilidad de prórroga de la primera cesión (por el mínimo legal del arrendamiento vigente y sus prórrogas obligatorias) por una sola vez más, garantiza la rotación de los propietarios de las viviendas en el sistema regulado, con lo que se evita un bloqueo del registro por los primeros en acceder.

Cuarta.- Es una buena iniciativa la de ligar la rehabilitación de los inmuebles a su oferta en el mercado porque considerando que una de las características de las viviendas a que se refiere la norma, en principio, es su ubicación en las zonas urbanas objeto del Decreto, servirá para recuperar el sector en que el parque de viviendas aparece más envejecido y deshabitado.

Conclusiones y Recomendaciones

Primera.- En muchos de los Informes del CES (ISSES 1998, 1999, 2002; IIP 1/02, 2/02, entre otros) se recogía esta carencia de viviendas en alquiler en oferta y se solicitaba de la Administración Regional una mayor implicación en el fomento de este mercado, que es una opción igual de legítima que la de la vivienda en propiedad, pero que para un importante número de ciudadanos es el único modo de acceso a la vivienda. En sus Informes, el CES no se inclinaba por uno y otro régimen de tenencia, que ha de ser una opción del tenedor, sino porque existe la posibilidad real de elegir en el mercado.

En este sentido, el CES valora positivamente esta iniciativa que viene a dar respuesta a una necesidad urgente, cual es la de contar con un mercado de alquiler que opere en el mercado de la vivienda como una alternativa real a la vivienda en propiedad.

Segunda.- Las medidas que desde la Administración Autonómica se venían aplicando a favor del fomento de las viviendas en alquiler (apoyos a través de subvenciones a alquileres, viviendas públicas para alquiler, etc.) no pasan de ser paliativas de un mercado que no reacciona por los solos estímulos de la oferta y demanda, arrinconado por el auge desmesurado de la vivienda en propiedad. Por eso, se hacía necesaria una intervención más decidida y directa, desde la propia Administración o sus entes públicos para conseguir reactivar el dinamismo de este mercado.

Tercera.- Considerando la rehabilitación urbana como uno más de los fines del decreto, podría entenderse la limitación que hace el artículo 3 d) a “las viviendas situadas en el centro histórico ...”, pero, al no ser éste el fin principal, se propone eliminar la referencia que se hace en la citada redacción al centro histórico, quedando redactado del siguiente modo: “La vivienda estará situada en ciudades de Castilla y León con más de 20.000 habitantes...”. La utilización de la posibilidad de ampliación del ámbito territorial de aplicación de la misma que prevé el propio artículo, ha de utilizarse con un criterio amplio de acomodación a las exigencias del mercado en cada núcleo urbano y a las peculiares circunstancias de cada uno de ellos. Debe partirse de una acomodación a las necesidades de los demandantes de vivienda, pues una excesiva rigidez en los requisitos de las viviendas puede hacer fracasar la iniciativa.

Cuarta.- En la selección de arrendatarios debe ser tenida en cuenta la prelación temporal en la inscripción registral como un criterio más o, al menos, resolutorio entre puntuaciones iguales. Es conveniente, en relación con esta selección, establecer unas prioridades a favor de discapacitados, mayores, jóvenes, recién casados, y separados como consecuencia de ser objeto de malos tratos en su matrimonio o relación de hecho.

Quinta.- En relación a lo dispuesto sobre gastos de rehabilitación, establecidos en el artículo 3 c) con un tope de 20.000 euros, esta posibilidad no debería condicionar cualquier otra medida de apoyo a la rehabilitación de viviendas hecha desde la Administración, sin perjuicio de las limitaciones presupuestarias en cada caso.

Sexta.- No aparece en la norma expresamente regulada la situación que puede provocar la extinción del contrato de arrendamiento por el transcurso del plazo previsto y el no abandono de la vivienda por el inquilino. En este caso, en el que el propietario de la vivienda no puede disponer de la misma en tanto no se produzca el deshaucio del inquilino, debería continuar GICAL abonando la contraprestación por la cesión. La misma solución serviría para los supuestos de reformas, como consecuencia de posibles deterioros de las instalaciones imputables al usuario.

Séptima.- Sería conveniente aclarar, en relación con el texto del artículo 4.4, que el acuerdo respecto a la contraprestación pactada entre GICAL y el propietario de la vivienda en el momento de la inscripción definitiva en el REVIVAL, no significará ninguna obligación de pago hasta que la cesión resulte efectiva con la formalización del correspondiente contrato de arrendamiento.

Octava.- En lo relativo a la prórroga de la oferta para la inscripción (artículo 4.6) debería hacerse posible una nueva negociación de las condiciones económicas ente GICAL y el propietario para el nuevo período, cuando las circunstancias del mercado lo exigieren.

Novena.- Por razón de mejora técnica, las referencias que se hacen a la Consejería de Fomento deberían sustituirse por "...la Consejería que tenga las competencias en materia de vivienda", para evitar que posibles modificaciones en el organigrama competencial de la Junta de Castilla y León exijan modificación de la norma.

Décima.- Aprovechando la rehabilitación de las viviendas, y en los casos en que sea posible, debe tenerse en cuenta las modificaciones que resulten necesarias para facilitar la accesibilidad en las condiciones que permitan la inclusión efectiva en el RAPA de personas con algún tipo de discapacidad. En este caso, el cumplimiento de las obligaciones legales en materia de accesibilidad, debería incidir en el cálculo de la contraprestación al cedente.

Decimoprimera.- En la norma no aparece clara la solución a adoptar en el supuesto de que el arrendatario abandone la vivienda antes de la finalización del contrato sin que se haya amortizado la totalidad de la rehabilitación inicial. En concreto en los supuestos del artículo 5.3.3 de resolución del contrato de cesión por este motivo, al producirse la resolución debería preverse en este decreto quién y cómo asumiría el coste de la rehabilitación efectuada, pendiente de pago en ese momento.

Decimosegunda.- En el mismo sentido debería clarificarse, si es necesario, el recálculo de los pagos por reintegro de la amortización pendiente cuando hay un cambio de arrendatario.

Decimotercera.- La adjudicación de las obras de rehabilitación habrá de hacerse en régimen de libre concurrencia y respetando el principio de publicidad, en el marco de la normativa de contratos de las administraciones públicas.

Decimocuarta.- Teniendo en cuenta el límite máximo establecido para los potenciales arrendatarios recogido en la letra a) del artículo 11.3, sería necesario establecer un límite máximo similar para el que debería no superar en la actualidad los 2.300 € de importe trimestral de cesión y no de 2.500 €, como se establece en la letra a) del punto 2 del artículo 5.

Valladolid, 6 de mayo de 2004

El Presidente

El Secretario General

Fdo.: José Luis Díez Hoces de la Guardia

Fdo.: José Carlos Rodríguez Fernández