



Sr. Amilivia González, Presidente y
Ponente

Sr. Rey Martínez, Consejero
Sr. Velasco Rodríguez, Consejero
Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 6 de junio de 2013, ha examinado el *proyecto de decreto por el que se regula el programa de fomento del alquiler de la Comunidad de Castilla y León*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 6 de mayo de 2013 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *proyecto de decreto por el que se regula el programa de fomento del alquiler de la Comunidad de Castilla y León*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 13 de mayo de 2013, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 369/2013, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 55 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 17/2012, de 3 de mayo. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Amilivia González.

Primero.- El proyecto de decreto.

El proyecto de decreto sometido a consulta consta de un preámbulo, catorce artículos distribuidos en cuatro capítulos, tres disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria, y dos disposiciones finales.

El proyecto de decreto se estructura del siguiente modo:



- Preámbulo.
- Capítulo I. Disposiciones Generales (artículo 1).
- Capítulo II. Requisitos de las viviendas y procedimiento para su inclusión en el programa (artículos 2 a 9).
- Capítulo III. Requisitos de los arrendatarios (artículos 10).
- Capítulo IV. Procedimiento de arrendamiento y condiciones del mismo (artículos 11 a 14).
- La disposición adicional primera señala qué se entiende por unidad arrendataria.
- La disposición adicional segunda establece que los datos de carácter personal recogidos en los registros mencionados en el presente decreto serán tratados conforme a lo previsto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal, y demás normativa de aplicación.
- La disposición adicional tercera prevé que la Consejería competente, sin perjuicio de las competencias que tiene atribuidas, podrá encargar la gestión del programa de fomento del alquiler a una empresa pública de la Comunidad de Castilla y León.
- La disposición transitoria prevé que las situaciones creadas al amparo del Decreto 100/2005, de 22 de diciembre, por el que se regula la reserva de viviendas vacías para alquiler (Revival) de Castilla y León, continuarán rigiéndose por dicha norma hasta su completa extinción.
- La disposición derogatoria deroga 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, así como cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo previsto en el decreto.
- La disposición final primera autoriza al titular de la Consejería competente en materia de vivienda para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución del presente decreto.



- La disposición final segunda prevé la entrada en vigor de la norma en el plazo de un mes desde la publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León (en adelante BOCyL).

Segundo.- El expediente remitido.

En el expediente que acompaña al proyecto de decreto, además de un índice de los documentos que lo conforman, figuran los siguientes:

1.- Texto del proyecto de decreto por el que se regula el programa de fomento del alquiler de la Comunidad de Castilla y León, así como borradores previos.

2.- Documentación relativa al trámite de información pública del proyecto de decreto, publicado en el BOCyL el 7 de junio de 2012 y trámite de audiencia concedido a las Consejerías.

3.- Informe de la Dirección General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo sobre la repercusión y los efectos sobre los presupuestos generales de la Comunidad del proyecto de decreto.

4.- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Hacienda de 24 de octubre de 2012.

5.- Informe de 25 de enero de 2013 de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente.

6.- Memoria del proyecto de decreto de 30 de enero.

7.- Informe del Consejo Económico y Social de 11 de marzo.

8.- Memoria del proyecto de decreto de 19 de abril de 2013, que contiene: marco normativo, análisis de la necesidad y oportunidad de la norma, contenido, impacto económico y presupuestario, evaluación del impacto de género, evaluación del impacto normativo y tramitación.

9.- Informe de la Secretaría General de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de 19 de abril de 2013.



En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- Competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León.

La Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo, en su artículo 4.1.d) califica como preceptiva la consulta para el supuesto de proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones.

En el presente caso corresponde a la Sección Primera emitir el dictamen, según lo establecido en el apartado tercero, 1.a) del Acuerdo de 31 de mayo de 2012, del Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

2ª.- Contenido del expediente y procedimiento de elaboración.

El artículo 53.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 17/2012, de 3 de mayo, dispone que las solicitudes de dictamen deberán incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de los documentos.

Para el supuesto de los proyectos de decreto se considera documentación necesaria la que, de acuerdo con el artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, se recoge en el artículo 75.3 del citado texto legal.

Contrastada esta documentación, puede afirmarse que el proyecto cumple las exigencias sustanciales de elaboración de disposiciones de carácter general.

En la documentación remitida figura la Memoria del proyecto de decreto, en la que se recogen los aspectos exigidos por el artículo 75.3 de la Ley



3/2001, de 3 de julio: marco normativo al que se incorporará el decreto, estudio sobre su necesidad y oportunidad, impacto presupuestario, evaluación del impacto normativo, evaluación del impacto administrativo y referencia a la tramitación del proyecto, así como evaluación del impacto de género.

En cuanto al procedimiento de elaboración, el artículo 75.4 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, exige que el proyecto se envíe a las restantes Consejerías para su estudio, que se informe por los Servicios Jurídicos de la Comunidad y que se someta, previamente a su aprobación por la Junta de Castilla y León, al examen de los órganos consultivos cuya consulta sea preceptiva.

Del contenido del proyecto se infiere la innecesariedad de los informes previstos en las letras f) y g) del mencionado artículo 75.3.

En el presente caso, como ha quedado reflejado y se acredita con la documentación enviada, se ha dado cumplimiento a los siguientes trámites:

- El proyecto de decreto ha sido objeto de examen por todas las Consejerías, las cuales han tenido ocasión de formular observaciones.

- Se ha emitido el informe preceptivo por la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Hacienda, conforme exige el artículo 76.2 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León.

- Consta también incorporado al expediente el informe preceptivo de los servicios jurídicos, tal como exigen la Ley 3/2001, de 3 de julio, y el artículo 4.2.b) de la Ley 6/2003, de 3 de abril, de Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León.

- Asimismo, de conformidad con lo establecido en el artículo 3.1.a) de la Ley 13/1990, de 28 de noviembre, del Consejo Económico y Social, se ha emitido el preceptivo informe.

- También consta el informe de la Secretaría General de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, exigido por el artículo 39.1.g) de la Ley 3/2001, de 3 de julio.



La observancia del procedimiento de elaboración de las normas constituye un aspecto de singular importancia si se tiene en cuenta que dicho procedimiento, tanto en su vertiente formal como material, opera como una garantía para la legalidad, acierto y oportunidad de la disposición de que se trate.

Al respecto deben considerarse también las previsiones del Decreto 43/2010, de 7 de octubre, por el que se aprueban determinadas medidas de mejora en la calidad normativa de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, cuyo artículo 2 establece que "De conformidad con lo dispuesto en los artículos 5 y 42 de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública, el procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley y de los proyectos de disposiciones administrativas de carácter general se inspirará en los principios de actuación de la Administración Autonómica de eficiencia, economía, simplicidad y participación ciudadana y en los principios de calidad normativa, necesidad, proporcionalidad, transparencia, coherencia, accesibilidad y responsabilidad, en los términos en los que estos principios aparecen definidos en la citada Ley".

Puede considerarse, pues, que se han respetado las exigencias sustanciales de elaboración de disposiciones de carácter general.

Debe recordarse, no obstante, que si bien el expediente contiene una relación de documentos que lo integran, no está numerado, tal como exige el artículo 53.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, lo que dificulta su consulta.

3ª.- Competencia de la Comunidad de Castilla y León. Rango de la norma proyectada.

El derecho a una vivienda adecuada, como manifestación del derecho a un nivel de vida digno, está consagrado en multitud de instrumentos internacionales, entre otros, en el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 27.3 de la Convención sobre los Derechos del Niño; artículo 5 e) III) de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, artículo 14. 2 h) de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer,



Declaración de Estambul (Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, Hábitat II), Carta Social Europea (artículo 16) y la Carta de los Derechos fundamentales de la Unión Europea (artículo 34).

Tal y como se refleja en el artículo 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, "Los Estados deben reconocer el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia".

La Constitución Española recoge en su artículo 47 el derecho de los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, derecho que esta norma consagra como uno de los principios rectores de la política social y económica.

El artículo 148.1.3ª de la Constitución prevé que las Comunidades Autónomas podrán asumir como competencia exclusiva "la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda", competencia que ha sido efectivamente incluida en todos los Estatutos de Autonomía.

Al amparo del referido artículo 148.1.3ª de la Constitución, el artículo 70.1.6º del Estatuto de Autonomía de Castilla y León atribuye a la Comunidad la competencia exclusiva en materia de "ordenación del territorio, urbanismo y vivienda". Según el apartado 2 del precepto estatutario mencionado, "en el ejercicio de estas competencias, corresponderán a la Comunidad de Castilla y León las potestades legislativa y reglamentaria, y la función ejecutiva, incluida la inspección". Por otro lado, el artículo 71.1.5º del Estatuto de Autonomía se refiere a las competencias de desarrollo normativo y de ejecución que la Comunidad de Castilla y León tiene en materia de defensa de los consumidores y usuarios.

Por último, dentro del título I del Estatuto, "Derechos y principios rectores", en su Capítulo IV, "Principios rectores de las políticas públicas de Castilla y León", el artículo 16 señala que "Los poderes públicos de Castilla y León deben orientar sus actuaciones de acuerdo con los principios rectores que establecen la Constitución y el presente Estatuto. En el ejercicio de sus competencias, deben promover y adoptar las medidas necesarias para garantizar la plena eficacia de los siguientes objetivos:



»(...) 12. La plena integración de los jóvenes en la vida pública y en la sociedad, facilitando su autonomía, en especial mediante el acceso a la formación, al empleo y a la vivienda.

»(...) 14. 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.

»(...) 16. La protección de los consumidores y usuarios que incluye el derecho a la protección de la salud y la seguridad y de sus legítimos intereses económicos y sociales”.

En este ámbito, el artículo 17.3 del Estatuto señala que “Los principios rectores de las políticas públicas que se enumeran en el Capítulo IV de este Título informan la legislación, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Son exigibles ante la jurisdicción de acuerdo con lo que determinen las normas que los desarrollen”

La Ley 9/2010, de 30 de agosto, del derecho a la vivienda de la Comunidad de Castilla y León, se ocupa en su título V del fomento del alquiler de vivienda y establece que la Comunidad de Castilla y León llevará a cabo, directa o indirectamente, políticas activas para el fomento y potenciación del alquiler mediante el establecimiento de incentivos que permitan la puesta en el mercado del alquiler de viviendas vacías o desocupadas.

Por otro lado, en la disposición final sexta de la citada Ley “Se faculta a la Junta de Castilla y León a dictar cuantas disposiciones fueran necesarias en desarrollo o aplicación de los preceptos de esta Ley”.

Por último, el artículo 26.1, letra f), de la Ley 3/2001, de 3 de julio, establece que corresponde a los Consejeros “Ejercer la potestad reglamentaria y la función ejecutiva en las materias propias de su Consejería”.

En ejercicio de esta competencia, el Consejero de Fomento y Medio Ambiente elabora el presente proyecto de decreto, cuyo texto suscita en el Consejo las observaciones que a continuación se desarrollan.



3ª.- Observación general.

El título V de la citada Ley 9/2010, de 30 de agosto, se ocupa del fomento del alquiler y establece que la Comunidad de Castilla y León llevará a cabo, directa o indirectamente, políticas activas para el fomento y potenciación del alquiler mediante el establecimiento de incentivos que permitan la puesta en el mercado del alquiler de viviendas vacías o desocupadas.

El alcance del texto sometido a consulta es bastante restringido.

En cuanto al alcance subjetivo de la norma, prevé como destinatarios del alquiler de las citadas viviendas a quienes figuren inscritos en el registro público de demandantes de vivienda de protección pública de Castilla y León.

Hay que tener en cuenta en relación con esta materia el Decreto 99/2005, de 22 de diciembre, que regula la promoción, adquisición y arrendamiento protegido de la vivienda joven de Castilla y León, así como el Decreto 55/2008, de 24 de julio, que regula la promoción, adquisición y arrendamiento protegido de la vivienda de precio limitado para familias en Castilla y León.

La condición de arrendatario, a los efectos de la norma, se vincula al hecho de figurar inscrito como demandante de vivienda de protección pública de Castilla y León, sin que aparezca prevista la creación de un registro específico para la incorporación de personas interesadas en acceder al alquiler, en el que podría bastar la inclusión de un nivel de renta máximo, tal como se determina en el artículo 10 del proyecto sometido a consulta, para justificar que se está dirigiendo a un colectivo determinado por razones sociales. Todo ello de acuerdo con el artículo 86 de la Ley 9/2010, de 30 de agosto, que establece en materia de fomento del alquiler, la obligatoriedad de estar inscritos en los correspondientes registros.

Por otro lado, se exige que los ingresos de la unidad familiar o arrendataria sean superiores a 1 vez el IPREM sin corregir y no se contemplan, como sí lo hacía la normativa anterior, situaciones excepcionales, extraordinarias o de emergencia que afecten a determinados colectivos que merecen una especial atención por parte de los servicios sociales públicos. Así, el ya mencionado Decreto 100/2005, de 22 de diciembre, al prever el modo de



acreditar la solvencia para hacer frente al alquiler por parte de colectivos determinados, establece que “Los jóvenes que accedan a su primer empleo, parados de larga duración, inmigrantes u otros colectivos con necesidad de vivienda que no puedan justificar los ingresos mínimos indicados, de acuerdo con lo establecido en el párrafo anterior, podrán acreditarlos por cualquier medio de prueba admitido en Derecho que demuestre solvencia suficiente para hacer frente al pago de la renta que les corresponda satisfacer”.

Por otra parte, el programa de fomento al alquiler previsto en la norma proyectada tiene por objeto la intermediación en el arrendamiento de vivienda entre el propietario y el arrendatario y no la puesta a disposición de la vivienda, ambas medidas previstas como posibles en el artículo 83 de la Ley 9/2010, de 30 de agosto.

En relación con los incentivos del programa del fomento de alquiler previstos en el artículo 84 para los arrendadores y arrendatarios de vivienda, la norma no prevé de forma completa el desarrollo de las condiciones y alcance de los incentivos previstos en el citado artículo. Así, no contempla la información, asesoramiento y apoyo a arrendador y arrendatario, en los términos señalados en el citado artículo.

4ª.- Observaciones al articulado.

Capítulo II. Requisitos de las viviendas y procedimiento para su inclusión en el programa.

El artículo 2 prevé una serie de requisitos que deben reunir las viviendas, dentro de los cuales se incluye el contar con la inspección técnica de construcciones; sin embargo, no se hace mención alguna al certificado de eficiencia energética.

La Ley 9/2010, de 30 de agosto, establece en garantía de la calidad de las viviendas 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, así como la utilización de materiales no contaminantes y de energías renovables.



El Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios transpone parcialmente la Directiva 2010/31/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, en lo relativo a la certificación de eficiencia energética de edificios.

La Comunidad de Castilla y León, en el ejercicio de su potestad de desarrollo legislativo de la normativa básica estatal, se refiere a la certificación de eficiencia energética en el Decreto 55/2011, de 15 de septiembre, por el que se regula el procedimiento para la certificación de eficiencia energética de edificios de nueva construcción en la Comunidad de Castilla y León, y dispone la obligatoriedad de inscribir los certificados de eficiencia energética de proyecto y de edificio terminado en el registro público que crea a tal fin.

La Orden EYE/362/2013, de 14 de mayo, que modifica la Orden EYE/23/2012, de 12 de enero, por la que se regula el procedimiento de inscripción en el Registro de Certificaciones de Eficiencia Energética de Edificios de Castilla y León, adapta la normativa autonómica para permitir que, a partir del 1 de junio de 2013, tal y como establece el citado Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, puedan inscribirse certificados de eficiencia energética de edificios tanto de nueva construcción como existentes.

Aunque la normativa mencionada sea en todo caso de obligado cumplimiento, convendría hacer en el texto remitido una referencia a ella.

El apartado 1 del artículo 3 del proyecto de decreto prevé que la solicitud de la inclusión de la vivienda en el programa de fomento del alquiler se realizará conforme al modelo que se aprobará por Orden de la Consejería competente en materia de vivienda. Al respecto debería establecerse, dado el objeto de la presente norma, que tal Orden sea aprobada antes -o al menos al tiempo- de su entrada en vigor.

Por otra parte, se hace necesario poner de manifiesto que el procedimiento para la inclusión de la vivienda en el programa de fomento del alquiler, tal y como aparece redactado en el texto sometido a consulta, resulta confuso.

Así, el artículo 7 tiene por objeto la determinación de la renta máxima a percibir por el propietario de la vivienda y ésta forma parte del procedimiento



previsto para la inclusión de la vivienda en el programa de fomento al alquiler que se regula en el artículo anterior. Esta sistemática puede dar lugar a confusión, ya que la aceptación o rechazo por parte del arrendador de las condiciones del contrato tiene lugar con posterioridad a la resolución que pone fin al procedimiento. En todo caso, el servicio que se presta es exclusivamente de intermediación y el artículo 9 del proyecto prevé que en cualquier momento, siempre que la vivienda no se encuentre arrendada, el propietario puede solicitar su baja en el programa de fomento del alquiler antes de finalizar el periodo de vigencia.

Capítulo IV. Procedimiento de arrendamiento y condiciones del mismo.

El artículo 14 tiene por objeto uno de los Incentivos del programa de fomento del alquiler que prevé el artículo 85 de la Ley 9/2010, de 30 de agosto, relativo a la contratación de un seguro que garantice los eventuales impagos de la renta por parte del arrendatario, o los posibles desperfectos en la vivienda una vez finalizado el arrendamiento o, en su caso, la cesión.

Aunque pueda deberse sólo a un error de redacción, esta regulación resulta confusa: por un lado, porque sólo se prevé tal posibilidad al señalar expresamente que se “podrá suscribir un seguro” y, por otro, porque los términos “dentro del primer año de vigencia del contrato” podrían interpretarse bien referidos a que el citado seguro solo tendría por objeto garantizar el impago de alquileres o los costes de reparación de desperfectos que se produjeran en el primer año de vigencia del contrato, o que el seguro sólo pudiera concertarse durante este primer año de vigencia del contrato.

Además debería valorarse, de conformidad con la literalidad del texto contenido en el artículo 85, que el seguro por los desperfectos en la vivienda se refiera a los que se constaten una vez finalizado el arrendamiento o, en su caso, la cesión.

6ª.- Correcciones gramaticales y de técnica normativa.

Conforme a las Directrices de técnica normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, “el uso de mayúsculas deberá restringirse lo máximo posible”. En este sentido, es preciso señalar que “no se



escribirá con inicial mayúscula cuando en el texto de la disposición se haga referencia a la propia norma o a una clase genérica de disposición". Así expresiones como "este decreto" o el "presente decreto", deberían ir escritas en minúscula y, cuando el texto se refiera al programa de fomento del alquiler, tal referencia no debe realizarse en mayúsculas.

Sería conveniente realizar, al margen de las consideraciones ya efectuadas, una revisión generalizada del texto con el fin de mejorar su redacción y subsanar posibles errores.

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Consideradas las observaciones realizadas, puede elevarse a la Junta de Castilla y León, para su aprobación, el proyecto de decreto por el que se regula el programa de fomento del alquiler de la Comunidad de Castilla y León.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.