



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero y
Ponente

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero y
Ponente

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunido en Zamora el día 18 de febrero de 2010, ha examinado el *anteproyecto de Ley del Derecho a la Vivienda 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 11 de enero de 2010 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el Anteproyecto de Ley del Derecho a la Vivienda de la Comunidad de Castilla y León.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 18 de enero de 2010, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 33/2010, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia a los Consejeros Sr. Fernández Costales y Sr. Nalda García.

Primero.- El anteproyecto.

El anteproyecto de ley del Derecho a la Vivienda de la Comunidad de Castilla y León consta de una exposición de motivos y 108 artículos distribuidos en nueve títulos, tres disposiciones adicionales, cinco disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y cuatro finales.



El anteproyecto de Ley se estructura del siguiente modo:

Exposición de Motivos.

Título Preliminar (artículos 1 a 5).

Título I.- Competencias y Planificación.

Capítulo I. Competencias de las Administraciones Públicas (artículos 6, 7 y 8).

Capítulo II. Planificación (artículos 9 a 15).

Título II.- Calidad de las Viviendas.

Capítulo I. Exigencias técnicas (artículo 16 a 19).

Capítulo II. Libro del Edificio (artículos 20 y 21).

Capítulo III. Inspección técnica de los edificios de viviendas (artículo 22).

Título III.- Protección de los adquirentes y arrendatarios de viviendas.

Capítulo I. Publicidad e información (artículos 23 a 29).

Capítulo II. Especial protección en la compraventa de viviendas (artículos 30 a 31).

Capítulo III. Régimen de las cantidades anticipadas para la construcción de viviendas (artículos 32 a 34).

Capítulo IV. Arrendamiento de viviendas (artículos 35 y 36).

Capítulo V. Depósito de las fianzas de los contratos de arrendamiento y de suministro y servicios que afecten a fincas urbanas (artículos 37 a 42).

Título IV.- Régimen de protección pública.



Capítulo I. Disposiciones generales (artículos 43 a 57).

Capítulo II. Promoción (artículos 58 a 61).

Capítulo III. Acceso (artículos 62 a 70).

Capítulo IV. Prohibiciones y limitaciones a la facultad de disponer (artículos 71 y 72).

Capítulo V. Mantenimiento y restauración de la legalidad (artículos 73 a 79).

Capítulo VI. Otras actuaciones protegidas (artículos 80 a 82).

Título V.- Fomento del alquiler (artículos 83 a 86).

Título VI.- Colaboración público-privada (artículos 87 a 92).

Título VII.- Órganos colegiados en materia de vivienda.

Capítulo I. El Consejo de Vivienda de Castilla y León (artículos 93 a 96).

Capítulo II. Las Comisiones Territoriales de Vivienda (artículos 97 a 100).

Título VIII.- Régimen Sancionador (artículos 101 a 108).

Disposiciones Adicionales.

Primera.- Superficies.

Segunda.- Adquisición de viviendas de promoción directa destinadas al arrendamiento.

Tercera.- Utilización de medios telemáticos.

Disposiciones Transitorias:

Primera.- Exigibilidad del Libro del Edificio.



Segunda.- Viviendas de protección pública calificadas provisionalmente.

Tercera.- Comisiones Territoriales de Vivienda.

Cuarta.- Departamentos territoriales competentes en materia de vivienda.

Quinta.- Derechos de adquisición preferente y retracto.

Disposición Derogatoria.

Disposiciones Finales:

Primera.- Normas de diseño y habitabilidad.

Segunda.- Actualización de sanciones.

Tercera.- Desarrollo reglamentario.

Cuarta.- Entrada en vigor

Segundo.- El expediente remitido.

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

1.- Texto del anteproyecto de Ley de Derecho a la Vivienda de la Comunidad de Castilla y León de 11 de enero de 2010, además de sus dos versiones previas, de 6 de marzo y 16 de julio de 2009 respectivamente.

2.- Informe del Servicio de Evaluación, Normativa y Procedimiento de la Consejería de Fomento.

3.- Participación de las restantes Consejerías, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 75.4 y 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.



- 4.- Trámite de audiencia e información pública.
- 5.- Informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Junta de Castilla y León.
- 6.- Memoria.
- 7.- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios sobre la repercusión presupuestaria del anteproyecto.
- 8.- Informe del Consejo Económico y Social de 22 de enero de 2010.
- 9.- Informe de la Secretaría General de la Consejería de Fomento.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

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

El artículo 33 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León prevé que el Consejo Consultivo de Castilla y León es el superior órgano consultivo de la Junta y de la Administración de la Comunidad y encomienda al legislador autonómico la regulación de su composición y competencias.

La Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo, califica en su artículo 4.1.c) como preceptiva la consulta en el procedimiento de elaboración de anteproyectos de Ley. En el presente caso, corresponde la competencia para emitir el dictamen solicitado al Pleno, de acuerdo con lo establecido en el artículo 19.2 de la misma Ley.

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

El artículo 51.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre, 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 anteproyectos de ley, ha de considerarse documentación necesaria la exigida por el artículo 75.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. Conforme a dicho precepto, el anteproyecto, cuya elaboración se iniciará en la Consejería competente por razón de la materia, deberá ir acompañado de una memoria en la que se incluirán:

- a) Un estudio del marco normativo en el que pretende incorporarse, con expresión de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias.
- b) Los informes y estudios sobre su necesidad y oportunidad.
- c) Un estudio económico con referencia al coste a que dará lugar, en su caso, así como a su financiación.
- d) La expresión de haber concedido trámite de audiencia, cuando fuere preciso, y efectuado las consultas preceptivas.

La Ley citada exige, además, que el anteproyecto se envíe a las restantes Consejerías para su estudio, se informe por los Servicios Jurídicos de la Comunidad y se someta, previamente a su aprobación por la Junta de Castilla y León, al examen de los órganos consultivos cuya consulta sea preceptiva.

Respecto al procedimiento de elaboración de la norma, en el presente caso, tal y como ha quedado reflejado en los antecedentes de hecho y se acredita con la documentación enviada, el anteproyecto ha sido objeto de examen por todas las Consejerías, si bien sólo han formulado observaciones las de Interior y Justicia, Economía y Empleo, Medio Ambiente, Familia e Igualdad de Oportunidades y Hacienda. Por el contrario, las Consejerías de la Presidencia, Agricultura y Ganadería, Sanidad y Educación contestaron en el sentido de no formular sugerencias, y las Consejerías de Administración Autonómica y de Cultura y Turismo guardaron silencio.



Se ha abierto un trámite de audiencia y de información pública en el que cabe destacar la amplia participación de corporaciones del sector inmobiliario, instituciones, entidades y particulares; participación que ha contribuido a la mejora del texto proyectado.

Obra en el expediente el informe favorable de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios de la Consejería de Hacienda, que da así cumplimiento a lo exigido en 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 igualmente el informe preceptivo de la Dirección de los Servicios Jurídicos, tal como exigen la Ley 3/2001, de 3 de julio, el artículo 4.2.a) de la Ley 6/2003, de 3 de abril, de Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León y el artículo 2.5º.A.c) del Decreto 17/1996, de 1 de febrero, de organización y funcionamiento de los Servicios Jurídicos de 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.

En suma, el estudio de la documentación enviada permite concluir que el procedimiento ha sido tramitado correctamente y se adecua a lo previsto en la normativa de aplicación ya descrita.

3ª.- Competencia de la Comunidad de Castilla y León.

El derecho a una vivienda adecuada, como componente 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 y reconoce tal derecho 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.

Aunque existen movimientos sociales e incluso proyectos legislativos (por ejemplo Francia y las Comunidades Autónomas de Andalucía y del País Vasco) que proponían configurar el derecho a una vivienda digna como un derecho subjetivo público, este derecho se plasma en la Constitución como un derecho social en sentido estricto, es decir, como un derecho que no confiere a sus titulares una acción ejercitable en orden a la obtención directa de una vivienda “digna y adecuada”, ni a un “disfrute” de ella en términos absolutos.

Consecuencia de lo anterior y al igual que los derechos reconocidos en el Capítulo III del Título I de la Constitución, “De los principios rectores de la política social y económica”, el artículo 47 contiene un mandato a los poderes públicos dirigido a obligarles a definir y ejecutar las políticas necesarias para hacer efectivo aquel derecho, configurado como un principio rector o directriz constitucional que tiene que informar su actuación (Sentencia del Tribunal Constitucional 152/1988, de 20 de julio).

La regulación específica del derecho reconocido por el artículo 47 presenta una gran complejidad por la confluencia de dos factores: la interdependencia de materias que confluyen en su objeto (urbanismo, planificación económica, derecho civil, medio ambiente, etc.) y la pluralidad de fuentes normativas que recaen sobre las referidas materias (Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales).

La vivienda, conectada con la propiedad y el urbanismo, se refiere a un uso posible del suelo, concretamente a la parte del suelo legalmente habilitado para dar cobertura física al espacio donde las personas habitan. En este sentido



estricto se define en el artículo 3 del anteproyecto como “edificación habitable destinada a residencia de personas físicas, independientemente de su titularidad jurídica”.

No obstante, la existencia de viviendas y sus condiciones no pueden ser entendidas únicamente como simples productos del mercado. Como se demuestra en el texto del anteproyecto (artículo 3.1, por contraposición a lo afirmado en la Exposición de Motivos, entre otros), el derecho a la vivienda digna y adecuada se entiende desde una perspectiva más amplia, como un derecho de la persona vinculado a unas determinadas condiciones del entorno urbano, por lo que su reconocimiento constitucional, y por ello su régimen jurídico, también debe ponerse en relación con otros derechos de la persona (salud, medio ambiente, intimidad, etc.).

La necesidad de superar un concepto restringido de vivienda, como un mero objeto de la propiedad privada, hace necesario que en la regulación de su régimen jurídico se incluya necesariamente el conjunto de elementos que, junto al inmueble, permiten hacer efectiva la consideración de la vivienda como digna y adecuada (urbanización, servicios, seguridad, diseño, condiciones ambientales e higiénicas, etc., objeto del Título II del presente anteproyecto), al ser éstos elementos consustanciales al derecho, con independencia del título en virtud del cual se disfrute la vivienda.

La consecuencia de lo señalado es doble:

- Por una parte, el tratamiento del derecho a la vivienda como objeto de un régimen jurídico pluridisciplinar y no como un objeto exclusivo del derecho privado. Por ello, en el anteproyecto se regula la planificación (Capítulo II del Título I), se establecen unos mínimos de calidad (Título II) y se protege ante posibles abusos contractuales al que adquiere o arrienda una vivienda (Título III).

- Por otra, del artículo 47 de la Constitución y del artículo 16.14 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León se deriva la necesidad de abordar una política social en materia de vivienda como fórmula para que importantes sectores de la población, con recursos económicos limitados, puedan acceder a una vivienda digna (objeto del Título IV del presente anteproyecto).



En este sentido, el Tribunal Constitucional (Sentencia 152/1988, fundamento jurídico 4º) establece que “la política de vivienda, junto a su dimensión estrictamente económica, debe tener un señalado acento social, en atención al principio rector que establece el artículo 47 de la Norma Fundamental, siendo así que uno y otro aspecto, -el económico y el social-, se revelan difícilmente separables. Sin embargo, el artículo 47 no constituye por sí mismo un título competencial autónomo a favor del Estado, sino un mandato o directriz constitucional que ha de informar la actuación de todos los poderes públicos (artículo 53 de la CE) en el ejercicio de sus respectivas competencias (...) En otros términos como declaramos en nuestra Sentencia del Tribunal Constitucional 146/1986, la persecución del interés general -en este caso, el relativo a la garantía de una vivienda adecuada para todos los españoles-, se ha de materializar ‘a través de’, no ‘a pesar de’ los sistemas de reparto de competencias articulados en la CE (fundamento jurídico 3º), de manera que la promoción de la igualdad sustancial y la acción estatal destinada al efecto ‘debe desplegarse teniendo en cuenta las peculiaridades de un sistema de autonomía territoriales’ ”.

Por ello, el desarrollo normativo del artículo 47 debe contemplarse también en la doble óptica que enmarca la compleja materia que integra su régimen jurídico: por una parte, fundamentalmente el derecho urbanístico y el derecho de la propiedad; y por otra, como una actividad prestacional o de fomento, al ser objeto de una protección específica por las Administraciones.

La obligación que el artículo 47 impone a los poderes públicos se plasma en el artículo 148.1.3ª de la Constitución al establecer 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.

No obstante, además de la normativa autonómica y estatal sobre la materia, debe tenerse presente la normativa municipal que deriva de la articulación de las competencias de gestión y ejecución urbana que la legislación de urbanismo y de régimen local atribuye a los Ayuntamientos.

Por ello, todos los poderes públicos deben adoptar medidas de regulación y de remoción de obstáculos, para garantizar una vivienda digna y



adecuada y poder proporcionar directa o indirectamente a la persona necesitada los medios necesarios para acceder a la ella.

Al amparo de referido artículo 148.1.3^a de la Constitución, el artículo 70.1.6^o del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre) atribuye a la Comunidad la competencia exclusiva en materia de “ordenación del territorio, urbanismo y vivienda” -competencia atribuida como exclusiva a la Comunidad desde la aprobación del Estatuto de Autonomía por la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero-. 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”.

Asimismo, de forma conexas, el anteproyecto contempla la protección que adquirentes y arrendatarios deben tener en relación con la vivienda y, a tal efecto, regula la publicidad y la información en materia de vivienda, todo ello bajo el título competencial previsto en el artículo 71.1.5^o del Estatuto de Autonomía, que refiere 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”.

De acuerdo con estos principios, la articulación jurídica del derecho al acceso a una vivienda digna se limita, por tanto, a una obligación de promoción o ayuda (al acceso a ella en unas determinadas condiciones) por parte de la Administración, que no viene obligada, sin embargo, a garantizar, en todo caso, el derecho a una vivienda concreta a los ciudadanos.

Además de la importante y extensa normativa estatal en la materia, al amparo del referido título competencial antes mencionado, las Cortes y la Junta de Castilla y León han llevado a cabo numerosas iniciativas normativas sobre el derecho a la vivienda y otras materias competenciales conexas afectadas por el presente anteproyecto, como ha sido el caso, entre otras, de la Ley 5/1999, de 8 abril, de Urbanismo de Castilla y León, la Ley 10/1998, de 5 diciembre, de Ordenación del Territorio, la Ley 5/2006, de 16 junio, de Cámaras de la Propiedad Urbana de Castilla y León, la Ley 3/1998, de 24 junio, de Accesibilidad, la Ley 11/1998, de 5 diciembre, de Protección del Consumidor y 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.

El Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Castilla y León de 17 de enero de 2002, aprobó el Plan Director de Vivienda y Suelo de Castilla y León 2002-2009, desarrollado por el Decreto 52/2002, de 27 de marzo. Además de ello, desde el punto de vista promocional del derecho, debe citarse la normativa autonómica siguiente:

- 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.



- 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 FOM/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.

Con la finalidad expresada en las disposiciones mencionadas, el anteproyecto de ley que se dictamina tiene por objeto dar cobertura normativa a los preceptos estatutarios relativos al derecho a la vivienda, e incide en su regulación no sólo sobre materias con títulos competenciales propios, exclusivos y completos, sino sobre otras en las que se ostenta competencia concurrente -de desarrollo normativo y de ejecución (defensa de los consumidores y usuarios)- e incluso, como más adelante se examinará, de competencia exclusiva del Estado (materias que podrían incluirse en la competencia exclusiva del Estado, como la legislación civil a que se refiere el artículo 149.1. 8ª de la Constitución).

La competencia promocional no es absoluta, ya que, como señala el artículo 16 del Estatuto de Autonomía, "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", por lo que deberán actuar de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general, en los términos dispuestos en los artículos 131, y 149.1, 11ª y 13ª de la Constitución.

Además de ello, entre los títulos competenciales en favor del Estado susceptibles de afectar a la vivienda, debe destacarse el artículo 149.1.8º de la Constitución, en virtud del cual el Estado tiene competencia con carácter exclusivo en materia de "la legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales allí donde existan", supuesto que no se produce en Castilla y León.

Por otro lado, el artículo 51 de la Constitución establece que "Los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la salud, la seguridad y los legítimos intereses económicos de los mismos".



Los artículos 148 y 149 no refieren la protección al consumidor en el reparto de competencias; no obstante, las Comunidades Autónomas la han asumido al amparo de la cláusula residual prevista en el artículo 149.3. Así, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León regula la competencia atribuida a la Comunidad Autónoma en el artículo 71.5º y, como se ha referido anteriormente, incluye como un principio rector de las políticas públicas “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” (artículo 16.16).

Sin embargo, ante este deslinde problemático es preciso realizar diversas consideraciones sobre la delimitación de la citada competencia.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha puesto de manifiesto repetidamente (Sentencias 71/1982, de 30 noviembre, 95/1984, de 18 de octubre, 15/1989, de 26 de enero; 62/1991, de 22 de marzo; 133/1992, de 2 de octubre, y 228/1993, de 9 de julio) la amplitud del contenido y la indeterminación de los límites del concepto “defensa del consumidor” y destaca que su carácter pluridisciplinar permite que la competencia asumida por las Comunidades Autónomas pueda verse afectada por normas dictadas por el Estado al amparo de los títulos competenciales que le reserva el artículo 149.1 de la Constitución.

En este orden de ideas, la referida Sentencia del Tribunal Constitucional 71/1982, de 30 de noviembre, señala que “la defensa del consumidor es un concepto de tal amplitud y de contornos imprecisos que, con ser dificultosa en ocasiones la operación clarificadora de una norma cuyo designio pudiera entenderse que es la protección del consumidor, la operación no resolvería el problema, pues la norma pudiera estar contemplada en más de una de las reglas definidoras de competencias (...) Concurren así varias reglas competenciales, respecto de las cuales, (...) deberá examinarse cuál de ellas es la prevalente y, por tanto, aplicable al caso. La concurrencia de reglas determinará, en ocasiones, la exclusión de una; mas en otras, la competencia, además de apoyarse en la definidora de competencia en el sector de la defensa del consumidor, podrá justificarse también por otra regla, lo que refuerza la solución. El carácter interdisciplinario o pluridisciplinario del conjunto normativo que, sin contornos precisos, tiene por objeto la protección del consumidor, y también la plural inclusión de una regla en sectores distintos, como pueden ser



el del consumo y el de la sanidad, tendrá que llevarnos a criterios de elección de la regla aplicable. Por supuesto, las técnicas a utilizar para indagar cuál es la regla competencial que debe prevalecer -cuando no puedan aplicarse conjuntamente- tendrán que tener muy presente, junto con los ámbitos competenciales definidos, la razón o fin de la regla, desde la perspectiva de distribución de competencias posibles según la Constitución”.

Además, la misma naturaleza del objetivo de defensa del consumidor impuesto a los poderes públicos hace que, por la variedad de los ámbitos en que incide, esta garantía no pueda estar concentrada en una sola Administración, ya sea ésta central o autonómica (Sentencia Tribunal Constitucional 88/1986, de 1 de julio). Por ello, la Comunidad Autónoma dispondrá de mayor o menor libertad según la concreta materia de que se trate, pues, en determinados casos, deberá respetar las competencias a favor del Estado, por ejemplo la legislación civil que corresponde a la exclusiva competencia del Estado según el referido artículo 149.1.8ª de la Constitución (problema fundamental que se plantea en el presente anteproyecto).

En la norma proyectada es necesario valorar dos aspectos: por un lado, el relativo al régimen formal del derecho/deber de información en materia de vivienda y, por otro, la regulación material de obligaciones contractuales en materia de vivienda, realizadas con el loable objetivo de proteger a los adquirentes y arrendatarios de viviendas.

En cuanto a la regulación material de obligaciones contractuales en materia de vivienda, la jurisprudencia constitucional señala que la regulación de protección de los consumidores y usuarios que apruebe una Comunidad Autónoma tiene como límite la competencia exclusiva del Estado sobre la legislación civil y mercantil. En este sentido, la citada Sentencia 88/1986 recuerda que “La regulación de las condiciones generales de la contratación o de las modalidades contractuales corresponde al legislador estatal, delimitándose en virtud de tal doctrina una serie de materias que sólo pueden ser objeto de la regulación estatal, y en las que se excluye la competencia de las CC. AA., en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.6 y 8 de la C.E. No cabe, sin embargo, afirmar indiscriminadamente (...) que en esta Sentencia ‘se rechaza la posibilidad de que las normas autonómicas (...) disciplinen algunas ventas o de que se articulen dispositivos preventivos o correctores de los eventuales abusos a que ciertos contratos puedan conducir’ (Sentencia



37/1981). La sola constatación por este Tribunal de que, en un precepto considerado válido, determinado supuesto no se produce, no puede implicar la deducción de que dicho supuesto sea, por ello mismo, inconstitucional. De lo que esencialmente se trata es de que a través de las normas autonómicas no se produzca un *novum* en el contenido contractual, o en otros términos, de que no se introduzcan derechos ni obligaciones en el marco de las relaciones contractuales privadas (Sentencia 71/1982)“.

Por otra parte, uno de los aspectos fundamentales de la protección de los consumidores y usuarios es el relativo a la información, que, precisamente, es objeto de atención especial en el anteproyecto de ley sometido a dictamen, (Capítulo I del Título III, del anteproyecto). Sobre esta cuestión ha señalado el Tribunal Constitucional en la referida Sentencia 71/1982, de 30 de noviembre, que atenta a la competencia estatal exclusiva en materia de legislación civil (artículo 149.1.8.^a de la Constitución) el establecimiento en una ley autonómica del derecho de información si se le da un carácter de generalidad aplicándolo a toda la contratación en una materia, y puntualiza que “(...) este derecho y el correlativo deber de información si se ciñera a áreas en que (...) tiene competencias, fijando la información que debe facilitarse, y no fuera más allá de lo necesario para conocer las características del bien, con la amplitud que dice el precepto en alguna de sus reglas, podría considerarse legítimo, desde la perspectiva de la adecuada protección de intereses colectivos, en la medida que la extensión del mercado no reclamara reglamentaciones de ámbito estatal, aseguradoras de la unidad de mercado“.

Por ello, existe también una limitación de las competencias autonómicas para regular la información, con el fin de prevenir posibles modificaciones del derecho contractual (artículo 149.1.8.^a de la Constitución). No obstante, si el derecho y el correlativo deber de información se circunscribe al área de la protección de los consumidores en la que la Comunidad Autónoma tiene competencia (Capítulo I del Título III del anteproyecto) y fija la información que debe facilitarse, sin ir más allá de lo necesario para que el usuario conozca las características del bien o del servicio que se presta, su regulación puede considerarse desde la perspectiva de la protección de intereses colectivos, correcta, salvo que por su extensión se haga necesario la regulación estatal para garantizar la unidad de mercado.



En este sentido la Sentencia del Tribunal Constitucional 62/1991, de 22 de marzo, señala que "(...) el derecho del consumidor a recibir una información veraz sobre las características del objeto y la correlativa obligación del vendedor de suministrarla no constituyen derechos u obligaciones de carácter civil o mercantil; dichos derechos y obligaciones han de ser afianzados exclusivamente por la Administración de la Comunidad Autónoma mediante medidas administrativas", que es justamente el fin pretendido, entre otros, por el presente anteproyecto.

4ª.- Consideraciones generales.

a) En primer lugar, se observa que el anteproyecto de ley es pródigo en remisiones al reglamento para la regulación de determinados aspectos (*ad exemplum*, artículos 3.2, 4.2, 6.1.a) y e), 22.3, 43.1 y 2, 45, 47, 48.3 y 5, 50, 52, 54, 57, 63.1.c, 63.3, 64.2, 69.1, 69.3, 71, 72, 73.2 y 3, 75.1, 80, 81.E, 82, 86, 94, 98.e, disposición transitoria 1ª, etc.), sin indicación del rango normativo de su futuro desarrollo.

La exposición de motivos del anteproyecto refiere, como uno de los objetivos de la norma, eliminar la dispersión normativa y elevar de rango parte del régimen normativo existente. Así, señala que "Pese a la utilidad y validez de estas normas, su carácter reglamentario y dispersión, aconsejaba la elaboración de un texto único, con rango de ley, en el que se recojan muchos preceptos contenidos en aquéllas o los principios que inspiraron su redacción. De esta manera se aprueba un texto normativo completo, coherente y sencillo, sin perjuicio de que sea necesario en muchos aspectos, el correspondiente desarrollo reglamentario".

Este Consejo Consultivo ha de advertir de que la remisión tan amplia y sobre aspectos tan generales al reglamento puede impedir en el futuro abordar extremos concretos cuya regulación exija reserva de ley. Por ello debe valorarse la conveniencia de hacer tal cantidad de deslegalizaciones sin indicar unos parámetros mínimos.

En este sentido, se puede citar la Sentencia del Tribunal Constitucional 37/1987, que señala que "el artículo 33.2 de la propia Constitución flexibiliza la reserva de Ley en lo que concierne a la delimitación del contenido de la propiedad privada en virtud de su función social, que debe ciertamente



regularse por la Ley, pero también por la Administración 'de acuerdo con las Leyes' cuando éstas recaben la colaboración reglamentaria de aquélla. Prohíbe esta concreta reserva de Ley toda operación de deslegalización de la materia o todo intento de regulación del contenido del derecho de propiedad privada por reglamentos independientes o *extra legem*, pero no la remisión del legislador a la colaboración del poder normativo de la Administración para completar la regulación legal y lograr así la plena efectividad de sus mandatos, remisión inexcusable, por lo demás, cuando, como es el caso arquetípico de la propiedad inmobiliaria, las características naturales del bien objeto de dominio y su propia localización lo hacen susceptible de diferentes utilidades sociales, que pueden y deben traducirse en restricciones y deberes diferenciados para los propietarios y que, como regla general, solo por vía reglamentaria pueden establecerse".

Ahora bien, no puede obviarse que tal regulación reglamentaria no podrá vulnerar lo establecido en una norma con rango legal, sea estatal o sea autonómica. Lo que debe valorarse es la conveniencia de mantener las remisiones que se efectúan al reglamento o incluir una relación más concreta de los asuntos que se quieran regular por esta vía.

Este Consejo ha de pronunciarse sobre los límites formales de la obligación de promoción y el papel de la reserva de ley en esta materia. La magnitud de los intereses concernidos, economía general y autonomía local, la difícil disociación entre las ayudas que faciliten el derecho a la vivienda del conjunto de medidas de promoción pública (expresamente cubiertas por la reserva de ley), en definitiva, la magnitud política del objetivo, hacen inviable una regulación general de todo lo concerniente al mencionado derecho que no esté sometida a la reserva de Ley.

b) En segundo lugar, llama la atención que las competencias de las Entidades Locales están indeterminadas en la norma.

Así, más que la determinación de éstas, el artículo 7, "Competencias de las Entidades Locales", realiza una remisión a la legislación de régimen local, a la urbanística y a la de la propia ley objeto del dictamen, sin recoger de manera sistemática las competencias de aquéllas, ni siquiera de las mencionadas en el propio anteproyecto. Por ello, se constata que no se recogen claramente las competencias de los entes locales, con lo que difícilmente pueden entenderse cumplidos los objetivos contemplados en la Memoria que acompaña a este



texto, concretamente el relativo a la coordinación de las competencias de las diferentes administraciones públicas y el reconocimiento del protagonismo de las entidades locales en esta materia.

Esta cuestión, lejos de limitarse a razones puramente sistemáticas o finalistas, en realidad puede ocultar una verdadera incertidumbre y ser, en definitiva, una fuente de conflictos, en cuanto al ejercicio de cada una de las competencias por parte de las diferentes Administraciones implicadas, tal y como se tendrá oportunidad de señalar en el presente dictamen.

El municipio, para la ejecución de las políticas públicas de vivienda, dentro de la competencia sobre planificación urbanística y de promoción y gestión de viviendas, ejerce el control de la calidad en los diversos momentos del proceso edificatorio y, concretamente, en la resolución de la licencia de primera ocupación, por lo que ostenta el ejercicio de la potestad de inspección para garantizar el cumplimiento de la normativa de edificación y utilización de viviendas, así como el ejercicio de la potestad sancionadora, circunstancias que se han obviado absolutamente en el presente anteproyecto.

5ª.- Observaciones particulares.

Consideraciones generales.

Resulta obligado hacer una referencia general a la conveniencia de aplicar en la elaboración de las normas unos criterios uniformes de técnica legislativa, pues ello ha de redundar en beneficio de la claridad de los textos legales y de su mejor comprensión por los ciudadanos, en general, y por los operadores jurídicos, en particular.

En este sentido, quizá fuera aconsejable seguir el ejemplo que proporciona la Administración del Estado, en cuyo ámbito existen unas directrices sobre técnica normativa, aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, y en el documento elaborado por la Dirección General del Secretariado de la Junta y Relaciones Institucionales de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, de normalización de expedientes tramitados ante órganos colegiados de gobierno.



Como tal Acuerdo, las referidas directrices no tienen más carácter que el de una instrucción u orden de servicio interna de la Administración. No obstante, al establecer una serie de criterios generales sobre el modo en que debe ordenarse y desarrollarse -en su fase administrativa de elaboración- el contenido de las disposiciones generales, se persigue, en definitiva, no sólo dotarlas de una estructura lógica y más fácilmente comprensible, sino también asegurar un mínimo de uniformidad en la normativa.

En el presente caso, estas directrices han servido de fuente de inspiración a las diversas observaciones que en materia de técnica legislativa se realizan al articulado del anteproyecto.

Es preciso hacer una observación genérica a la totalidad del texto del anteproyecto, debido a la dificultad que plantea descender a todos y cada uno de los defectos o erratas que se pueden observar en él y se recomienda un uso más adecuado de los signos de puntuación, utilizados en el lenguaje escrito para ayudar a comprender lo que se expresa. Este Órgano Consultivo viene manteniendo en dictámenes anteriores (así, Dictamen 388/2004, de 29 de junio), que “no existen normas fijas para el uso de los signos de puntuación, especialmente de la coma, pero existen algunas reglas generales que es necesario tener en consideración, pues un escrito mal puntuado puede dar lugar a confusiones”.

Observaciones a la parte dispositiva.

Título Preliminar.

Artículo 1.- *Objeto.*

El apartado 2 a) de este precepto señala que la Ley regula “Las medidas administrativas de fomento y garantía de la calidad de las viviendas así como la protección de sus adquirentes y arrendatarios”.

No obstante tratarse de una de las finalidades de la norma y así estar plasmado en la rúbrica del Título III, de un examen completo del anteproyecto se desprende que una de las ideas rectoras para solucionar el problema de la vivienda es el fomento del alquiler (Título V), objetivo que se incentiva con la protección jurídica de ambas partes contractuales. A título de ejemplo puede



citarse la Ley 19/2009, de 23 noviembre, de “Medidas de fomento y agilización procesal del alquiler y de la eficiencia energética de los edificios”, en vigor desde el 24 de diciembre. Esta norma supone un nuevo planteamiento, dado que entre sus objetivos para potenciar el mercado de alquiler está la mejora de la protección jurídica del arrendador.

El propio anteproyecto es consciente de ello y establece, a tal fin, medidas de garantía (artículo 36). Por ello se considera que debería incorporarse esta protección más amplia en la redacción de este apartado.

Artículo 2.- Principios Generales de la Política de Vivienda.

Este artículo enumera los principios por los que debe regirse la política de vivienda de las Administraciones Públicas en Castilla y León.

Debe sin embargo modificarse la redacción de este precepto, dado que la Comunidad tiene competencia para regular de forma general y completa la política de vivienda de las Administraciones Públicas “de” Castilla y León, y no “en” Castilla y León, como se desprende del análisis de las competencias en la materia que se analiza. En la regulación del artículo 6 (“Competencias de la Administración de la Comunidad de Castilla y León”) se es consciente del problema competencial, al referir como tales “a) El desarrollo reglamentario y aplicación de la legislación autonómica y estatal sobre (...) y cuantas otras competencias no hayan sido atribuidas a otras Administraciones Públicas”, o “d) Integrar en su política general de vivienda las medidas de financiación estatal para el cumplimiento de las finalidades a que responden, con capacidad suficiente para modular, en su caso, las reglas generales”.

Por otro lado si se refiere a la política de vivienda en Castilla y León, ámbito de aplicación de dicha política, no proceden las observaciones a “los españoles ‘residentes en el extranjero’ que hayan tenido la última vecindad administrativa en Castilla y León” y a “los ciudadanos oriundos o procedentes de Castilla y León que ‘residan en otras Comunidades Autónomas de España o fuera del territorial nacional’ ”.

El artículo 9 del Estatuto de Autonomía únicamente establece para los castellanos y leoneses en el exterior “el reconocimiento de su origen o



procedencia y el derecho a colaborar y compartir la vida social y cultural de Castilla y León”.

Por el contrario, el artículo 10.1 del Estatuto de Autonomía extiende, en el marco de la Constitución y de la legislación estatal aplicable, “los derechos que el presente Estatuto reconoce a los ciudadanos de Castilla y León (...) a los extranjeros con vecindad administrativa en la Comunidad en los términos que establezcan las leyes que los desarrollen” y añade, en el apartado 2, que los poderes públicos de la Comunidad “promoverán la integración social, económica, laboral y cultural de los inmigrantes en la sociedad de Castilla y León”.

Este principio se confirma en el artículo 13 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, que establece que “Los extranjeros residentes tienen derecho a acceder a los sistemas públicos de ayudas en materia de vivienda en los términos que establezcan las leyes y las Administraciones competentes. En todo caso, los extranjeros residentes de larga duración tienen derecho a dichas ayudas en las mismas condiciones que los españoles”.

La referencia en el derecho de la Unión Europea a “residentes de larga duración” tiene su traducción en nuestro ordenamiento jurídico en la noción de “residencia permanente”, según resulta del artículo 4 de la Directiva 2003/109/CEE, del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al Estatuto de los Nacionales de Terceros Países Residentes de Larga Duración. Esta Directiva establece a favor de los ciudadanos extranjeros no comunitarios que hayan residido durante cinco años en el territorio de algún Estado miembro, una serie de derechos concretos que les hacen acreedores ciertamente de un estatuto jurídico reforzado, por comparación con los residentes temporales. El artículo 11 de la referida Directiva 2003/109/CEE señala que “los residentes de larga duración gozarán del mismo trato que los nacionales en lo que respecta a lo siguiente: (...) f) el acceso a bienes y a servicios y el suministro de bienes y servicios a disposición del público, así como los procedimientos para acceder a la vivienda”.

El Estatuto de Autonomía de Andalucía establece en su artículo 7 que las normas autonómicas podrán tener eficacia extraterritorial cuando así se deduzca de su naturaleza, idea corroborada posteriormente en el artículo 43,



que posibilita la eficacia jurídica extraterritorial de las disposiciones y actos de la Junta de Andalucía, al disponer:

“El ejercicio de las competencias autonómicas desplegará su eficacia en el territorio de Andalucía, excepto los supuestos a que hacen referencia expresamente el presente Estatuto y otras disposiciones legales del Estado que establecen la eficacia jurídica extraterritorial de las disposiciones y los actos de la Junta de Andalucía”.

»(...) La Comunidad Autónoma, en los casos en que el objeto de sus competencias tiene un alcance territorial superior al del territorio de Andalucía, ejerce sus competencias sobre la parte de este objeto situada en su territorio, sin perjuicio de los instrumentos de colaboración que se establezcan con otros entes territoriales o, subsidiariamente, de la coordinación por el Estado de las Comunidades Autónomas afectadas”.

Esta previsión, sin embargo, no está incluida en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León. Debería entenderse que las Administraciones Públicas, en principio, ejercen sus competencias en su propio ámbito territorial, por lo que en la eventualidad del ejercicio de competencias promocionales (dado que difícilmente puede pensarse en el ejercicio de competencias materiales) fuera de su territorio deberá hacerse con respeto de la política de vivienda del lugar.

El Tribunal Constitucional, en la Sentencia 247/2007, de 12 diciembre, confirma esta idea al manifestar: “este Tribunal ha afirmado que, en principio, las competencias de las Comunidades Autónomas se ejercen dentro de los límites de su territorio, pues ‘esta referencia territorial, que, como criterio general, se encuentra en todos los Estatutos de Autonomía, viene impuesta por la organización territorial del Estado en Comunidades Autónomas (art. 137 de la Constitución) y responde a la necesidad de hacer compatible el ejercicio simultáneo de las competencias asumidas por las distintas Comunidades’ (STC 44/1984, de 27 de marzo, FJ 2). Sin embargo, este criterio general debe ser modulado, de modo que no puede excluirse que dichas actuaciones produzcan efectos extraterritoriales, pues la ‘limitación territorial de la eficacia de las normas y actos no puede significar, en modo alguno, que le esté vedado por ello a esos órganos (autonómicos), en uso de sus competencias propias, adoptar decisiones que puedan producir consecuencias de hecho en otros



lugares del territorio nacional. La unidad política, jurídica, económica y social de España impide su división en compartimentos estancos y, en consecuencia, la privación a las Comunidades Autónomas de la posibilidad de actuar cuando sus actos pudieran originar consecuencias más allá de sus límites territoriales equivaldría necesariamente a privarlas, pura y simplemente, de toda capacidad de actuación" (STC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 1)".

Considerando esta doctrina, la observación realizada debería tenerse en cuenta especialmente cuando se trate de establecer las normas concretas que posibiliten su aplicación.

Por otro lado, debe aclararse el sentido del principio recogido en la letra a) de este artículo, en la que se indica que "La contribución a hacer efectivo el derecho a disfrutar de una vivienda digna, adecuada y 'accesible', (...), con atención preferente a los colectivos de especial protección recogidos en la presente Ley. No queda claro que si el término "accesible", en el contexto en que se encuentra, se refiere a la facilidad para el disfrute de una vivienda digna y adecuada, esto es, en su adquisición o arrendamiento -sentido previsto en las letras f) y e)-, o si su referencia se dirige a los colectivos de especial protección -sentido previsto en la letra c)-, como "conjunto de condiciones que hace posible el ejercicio de los derechos y deberes, de modo autónomo por cualquier persona, con independencia de que tenga limitadas determinadas capacidades" (concepto de accesibilidad previsto en el artículo 3 de la Ley 3/1998, de 24 de junio, de accesibilidad y supresión de barreras).

Artículo 3.- *Concepto de vivienda y anejos.*

El apartado 1 incluye un concepto restringido de vivienda como "edificación habitable destinada a residencia de las personas físicas, independientemente de su titularidad jurídica".

Este concepto no añade nada a la regulación que se contiene en el anteproyecto. Debe hacerse un esfuerzo para superar el concepto restringido de vivienda, como espacio físico destinado a residencia, si se tiene en cuenta su interrelación con otras materias y con los objetivos y principios regulados en la legislación autonómica de aquéllas.



Así, debe entenderse por vivienda toda edificación, destinada a residencia de personas físicas, que reúne una serie de requisitos de calidad de la construcción, entorno y diseño, y que es jurídicamente apta para ser habitable -para la obtención de la licencia municipal de ocupación o, en el caso de viviendas protegidas o rehabilitadas de protección pública, la cédula de calificación definitiva-.

La propia Exposición de Motivos señala que “la Ley concibe la vivienda no sólo desde el punto de vista de la vivienda en sí, sino que sirve de unión con otras materias íntimamente relacionadas con la misma, como son el urbanismo y la ordenación del territorio, destacando la estrecha relación de esta Ley con los objetivos y principios regulados en la legislación autonómica de aquellas materias. Una y otras, comparten objetivos y, a su vez, se complementan”.

Además de ello, sería recomendable que se definieran de forma completa y “a los efectos de esta ley”, los anejos, para evitar dudas interpretativas que pueden generar inseguridad jurídica.

Ante las alegaciones realizadas por el Colegio de los Registradores de la Propiedad, se ha añadido “vinculados o no vinculados”, para dar un concepto más amplio al término. Según se desprende de estas alegaciones, “los anejos tienen la misma naturaleza que los elementos independientes dentro del régimen de propiedad horizontal, con la especialidad de que se establece para ellos una vinculación *ob rem* a otro elemento independiente, y por ello es necesario, describirlos de la misma forma que aquéllos a los que se vinculan *ob rem*, con superficie y linderos, para que queden suficientemente individualizados y definidos, y no puedan confundirse con otros elementos privativos o con los elementos comunes”.

No obstante, en sentido amplio, debe entenderse por anejo aquella parte situada fuera del perímetro de la vivienda o local sobre la que, por previsión expresa del título constitutivo, se extiende también la propiedad exclusiva del dueño, como propiedad accesorias (garajes, trasteros, o sótanos), que pueden serlo en propiedad o tener sobre ellos un derecho exclusivo de uso. En función de su configuración, los anejos de un elemento privativo pueden ser otros elementos privativos, parte de otros elementos privativos (normalmente garajes) o partes comunes de elementos generales incluidos en el edificio.



De esta forma, los derechos del dueño de cada piso o local son dos: uno principal, singular y exclusivo del piso o local con los anejos expresamente señalados en el título; y otro, en copropiedad con los demás condueños de pisos o locales, de los elementos, pertenencias y servicios comunes. Los anejos vinculados serían los jurídicamente inseparables, esto es, los que comparten número de finca registral con la vivienda.

No obstante, no queda claro si puede considerarse anejo, por ejemplo, el local (garaje, trastero, etc.) adquirido conjuntamente con la vivienda y que pertenece a una subcomunidad.

Además de ello debería definirse, a los efectos de esta norma, el alojamiento protegido (artículo 48 del anteproyecto).

Artículo 4.- Igualdad en el derecho de acceso a una vivienda de protección pública.

De acuerdo con el apartado 1 de este precepto, es obligación de todas las Administraciones Públicas de Castilla y León, dentro de sus respectivas competencias, adoptar las medidas necesarias para hacer 'efectivo' el derecho de acceso a una vivienda de protección pública en condiciones de igualdad, cuando se acredite la necesidad 'efectiva'.

Debe mejorarse la redacción de este apartado 1 con el objeto de no incurrir en la reiteración de los términos "efectivo" y "efectiva".

Artículo 5.- Colectivos de especial protección en el acceso a la vivienda de protección pública.

Probablemente este artículo tendría mejor encaje en el Título IV, que regula el régimen jurídico general de las viviendas de protección pública

Por otro lado, el apartado 1 señala que "Tendrán la consideración de colectivos de especial protección los siguientes:

»(...) f) 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 (sic) nacional”.

Como se ha expuesto en el comentario del artículo 2, el ámbito personal de la presente norma puede ser excesivo, por lo que causa perplejidad considerar a los no residentes como colectivo de especial protección. La Comunidad Autónoma, en principio, ejerce sus competencias sobre su territorio, por lo que la aplicación extraterritorial de las normas debería ser excepcional y limitada por las competencias del lugar.

Esta observación debe entenderse en el mismo sentido que la planteada en relación con el artículo 2 del anteproyecto de ley.

Por otro lado debe cambiarse el término “territorial” por territorio.

TÍTULO I.- Competencias y planificación.

Capítulo I.- Competencias de las Administraciones Públicas

Artículo 6.- Competencias de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Este artículo pone de manifiesto la interdependencia de competencias en materia de vivienda. Así la letra a) se refiere a la competencia autonómica para “El desarrollo reglamentario y aplicación de la legislación autonómica y estatal sobre edificación” y añade “y cuantas otras competencias no hayan sido atribuidas a otras Administraciones Públicas”. Por su parte, la letra d) prevé la integración “en su política general de vivienda las medidas de financiación estatal para el cumplimiento de las finalidades a que responden con capacidad suficiente ‘para modular’, en su caso, las reglas generales”.

En primer lugar hay que señalar que la competencia, en gran parte de las materias indicadas en el apartado a), es residual o, en su caso, de desarrollo normativo y de ejecución de la legislación del Estado. Ante la imposible delimitación competencial, dado que la enumeración sería muy prolija, debe puntualizarse que no existe un régimen jurídico uniforme de las competencias autonómicas en la materia. Existe sobre la materia un cuadro heterogéneo de competencias autonómicas, que se proyecta con distinta intensidad, sobre todo



cuando se analizan las facultades y condicionamientos de la ejecución de la política de vivienda.

En este sentido, debería analizarse si sería conveniente matizar esta cláusula de cierre de manera que no pudiera contemplarse una invasión de competencias que pueden permanecer residenciadas en el Estado.

Por otro lado, este Consejo Consultivo considera que debe mejorarse la redacción de la letra d), dado que 'modular' no tiene el significado que el precepto pretende atribuirle. Según el Diccionario de la Lengua Española, modular es "Modificar los factores que intervienen en un proceso para obtener distintos resultados". Parece claro que no se pretende cambiar las reglas generales, ni someter la política estatal de vivienda a la política propia, sino más bien adaptarlas al fin común.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 13/1992, de 6 de febrero, señala que "si en un Estado compuesto la acción estatal, en general, debe desplegarse teniendo en cuenta las peculiaridades de un sistema de autonomías territoriales (Sentencia del Tribunal Constitucional 146/1986), esta exigencia es asimismo evidente cuando se trata del ejercicio de la actividad financiera del Estado -ordenación y gestión de los ingresos y gastos públicos- que, naturalmente, habrá de desarrollarse dentro del orden competencial articulado en la Constitución, lo que supone, en definitiva, la necesidad de compatibilizar el ejercicio coordinado de las competencias financieras y las competencias materiales de los entes públicos que integran la organización territorial del Estado de modo que no se produzca el vaciamiento del ámbito competencial -material y financiero- correspondiente a las esferas respectivas de soberanía y de autonomía de los entes territoriales (STC 75/1989, fundamento jurídico 4.º). Lo que -ciñéndonos ya a lo que ahora importa- se traduce en una doble exigencia: de una parte, prevenir que la utilización del poder financiero del Estado pueda desconocer, desplazar o limitar las competencias materiales autonómicas; y, de otra, evitar asimismo que la extremada prevención de potenciales injerencias competenciales acabe por socavar las competencias estatales en materia financiera, el manejo y la disponibilidad por el Estado de sus propios recursos y, en definitiva, la discrecionalidad política del legislador estatal en la configuración y empleo de los instrumentos esenciales de la actividad financiera pública".



En resumen, la concurrencia competencial del Estado y las Comunidades Autónomas en la acción administrativa de fomento (subvencional en palabras de la sentencia antes citada), con clara incidencia en la actividad financiera, debe articularse, como reiteradamente ha puesto de relieve el Tribunal Constitucional, mediante técnicas de cooperación y colaboración consustanciales a la estructura compuesta del Estado de las Autonomías, como pueden ser, entre otras, los Convenios de colaboración, buscando, dentro del respectivo e indisponible marco competencial, métodos flexibles y adecuados de convergencia que disminuyan la conflictividad entre aquellos poderes, todos los cuales deben guiarse siempre por una común lealtad constitucional.

Debe mejorarse, por ello la redacción de las letras a) y d) del presente precepto.

Artículo 7.- Competencias de las Entidades Locales.

Como se ha señalado anteriormente, la redacción del artículo, en los términos en que aparece en el anteproyecto, adolece de un elevado grado de indeterminación en relación con las competencias de las Entidades Locales. Así, más que determinar aquéllas, lo que se lleva a cabo en este artículo es una remisión a la legislación de régimen local, a la urbanística y a la del propio anteproyecto de ley objeto del dictamen, sin recoger de manera sistemática las competencias de aquéllas, ni siquiera de las indicadas en el propio texto proyectado.

Por ello este Consejo Consultivo recomienda que se reconsidere la fórmula en que se presenta el artículo que se comenta y que se valore la oportunidad de su modificación, a fin de establecer de manera clara las competencias que corresponden a las Entidades Locales, de igual forma que se realiza en otras Comunidades Autónomas. Sirvan como ejemplo la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias, o la Ley 18/2008, de 29 diciembre, de Vivienda de Galicia.

Debe recordarse que el artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, contempla como competencia propia del municipio "la promoción y gestión de viviendas". Esta referencia competencial adquiere mayor significado si se advierte que el municipio cuenta también con competencias, entre otras, sobre ordenación, gestión, ejecución y



disciplina urbanística, y se completa con las llamadas competencias impropias o complementarias, esto es la posibilidad de que “los municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas” y en particular (...) la vivienda” (artículo 28).

El ejercicio ordinario de la competencia sobre “la promoción y gestión de viviendas” se ha trasladado a la participación de los municipios, directamente o a través de patronatos o sociedades municipales públicas o mixtas, en el proceso productivo de unidades de vivienda.

Por último, la Ley 7/1985, de 2 de abril, establece en su artículo 25.2 g) que el municipio ejercerá en todo caso competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en materia de defensa de consumidores y usuarios.

El municipio, para la ejecución de sus propias políticas públicas de vivienda, dentro de la competencia sobre planificación urbanística y de promoción y gestión de viviendas, debe ejercer el control de la calidad de aquéllas en los diversos momentos del proceso edificatorio y, concretamente, en la resolución de la licencia de primera ocupación, por lo que ostenta el ejercicio de la potestad de inspección para garantizar el cumplimiento de la normativa de edificación y utilización de viviendas y el ejercicio de la potestad sancionadora, circunstancias que se han obviado absolutamente en el presente anteproyecto.

Deslindadas las complejas cuestiones relativas al título competencial de la Comunidad Autónoma en relación con otras competencias del Estado, que deben ser respetadas por una regulación como la que se examina, ha de tenerse en cuenta la incidencia que esta regulación tendría sobre las competencias de las Corporaciones Locales y, especialmente, sobre la autonomía local, en cuanto que el anteproyecto de ley contiene multitud de preceptos que la afectan.

A estos efectos, la Sentencia del Tribunal Constitucional 170/1989, de 19 de octubre, señala que la autonomía local, tal y como se reconoce en los artículos 137 y 140 de la Constitución, goza de una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe considerar. “Esa garantía institucional supone el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos



propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias... Más allá de ese límite de contenido mínimo que protege la garantía institucional la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal, que permite, por tanto, configuraciones legales diversas, válidas en cuanto respeten aquella garantía institucional”.

Por otro lado, y desde el punto de vista de la técnica normativa, las oraciones en que se compone cada uno de los apartados del precepto son excesivamente amplias, por lo que convendría separar alguna de ellas por puntos. Esta consideración es especialmente relevante en el caso del apartado 1, donde la coma inmediatamente anterior a “sin perjuicio de su capacidad de suscribir convenios y concertar actuaciones con otras Administraciones y agentes de iniciativa pública y privada que actúan sobre el mercado de vivienda de protección pública y libre”, conduce a error, ya que parece que el régimen de competencias pueda quedar afectado por los convenios o actuaciones concertadas (‘sin perjuicio’, en el Diccionario de la Lengua Española: “loc. adv. Dejando a salvo”).

Artículo 8.- Transmisiones de suelos en el sector público.

El artículo refiere que “Las Administraciones Públicas de Castilla y León competentes, y las empresas públicas de su titularidad, que tengan por objeto la actividad urbanizadora o la promoción de viviendas protegidas, podrán transmitir directamente, a título oneroso o gratuito, con reserva o no de titularidad, suelo destinado a la promoción y construcción de viviendas sujetas a algún tipo de protección pública, sin perjuicio del cumplimiento de lo previsto en la legislación local y patrimonial de las Administraciones públicas. En todo caso, y con referencia a los patrimonios públicos de suelo será de aplicación la legislación urbanística”.

Debe tenerse presente que la virtualidad del presente artículo, en lo que respecta a las enajenaciones a título gratuito, es muy reducida.

Conforme al artículo 138 de la Ley 11/2006, de 26 de octubre, del Patrimonio de la Comunidad de Castilla y León, “El uso de los bienes inmuebles patrimoniales de la Administración General (...) podrá cederse gratuitamente a



entidades públicas o privadas por un plazo máximo de veinte años” únicamente “para fines de utilidad pública o interés social que redunden en beneficio de los habitantes de la Comunidad de Castilla y León”.

Por otro lado, el artículo 127.3 de la Ley 5/1999, de 8 abril, de Urbanismo de Castilla y León, señala que “La transmisión de los bienes de los patrimonios públicos de suelo podrá realizarse mediante cesión gratuita o enajenación por precio inferior al valor de su aprovechamiento, incluso de forma directa:

»a) A favor de Administraciones públicas, entidades de derecho público dependientes de ellas, mancomunidades, consorcios o empresas públicas, siempre que se comprometan a destinarlos a alguno de los fines señalados en el artículo 125.

»b) A favor de entidades privadas de interés público sin ánimo de lucro, siempre que se comprometan a destinarlos a alguno de los fines señalados en los apartados 1.b) y 1.e) del artículo 125”.

Capítulo II.- Planificación.

Artículo 14.- *Tramitación y aprobación de los Planes Municipales de Vivienda.*

El apartado 2 del precepto señala que “En los municipios con población igual o superior a 20.000 habitantes o que cuenten con Plan General de Ordenación Urbana resultará obligatoria la aprobación de un Plan Municipal de Vivienda, conforme a lo establecido en los artículos anteriores, para realizar políticas de concertación o de colaboración en materia de vivienda con la Administración de la Comunidad de Castilla y León que incluyan financiación o aportación de recursos económicos por parte de ésta”.

Parece entenderse, según el precepto transcrito, que no podrán realizarse políticas de concertación o de colaboración con la Administración de la Comunidad de Castilla y León que incluyan financiación o aportación de recursos económicos por parte de ésta, sin la previa aprobación de un Plan Municipal de Vivienda.



La redacción del precepto resulta sin embargo confusa, dado que parece configurar la concertación como la finalidad de su aprobación. Estos planes, no se aprueban ni única ni fundamentalmente “para realizar políticas de concertación o de colaboración en materia de vivienda que incluya financiación”, sino que son un instrumento para la planificación y gestión eficaz del conjunto de actuaciones que en la materia desarrollan las entidades locales, y contienen las propuestas y los compromisos municipales en política de vivienda. Si se tiene en cuenta su finalidad y objeto (su contenido está previsto en los artículos 10 y 13), podrá preverse la realización de políticas de concertación o de colaboración, pero nunca imponerlas.

Artículo 16.- *Requisitos de la edificación.*

Este precepto dispone que “Las viviendas de obra nueva y las que resulten de la alteración de la configuración arquitectónica de los edificios deben cumplir las condiciones de calidad relativas a la funcionalidad, seguridad, salubridad, accesibilidad y sostenibilidad fijadas en la normativa vigente”.

Este artículo carece de fundamentos para su aplicabilidad. Por un lado, no define qué entiende “por alteración de la configuración arquitectónica de los edificios”, si se piensa en un cambio de uso, rehabilitación, una modificación de su estructura y/o cerramientos, etc.; y por otro lado es obvio que se debe cumplir con las condiciones de calidad y con la normativa vigente, en este caso, en esencia, el Código Técnico de la Edificación, aprobado por el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, de carácter básico, así como el resto de la normativa sectorial.

TÍTULO II.- Calidad de las viviendas.

Capítulo III.- Inspección técnica de los edificios de viviendas

Artículo 22.- *Responsabilidad en el uso y habitabilidad de la vivienda.*

El artículo prevé que “A fin de verificar el cumplimiento de las condiciones de uso y habitabilidad, deberá (sic) llevarse a cabo periódicamente inspecciones técnicas de los edificios de viviendas por técnico competente,



quien emitirá un certificado de haber realizado la inspección al que se adjuntará como anexo inseparable un informe de evaluación del estado del edificio”.

La Inspección Técnica de Edificios es una técnica de rehabilitación preventiva y conservación de las edificaciones, implantada por la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.

Faltan en la regulación los detalles suficientes para configurar correctamente la medida, como la precisión del cuál es “el técnico competente”, (según las alegaciones del Colegio de Arquitectos de Castilla y León Este, son únicamente competentes los arquitectos y arquitectos técnicos). Más debe preocupar la formación básica y acreditación de dichos técnicos, cómo se seleccionará y se velará por su independencia a fin de que no se haga una utilización inadecuada de las mismas, o quién encarga y sufraga los gastos -el texto indica que “es responsabilidad de los titulares y usuarios de las viviendas”-.

TÍTULO III.- Protección de los adquirentes y arrendatarios de viviendas.

Capítulo II.- Especial protección en la compraventa de viviendas.

Artículo 30.- Reserva de viviendas.

Este artículo establece en su apartado 1, destinado a la compraventa de viviendas tanto libres como protegidas, el contenido mínimo del “contrato de reserva de vivienda”, contrato atípico y, por ello, carente de una regulación concreta y completa. Interpretando el texto podría corresponder a un pacto con arras (el apartado 2 establece la cuantía máxima de la reserva), pero bien podría tratarse de un precontrato, de una compraventa de cosa futura, o bien una promesa bilateral de compra y venta recíprocamente aceptada, que puede mantener su sustantividad como negocio preparatorio con fuerza vinculante y que posibilita el cumplimiento forzoso de la promesa de compraventa.

Probablemente lo que pretende regularse es un pacto de reserva con una garantía en dinero, aunque su régimen jurídico admite también variantes.



Como se ha señalado al analizar los títulos competenciales que afectan al régimen jurídico de la vivienda, el Estado tiene, con carácter exclusivo, la competencia en materia de “la legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales allí donde existan” (149.1.8ª de la Constitución), lo que no es el caso en Castilla y León, por lo que la imposición de un determinado contenido contractual, en contra del principio general de la libertad de pactos (artículo 1.255 del Código Civil) no está amparado por la competencia de desarrollo normativo y de ejecución que la Comunidad de Castilla y León tiene en materia de defensa de los consumidores y usuarios (artículo 71.1.5º del Estatuto de Autonomía), e invade la competencia civil.

La norma podría disciplinar algunas ventas o establecer dispositivos preventivos o correctores de los eventuales abusos a que ciertos contratos puedan conducir (Sentencia del Tribunal Constitucional 37/1981, de 16 de noviembre), pero a través de las normas autonómicas no se puede innovar en el contenido contractual, para introducir derechos u obligaciones en el marco de las relaciones contractuales privadas (Sentencia 71/1982).

No obstante, este apartado, aunque regula su contenido, no obliga directamente al pacto. Esto parece presuponerse de los apartados 2 y 3, por lo que en sentido estricto no introduce una obligación nueva para las partes, aunque sí configura una nueva modalidad contractual.

Debe tenerse en cuenta que tanto la Ley 57/1968, de 27 de julio, reguladora de las percepciones de cantidades anticipadas en la construcción y venta de viviendas, como la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (disposición adicional primera), legislación básica, establecen medidas de garantía de las cantidades entregadas a cuenta del precio durante la construcción de la vivienda (lo que coloquialmente se conoce como “compra sobre plano”).

El artículo 21 de la Ley 2/2007, de 1 marzo, de Vivienda de La Rioja, regula con una redacción más afortunada la “reserva de viviendas de futura construcción”. No obstante, el “contrato de reserva” -regulado en el artículo 30- no precisa si se trata únicamente de un pacto aplicable a la compra de inmueble futuro. Por ello debe mejorarse la redacción.



Estas observaciones, siempre que invadan la competencia estatal de ordenación de las relaciones contractuales, tienen carácter sustantivo y deberán ser atendidas para que resulte procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León”.

El apartado 2 establece la cantidad máxima en concepto de reserva para las viviendas de protección pública, que “no podrá ser superior al 1% del precio máximo de venta vigente en el momento de la firma del contrato”.

En este caso se trata de una medida proporcional que la Comunidad introduce para la protección de los adquirentes en un mercado intervenido, como es el de las viviendas de protección pública, ya que posee la competencia para regular el régimen completo de acceso a las viviendas de protección pública.

Artículo 31.- *Entrega de materiales de construcción.*

Este artículo dispone que “El promotor de las viviendas estará obligado a entregar al adquirente de las mismas el 2% de aquellos materiales, que en caso de rotura o deterioro, puedan ser fácilmente sustituidos por el propietario de la vivienda, en los términos previstos reglamentariamente”.

La primera observación a este artículo debe ser a la utilización del concepto “fácilmente sustituible”, jurídica y materialmente indeterminado, pleno de valoraciones subjetivas en cuanto a las capacidades, habilidades y voluntad para la ejecución de esas tareas, por lo que debería concretarse mucho más esa previsión.

Mayor trascendencia jurídica tiene el hecho de que la obligación que se impone en este artículo no está amparada en ninguna norma estatal, con lo que podría afectar gravemente a la formación de precios finales de la vivienda y, por consiguiente, a las relaciones contractuales y de mercado, sin que pueda pretenderse que la extralimitación quede cubierta por la competencia en materia de protección al consumidor.

Si esta previsión se limitase al ámbito de las viviendas de promoción directa pública, podría admitirse como una más de las condiciones contractuales entre la Administración promotora y las empresas constructoras. Sin embargo, su



extensión a cualquier relación contractual entre promotores y adquirente, incluso en el mercado de vivienda libre, no está contemplado en el ordenamiento jurídico vigente y, en este sentido, la observación concreta tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León”.

Capítulo III.- Régimen de las cantidades anticipadas para la construcción de viviendas.

Artículo 32.- *Cantidades anticipadas.*

El apartado 1 de este precepto establece que “En los términos previstos en la legislación vigente, los promotores podrán recibir de los compradores cantidades anticipadas, en concepto de reserva o adquisición de la vivienda”.

La redacción carece de contenido práctico, ya que al disponer que los promotores “podrán recibir”, se contempla una mera facultad que no añade nada al texto.

Capítulo V.- Depósito de las fianzas de los contratos de arrendamiento y de suministro y servicios que afectan a fincas urbanas.

La disposición adicional tercera de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, prevé que las Comunidades Autónomas puedan establecer la obligación de que los arrendadores y las empresas de suministros depositen el importe de las fianzas de sus contratos, sin devengo de interés, a disposición de la Administración Autonómica o del ente público que se designe hasta la extinción del contrato. En Castilla y León se ha regulado por la Ley 2/1999, de 19 de febrero.

El artículo 38 del anteproyecto prevé el depósito, directamente en las oficinas encargadas de la gestión y custodia de los depósitos y garantías que se constituyan a disposición de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, o bien, en virtud del correspondiente convenio, en las Cámaras de la Propiedad Urbana u otras entidades análogas, o mediante un régimen de concierto con arrendadores cuyas fianzas superen la cantidad que se determine “así como” con las empresas de suministros y servicios.



Conforme al artículo 41, “Las cantidades que deban depositarse de acuerdo con esta Ley tienen la consideración de derechos de naturaleza pública de la Comunidad”, y están afectados “a la promoción de viviendas de protección pública, a la rehabilitación del patrimonio residencial”. No queda suficientemente claro cómo se va a cumplir la finalidad en el supuesto del concierto previsto en el artículo 38.1 b) con arrendadores, por ello deberá concretarse más en estos supuestos para evitar posibles disfuncionalidades.

TÍTULO IV.- Régimen de protección pública.

Capítulo I.- Disposiciones generales.

Artículo 43.- *Definiciones.*

Deben modificarse ciertos tiempos verbales del párrafo primero del apartado 1 y del apartado 2, ya que para que una vivienda o edificación sea considerada como de protección pública debe tener las “condiciones que se establecen” y “conforme a los que se determina en la presente ley”.

La posibilidad abierta en el párrafo segundo del apartado 1 del precepto en el que se prevé que las viviendas libres puedan ser calificadas como de protección pública en los términos establecidos reglamentariamente, debería ser objeto de las mismas limitaciones que el párrafo inmediatamente anterior y del apartado posterior, que definen las viviendas de protección pública y los alojamientos protegidos, a los que se somete, además de a lo establecido reglamentariamente, a las previsiones de la presente ley, a la normativa sectorial aplicable y a la legislación urbanística.

Por otra parte, sí se considera esencial -como así se deduce del anteproyecto- que para que una vivienda pueda ser considerada de protección pública, ha de destinarse exclusivamente a residencia habitual y permanente de sus adquirentes, arrendatarios o de los miembros de la unidad familiar, debería incluirse en el presente precepto y no en el artículo 55 del anteproyecto, ya que este artículo 43 lleva por título “definiciones”.

Artículo 45.- *Clases de vivienda de protección pública.*

El citado artículo no establece clasificación alguna de este tipo de viviendas y se limita a establecer que estas clases se determinarán



reglamentariamente en función de una serie de parámetros, destinatarios, precios y ámbito territorial, por lo que más que fijar las clases de vivienda de protección pública, establece los criterios para una ulterior determinación reglamentaria.

Por otra parte no se alcanza a comprender, desde el punto de vista de la técnica normativa, la reserva que se hace en el artículo 47 respecto de la vivienda de protección pública en el medio rural. Si este tipo de viviendas es una de las susceptibles de protección, quizás debería mencionarse, sin más, en el artículo que se comenta.

Artículo 48.- *Alojamientos protegidos.*

La redacción del apartado 3 del precepto se considera manifiestamente mejorable, ya que la ubicación de la expresión “en cuanto a régimen de uso” dentro de la oración no se considera adecuada.

Se observa también una redacción un tanto confusa del apartado 4, en cuanto establece que los alojamientos protegidos quedarán sometidos al régimen legal de protección pública, cuya duración será permanente y sin posibilidad de descalificación, pudiéndose acoger a las medidas de financiación establecidas específicamente para ellos, ya que el artículo 43.2 del anteproyecto determina lo que debe entenderse por alojamiento protegido y los configura como aquella edificación habitable que sea calificada provisional o definitivamente como tal.

Por ello, se compadece mal la afirmación de que los alojamientos protegidos quedarán sometidos al régimen legal de protección pública y cuya duración será permanente, con el hecho de que puedan recibir solamente una calificación provisional y, por tanto, susceptibles de no alcanzar una calificación definitiva (por la utilización de la conjunción disyuntiva “o”).

Artículo 50.- *Plazo del régimen legal de protección y descalificación.*

El apartado 1 del artículo 50 se limita a una mera remisión reglamentaria para fijar la duración del régimen legal de protección, por lo que no se hace más que deslegalizar *de facto* la materia, lo que conlleva a que se reitere



nuevamente en esta sede la consideración general formulada al inicio del presente dictamen.

Se observa asimismo una contradicción entre la declaración contenida en el apartado 2 del precepto, que establece que las viviendas de protección pública no podrán ser objeto de descalificación mientras dure su régimen legal de protección, y el apartado 3, que prevé que, en los términos previstos reglamentariamente y previa autorización administrativa, puedan descalificarse aquellas viviendas cuando estén construidas en suelos que no estén destinados obligatoriamente a la reserva de viviendas protegidas. Parece más adecuado que si se prevé que el reglamento pueda establecer alguna excepción a la imposibilidad de descalificación anticipada, se deje constancia en la ley que esto sólo es posible en determinadas condiciones de excepcionalidad, con inclusión de algún parámetro que la identifique, pues de otro modo la limitación impuesta en el apartado 3 carecería de virtualidad práctica.

Artículo 52.- *Calidad.*

De nuevo éste es otro precepto en que debe ser modificado su tiempo verbal, ya que las condiciones de calidad que las viviendas de protección pública deben cumplir no son las que 'establezca' esta ley y sus disposiciones de desarrollo, sino las que 'establecen' las mismas.

Por otra parte el contenido parece que aporta poco a lo que anuncia el título, pues de nuevo se remite a lo que establece la presente ley, sus disposiciones de desarrollo y la normativa sectorial aplicable.

Artículo 53.- *Calificación provisional y definitiva de las viviendas de protección pública.*

En cuanto a la regulación de la calificación provisional y definitiva de las viviendas de protección pública, el texto propuesto parece dar por sentado que son conceptos ya conocidos o definidos en otra sede. Pero si se tienen en cuenta de nuevo los objetivos perseguidos con la aprobación de la presente ley, con la que se pretende dar uniformidad a la legislación sobre la materia y erigirse en la cúspide de la pirámide normativa sobre la vivienda, sería mejor definir qué son la calificación provisional y la definitiva.



Así, obsérvese que tras indicar que ambas calificaciones serán otorgadas por el órgano competente de acuerdo con las disposiciones vigentes sobre atribución de competencias -nueva remisión a una norma no recogida en la ley-, pasa a regular los datos o extremos que debe figurar en la calificación provisional y en la definitiva de las viviendas de protección pública.

Por otra parte, deberían concretarse más los requisitos y trámites del procedimiento y señalar quién puede o debe solicitar la calificación, obligaciones, etc.; en definitiva, los elementos esenciales de tal procedimiento, sin perjuicio de su desarrollo reglamentario.

Este es el criterio seguido por gran parte de las leyes de otras Comunidades Autónomas, en las que sí se diseñan los caracteres esenciales del procedimiento de calificación. A título de ejemplo puede citarse la Ley 2/2007, de 1 de marzo, de Vivienda de la Comunidad Autónoma de La Rioja, cuyo artículo 47 regula el "Procedimiento de calificación de viviendas protegidas"; el artículo 78 de la Ley 18/2007, de 28 diciembre, del derecho a la Vivienda de Cataluña, que sistematiza el "Régimen jurídico común" de las viviendas protegidas; el artículo 47 de la Ley 8/2004, de 20 octubre, de Vivienda de la Comunidad Valenciana, que define qué debe entenderse por calificación, provisional o definitiva, de las viviendas de protección pública; la Ley 18/2008, de 29 diciembre, de Vivienda de Galicia, cuyo artículo 41 define la calificación como "el procedimiento administrativo por el cual se comprueba si una vivienda satisface los requisitos exigidos para las viviendas protegidas y, si procede, se declara dicha condición", y diseña en los artículos esenciales los elementos principales de la calificación tanto provisional como definitiva.

En conclusión, como puede observarse, las diferentes Comunidades Autónomas han optado, con una u otra fórmula, por regular en sede legal, con mayor detalle y sin perjuicio de las eventuales remisiones reglamentarias, lo que debe entenderse por calificación provisional y definitiva, los elementos esenciales del procedimiento e incluso las obligaciones de los intervinientes en éste, con lo que se dota así de una mayor seguridad jurídica a la materia que se regula.

Por otra parte, cabe señalar que el apartado 2 presenta una redacción un tanto confusa, puesto que no alcanza a distinguirse con claridad a qué se refiere el precepto. Es decir, en él se establece que "Tanto en la calificación provisional como definitiva deberán constar, al menos, los siguientes extremos".



Pues bien, la duda que genera este artículo, cuya redacción es similar al artículo 10 del Decreto 52/2002, de 27 de marzo, de Desarrollo y Aplicación del Plan Director de Vivienda y Suelo de Castilla y León 2002-2009, es la relativa a si los requisitos exigidos lo son para la resolución por la que se califica una vivienda como de protección pública o para la solicitud de la misma, que debe presentar el promotor o la persona que pretenda la calificación. La lectura de los requisitos que siguen parecen inclinar la interpretación del precepto hacia la segunda de las interpretaciones apuntadas, pero no se corresponde con el enunciado transcrito, pues aquel no se refiere a la solicitud de calificación, sino a la calificación misma. Por las razones expuestas este Consejo considera que debe clarificarse la redacción proyectada.

Respecto a los apartados 3, 4 y 5 se reiteran nuevamente las observaciones formuladas al inicio del comentario del presente precepto, en cuanto a la parca e insuficiente regulación -ni aún en sus elementos esenciales- del procedimiento de calificación. Así, en el apartado 3 se determina el plazo máximo para resolver y notificar la calificación provisional de un vivienda de protección pública, pero no quién, dónde y cómo (salvedad hecha de lo manifestado en el párrafo anterior) debe o puede presentarlo. En cambio, para la calificación definitiva, sí se recoge en el apartado 4 que deberá ser solicitada por el promotor tras la notificación de la calificación provisional.

En cuanto al apartado 5 se establece que para aquellas edificaciones en las que se promovieran viviendas acogidas con diferentes tipos de protección pública, así como éstas junto con otras que no tuvieran dicha condición, en el proyecto que se acompañe a la solicitud de calificación provisional, se identificarán de forma clara y precisa las viviendas de protección pública.

Parece que el lugar apropiado para regular las solicitudes de calificación provisional debería ser al principio del precepto, máxime si, de conformidad con lo señalado a propósito del apartado 2, éste se refiere a las solicitudes de calificación y no a la resolución que pone fin al procedimiento.

Capítulo II.- Promoción.

Artículo 58.- *Promoción de las viviendas de protección pública.*



La precisión de que tendrá la consideración de promoción pública directa de viviendas aquella que se lleve a cabo directamente por la Administración General de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, merece varias objeciones.

En primer lugar la definición legal, según el Título IV de la Ley 3/2001, de 3 julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, es la de Administración General de la Comunidad de Castilla y León, por lo que procede su modificación.

Por otra parte no se alcanza a comprender el motivo de que las viviendas promovidas y llevadas a cabo por las Entidades Locales no tengan también la consideración de promoción pública directa, pues estas Entidades Locales son también Administraciones Públicas y pueden llevar a cabo la promoción de viviendas.

Artículo 59.- *Autopromotor.*

Se aprecia una discordancia entre el título del precepto, el concepto que se define y la definición contenida en aquél, ya que lo que se define es al autopromotor de una vivienda de protección pública y no al autopromotor en general.

Por otra parte y de conformidad con el artículo 55 del anteproyecto de ley, debería incluirse al final del artículo que, para ser considerado autopromotor, su actuación debe ir destinada a satisfacer su necesidad de vivienda habitual y permanente.

Artículo 60.- *Promotores para uso propio.*

Idéntica consideración a la señalada en el artículo anterior cabe hacer en la definición de promotores para uso propio, pues tan sólo se prevé esta figura para el supuesto de promotores de viviendas de protección pública.

Por otra parte, al igual que en el artículo 64 se regula el registro público de demandantes de viviendas de protección pública de Castilla y León, deberían definirse y establecerse las líneas esenciales del registro de entidades promotoras de viviendas de protección pública, al que sólo se menciona en el



presente artículo. Dada la posible trascendencia de este instrumento respecto de la determinación de las personas titulares de la obligación de inscribirse, razones de seguridad jurídica aconsejan una regulación expresa de tal registro.

Capítulo III.- Acceso.

Artículo 63.- *Destinatarios de las viviendas de protección pública.*

En lo referente al requisito -para poder ser destinatarios o usuarios de vivienda de protección pública- de estar inscritos en el registro público de demandantes de vivienda de protección pública de Castilla y León, se sugiere dejar abierta la posibilidad de no exigencia de este requisito en aquellas situaciones excepcionales, extraordinarias o de emergencia que afecten a determinados colectivos en el seno de aquellas prestaciones que corresponden a los servicios sociales. El ejemplo más paradigmático sería el caso de víctimas de violencia de género u otros colectivos que merecen una especial atención por los servicios sociales públicos.

Artículo 67.- *El visado de las transmisiones y arrendamientos.*

Dados los términos en que está redactado este artículo su interpretación presenta diversas dudas.

En primer lugar, el apartado 1 del artículo establece que "Las transmisiones de viviendas de protección pública así como los contratos de arrendamientos de las viviendas de protección pública", mientras que el apartado 3 lo hace a las "segundas y posteriores transmisiones de viviendas de protección pública". Ello genera la duda acerca de qué es objeto de regulación en este artículo.

Es decir, si el primer apartado está reservado a la transmisión que el promotor o titular de la vivienda realiza a favor del primer destinatario de ella, debería recogerse así expresamente, pues de otro modo se genera cierta confusión sobre qué debe entenderse por esta primera transmisión.

Por otro lado, en cuanto a esta primera transmisión, no se recoge el plazo máximo para su visado ni el sentido del silencio (aunque habría que



entender que éste es desestimatorio en el caso de no cumplirse con los requisitos legalmente establecidos, de conformidad con el artículo 57 del anteproyecto). En cualquier caso se considera conveniente que ambos extremos se recojan en el texto de la ley.

Artículo 69.- *Cambios de uso y destino.*

Se prevé en este precepto la posibilidad de que quienes adquieran una vivienda de protección pública puedan solicitar el cambio de uso de aquélla para destinarla a arrendamiento, previa autorización administrativa, cuando la vivienda no se pueda ocupar por alguna de las causas que se mencionan: cambio de domicilio por motivos laborales, falta de adecuación de la vivienda a la composición de la unidad familiar o necesidades sobrevenidas por movilidad reducida permanente, víctimas de violencia de género o terrorismo, u otras causas justificadas que se determinen reglamentariamente.

Posteriormente se establece que cuando la solicitud de uso se realice antes de diez años desde la fecha de formalización de la escritura de préstamo, será necesario acreditar la cancelación o novación del préstamo, así como la devolución de todas las ayudas que se hubieran podido recibir más los intereses de demora desde la fecha de su concesión.

Con ser plausible y fácilmente identificable el fin perseguido por la medida que se pretende adoptar (evitar los abusos y actuaciones fraudulentas), la redacción propuesta presenta serios problemas de adecuación al ordenamiento jurídico.

En cuanto al primero de los supuestos recogidos -el cambio de domicilio por motivos laborales- exigirá, aunque por vía reglamentaria podría concretarse, la determinación de qué requisitos son necesarios para que los motivos laborales habiliten el cambio de uso de la vivienda protegida. Así, factores como el estado actual de los medios de transporte o la práctica más o menos usual de residir en localidades distintas a la del lugar de trabajo, exigen que se especifique, con mayor detalle, los casos en que efectivamente se permitiría este cambio de uso por el motivo recogido.

Más preocupante resulta la referencia a otros colectivos que se recogen en las subsiguientes de este apartado. Piénsese así en personas con movilidad



reducida permanente por circunstancias sobrevenidas, o, más claro si cabe, en el supuesto de las víctimas de violencia de género. En estos casos, como ya se ha expuesto, los adquirentes de las viviendas de protección pública que pretendieran el cambio de uso de su vivienda antes de diez años desde la fecha de formalización de la escritura de préstamo, no sólo estarían obligados a acreditar la cancelación o novación del préstamo cualificado o convenido, sino que además vendrían obligados a devolver todas las ayudas que se hubieran recibido más los intereses de demora desde su concesión, lo que coloca a los mencionados colectivos, afectados ya de por sí, en una situación sensible desde el punto de vista económico, pues debe recordarse que, en sede de viviendas de protección pública, se está en una situación de penosidad excesiva.

Así, imponer a una víctima de violencia de género la necesidad de cancelar o novar su préstamo junto con la devolución de las ayudas recibidas y los intereses de demora desde su concesión, cuando una de sus únicas vías de percepción de ingresos pudiera ser la autorización de cambio de uso de la vivienda de protección pública concedida, se considera contraria a los principios rectores de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género y del II Plan contra la Violencia de Género en Castilla y León 2007-2011, aprobado por el Decreto 2/2007, de 12 de enero. La primera de las normas citadas consagra en su artículo 2, como principios rectores, "b) Consagrar derechos de las mujeres víctimas de violencia de género, exigibles ante las Administraciones Públicas, y así asegurar un acceso rápido, transparente y eficaz a los servicios establecidos al efecto" o "e) Garantizar derechos económicos para las mujeres víctimas de violencia de género, con el fin de facilitar su integración social".

En el plano autonómico, el Área 3 del Decreto 2/2007, de 12 de enero, dedicado a la atención integral de las víctimas de violencia de género, prevé, entre otros objetivos, "Facilitar el acceso de las mujeres víctimas de violencia de género a la adquisición y alquiler de viviendas; Facilitar el acceso de las mujeres víctimas de violencia a las viviendas sujetas a algún régimen de protección; Facilitar el uso temporal de viviendas sociales a víctimas de violencia de género", previendo diferentes tipos de ayudas al respecto.

Por lo expuesto, los términos en que están redactados los apartados 1 y 2 de este artículo contravienen diversas normas que, con diferente rango, se han venido aprobando para la protección de gran parte de los colectivos recogidos en



la enumeración que se contempla, sin dejar marco alguno para que, por vía de excepción, su cumplimiento pueda dispensarse, relajarse o dejarse margen para flexibilizar las obligaciones impuestas, con infracción de disposiciones que desde las diferentes administraciones públicas y sus distintos departamentos (con competencia en materia de igualdad de oportunidades o servicios sociales, entre otros sectores) se dictan para la inserción social de los colectivos afectados. Por ello este Consejo debe advertir sobre la necesidad de que se reconsideren los términos en que aparece redactado el precepto que se comenta, so pena de incurrir en contradicción con normas de igual o superior rango que el de la norma que se pretende aprobar, pues la protección de personas con movilidad reducida, víctimas de terrorismo, violencia de género o apoyo a las familias descansan, en última instancia en preceptos constitucionales y estatutarios, cuando no además en normas internacionales suscritas por el Estado.

Esta observación tiene el carácter de sustantiva y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León”.

Por último, parece que los eventuales intereses que pudieran exigirse por la devolución de las ayudas serían los legales, ya que ninguna demora se aprecia en el supuesto contemplado. El criterio para aplicar los intereses legales y no los moratorios es el mismo que se sigue en el artículo 71 para un caso sustancialmente idéntico al que se examina.

Artículo 70.- *Medidas de fomento para adquirentes y arrendatarios.*

La redacción del artículo 70 es sustancialmente similar a la recogida en el artículo 61, que se refiere a las medidas de fomento para la promoción, por lo que podría valorarse refundir ambos artículos en uno sólo y ubicarlo en sede de las disposiciones generales del Título V.

Capítulo IV.- Prohibiciones y limitaciones a la facultad de disponer.

Artículo 71.- *Limitaciones y prohibiciones en general.*

Respecto de este artículo procede realizar consideraciones similares a las apuntadas en relación con el artículo 69, aunque, dados los términos en que



está redactado, admitirían la posibilidad de recoger excepciones a las limitaciones y prohibiciones que se imponen a adquirentes y promotores.

Sin perjuicio de la deslegalización que se produce en gran parte de los preceptos del anteproyecto, tal y como ha sido recogido anteriormente, se considera especialmente excesiva la posibilidad de excepcionar las limitaciones de disponer a través de los correspondientes planes de vivienda sin ningún tipo de parámetro legal que lo permita, pues en la práctica podría hacer ineficaz la limitación establecida en el apartado 1.

Por último, en relación con el apartado 3, deben reiterarse las objeciones formuladas en el comentario al artículo 69, ya que la obligación de cancelación del préstamo otorgado y de la devolución de las ayudas junto con los intereses legales podría devenir en una situación injusta en función de las circunstancias del caso concreto. Por ello, se considera necesario excepcionar en determinados casos las obligaciones impuestas.

Al igual que la realizada al artículo 69, esta observación tiene el carácter de sustantiva y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León”.

Capítulo V.- Mantenimiento y restauración de la legalidad.

Artículo 74.- *Derecho de adquisición preferente.*

En la enumeración de las excepciones para el ejercicio por la Administración de los derechos de adquisición preferente no se mencionan las parejas de hecho (mención expresa que hacen, por ejemplo la ley gallega y la catalana), por lo que si la intención del legislador es incluirlas, debe consignarse expresamente.

Artículo 75.- *Retracto.*

El apartado 5 del precepto sólo menciona a la Consejería competente en materia de vivienda, cuando su apartado 1 reconoce la titularidad del derecho a favor de la Administración de la Comunidad y de los Ayuntamientos, por lo que también deberían ser citados en este precepto.



TÍTULO V.- Fomento del alquiler.

Artículo 84.- Actuaciones del programa de fomento del alquiler.

La letra b) del artículo 84, en cuanto determina una de las actuaciones comprendidas en el programa de fomento del alquiler, recoge, en la enumeración de las posibles actuaciones, la cesión de la vivienda por el propietario a la Consejería competente en materia de vivienda, a los organismos autónomos y entes públicos de derecho privado que conforman la Administración Institucional de la Comunidad de Castilla y León, a las fundaciones públicas o a las sociedades que incluyan en su objeto social el arrendamiento de viviendas. La mención a estas últimas, para una calificación acorde con la tipificación legal del sector público de Castilla y León y el mantenimiento de una cierta uniformidad en la tipología de los entes públicos, deberá ser sustituida por “empresas públicas”, tal y como, entre otras, establece la Ley 2/2006 de 3 de mayo de la Hacienda y del Sector Público de Castilla y León o la Ley 3/2001, de 3 de julio, Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Con el objeto de evitar equívocos, se recomienda sustituir la expresión “cesión de la vivienda” por “puesta a disposición” o similar.

TÍTULO VI.- Colaboración público-privada.

La amplitud y extensión de las leyes no garantiza siempre un mejor y más simple manejo y comprensión de las normas. Por ello, la redacción prácticamente idéntica de los artículos que componen el título que se comenta aconseja que se replantee la posibilidad de refundir en uno o dos artículos su contenido, sin perjuicio de que se subsuma en diferentes apartados, divididos por letras, por ejemplo, con cada uno de los entes con los que se prevé la respectiva colaboración, y se incluyan en cada uno sus particularidades. Ello reduciría el número de artículos de la ley, que, como se ha indicado, contienen una redacción similar.

TÍTULO VII.- Órganos colegiados en materia de vivienda.

Capítulo I.- El Consejo de Vivienda de Castilla y León.



Artículo 93.- Constitución y carácter.

Debería suprimirse la mención relativa a que la presidencia del Consejo de Vivienda corresponde al titular de la consejería competente en materia de vivienda, pues se repite en el artículo 95, relativo a la composición del Consejo, sin duda el lugar más apropiado.

Artículo 94.- Funciones.

En relación con las funciones encomendadas al Consejo de Vivienda de Castilla y León debe señalarse que la contemplada en la letra d) deja un amplio margen de discrecionalidad a la Junta de Castilla y León o al titular de la Consejería competente en materia de vivienda, para decidir cuándo el Consejo de Vivienda debe elaborar informes y dictámenes sobre disposiciones normativas y planes.

El pleno reconocimiento de este órgano como verdadero cauce permanente de coordinación y participación social determinaría que los proyectos normativos en su totalidad, o bien aquellos que tengan importancia por razón de su rango o de las materias que regulen, deberían ser objeto de informe por parte de este órgano sin depender de la exclusiva voluntad de uno de sus integrantes, la Administración Autonómica. Entenderlo de otro modo podría suponer en la práctica la creación meramente formal de un elemento de participación social pero vacío de contenido.

Artículo 95.- Composición.

Cabe señalar respecto a este artículo la gran indeterminación en cuanto a su composición del Consejo de Vivienda de Castilla y León, al desconocerse el número de vocales que lo componen. El artículo 53 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, establece que la disposición por la que se constituya un órgano colegiado deberá prever necesariamente "c) La composición y los criterios para la designación de sus miembros o su titularidad, y del secretario, en todo caso".

La indeterminación del número de miembros que compondrán el Consejo de Vivienda impide a este Consejo Consultivo pronunciarse sobre la conveniencia de crear unidades u órganos integrados dentro de aquél, tales



como la comisión permanente, comisiones especializadas o de otra índole que faciliten el ejercicio de sus funciones.

La misma indeterminación se contiene en el apartado 2 del artículo que se comenta, pues respecto de la determinación del secretario del Consejo de Vivienda de Castilla y León sólo se prevé que será un funcionario designado por el titular de la consejería competente en materia de vivienda. El artículo 57.1 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 54 del mismo texto legal, dispone que "al Secretario del órgano colegiado, que deberá ser calificado en la norma de creación como miembro del propio órgano o simplemente como participante en su condición de funcionario (...)". Señala asimismo que le corresponde "Asistir a las reuniones con voz y voto si es miembro del órgano, y con voz pero sin voto si actúa como funcionario", cuestión esta última que es reproducción de lo establecido en el artículo 25.3. a) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Su condición de no miembro sería consecuente con el contenido del presente anteproyecto, en cuanto se refiere a él simplemente como funcionario.

Por otra parte, también adolece de indeterminación la forma en que se designará al secretario del Consejo de Vivienda, por lo que podrían proponerse otras fórmulas que especifiquen más su procedencia. Así, a título de ejemplo, la fórmula seguida por el Decreto 12/2009, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento del régimen de funcionamiento del Consejo Regional de Familia de Castilla y León dispone en el artículo 9 que será secretario "un funcionario de la dirección general que tenga encomendadas específicamente las competencias en materia de familia que actuará con voz, pero sin voto".

No se establece tampoco en este artículo el régimen jurídico de los nombramientos y ceses, que quedará por ello sujeto a las previsiones.

Artículo 96.- *Funcionamiento.*

Al igual que ocurre en numerosos artículos del anteproyecto remitido, el apartado 1 del artículo 96 se limita a señalar que el funcionamiento del Consejo de Vivienda de Castilla y León se ajustará a las previsiones del capítulo II del título II de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y de la Ley Autonómica 3/2001, de 3 de julio. Dicha remisión se considera un tanto superflua.



Dado el carácter básico de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y el ámbito de aplicación de la Ley 3/2001, la omisión por este precepto de la remisión a las citadas normas en nada cambiaría su aplicabilidad.

Tampoco se considera acertada, en el caso de que se mantenga la remisión a las citadas normas, la forma en que está redactado el mencionado apartado 1. Y ello porque pueden derivarse conflictos interpretativos sobre cuál es la legislación aplicable a este órgano. La remisión que se hace en bloque al capítulo II del título II de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, exige tener en cuenta que dentro de este capítulo existen determinados preceptos o partes de ellos que no tienen el carácter de legislación básica, en virtud de la Sentencia del Tribunal Constitucional 50/1999, de 6 de abril, razón, entre otras, por la que la Ley Autonómica 3/2001, de 3 de julio, regula, en el ámbito de la Comunidad de Castilla y León, el funcionamiento de los órganos colegiados. Por ello, si se mantiene la remisión normativa, debería especificarse que los artículos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que se aplican a este órgano colegiado son los que tienen carácter básico y, en lo demás, los preceptos de la norma autonómica.

La redacción del precepto, en cuanto a la remisión a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, debe recoger la especificación de que el funcionamiento de este órgano se ajustará a los preceptos básicos del capítulo II, Título II de dicha Ley.

Esta observación tiene el carácter de sustantiva y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León".

Asimismo la remisión a la legislación estatal y autonómica que se realiza en el apartado 1 del precepto que se comenta haría innecesario también el apartado 2 del mismo artículo, en cuanto prevé que en caso de ausencia del presidente, será sustituido por los vicepresidentes, si los hubiera, pues dicha previsión, para los casos de vacante, ausencia o enfermedad se contempla en el artículo 55.2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio.

Por último, en cuanto al apartado 4, es de destacar que tan sólo prevé la obligatoriedad de que el Consejo de Vivienda de Castilla y León se reúna como



mínimo una vez al año en sesión ordinaria, pero sin mencionar la forma ni el régimen de las sesiones extraordinarias.

A título de mera sugerencia, y a la luz de las funciones que se atribuyen al órgano, debería valorarse la posibilidad de que en lugar de reunirse con carácter anual en sesión ordinaria, lo haga al menos una vez al semestre, al poderse considerar insuficiente que se reúna una vez al año si se quiere contar con una evaluación periódica de las actuaciones sometidas al Consejo que no puedan esperar a la reunión anual.

Capítulo II.- Las Comisiones Territoriales de Vivienda.

Artículo 100.- *Funcionamiento.*

Respecto a este artículo cabe formular las mismas observaciones realizadas con ocasión del comentario al artículo 96, en cuanto a la remisión a la legislación estatal y autonómica.

Esta observación tiene el carácter de sustantiva y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León”.

Título VIII.- *Régimen sancionador.*

Tal y como se indica en las consideraciones generales y, en particular, en el comentario al artículo 7, en el título que ahora se analiza se perfila un esquema poco claro respecto del reparto competencial en materia sancionadora y se percibe una falta de sistemática en la ordenación de las sanciones.

En cuanto al primero de los extremos expuestos debe recordarse que el artículo 7 del anteproyecto se limita a establecer una mera remisión a diversas normas, incluida la presente, para establecer el régimen de competencias de las entidades locales. A su vez, debe tenerse en cuenta que el artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, contempla como competencia propia del municipio, “la promoción y gestión de viviendas” junto con las competencias en materia de ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística, así como la posibilidad de que “los municipios puedan realizar actividades complementarias de las propias de otras



Administraciones Públicas” y en particular (...) la vivienda” (artículo 28). Por último, el artículo 25.2 g) de la ley 7/1985, prevé que el municipio ejercerá en todo caso competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en materia de defensa de consumidores y usuarios.

Por lo que respecta a la potestad sancionadora, por lo tanto, también corresponde ejercerla en parte a las entidades locales, circunstancia que no se encuentra reflejada en el texto del anteproyecto.

Junto a ello, la enumeración de las infracciones podría seguir un orden en función de los diferentes extremos que se regulan a lo largo del articulado, o bien ser agrupadas en función de los diferentes colectivos a los que se dirigen. A título de ejemplo podría citarse el esquema, adaptado a la presente norma, de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, por la que se regula el derecho a la Vivienda de Cataluña, en donde se diferencian aquellas infracciones en materia de calidad del parque inmobiliario, aquellas otras en materia de protección de consumidores y usuarios y las relativas a viviendas de protección oficial, (artículos 123, 124 y 125); o la Ley gallega 18/2008, de 29 diciembre, de Vivienda, donde las diferentes infracciones aparecen agrupadas en virtud de la siguiente clasificación: de las normas de edificación, de las normas de utilización de las viviendas, de las normas de viviendas protegidas y de la protección de las personas consumidoras y usuarias.

A pesar de suponer un esfuerzo añadido sobre el extenso texto que configura esta ley, este Consejo Consultivo considera que la reordenación de la enumeración de las infracciones no sólo aclararía algunos de los posibles problemas de competencia que se generan, ya que al identificar el ámbito en que cada concreta infracción se incardina, podría arrojar luz sobre la Administración a la que competen las concretas actuaciones sancionadoras.

Desde otro punto de vista, resulta pertinente destacar que en ninguna de las infracciones que se regulan en los artículos 102, 103, y 104 se recoge la tipificación del incumplimiento de las disposiciones relativas al Libro del Edificio, y que, en virtud de la cláusula residual de la letra g) del artículo 104, tendría la consideración de leve, lo cual contrasta con la severidad con la que otras conductas son sancionadas.

Artículo 102.- *Infracciones muy graves.*



Con carácter general -sirva la presente recomendación para los artículos 102, 103 y 104-, debería procederse a una revisión de los términos en que están redactados los diferentes tipos de infracciones, con el objeto de respetar escrupulosamente los principios de legalidad, tipicidad, responsabilidad personal (o culpabilidad) y proporcionalidad exigidos por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Así, una adecuada tipificación de aquellas conductas reprobables asegurarían la claridad de la norma en una de las materias que, por su finalidad, más pueden motivar la presentación de recursos y reclamaciones tanto en sede administrativa como judicial.

A pesar de lo positivo de todo tipo de medidas que se adopten que permitan reducir el fraude o el abuso en la materia regulada por la ley, lo que sí se observa es una excesiva indeterminación que puede originar problemas interpretativos y de aplicación, máxime si se tiene en cuenta que acarrearán la apertura de un procedimiento y, en su caso, la imposición de la correspondiente sanción.

Puesto que la tipificación del ilícito administrativo que exige la garantía material en el ordenamiento administrativo sancionador se encuentra integrada, entre otros elementos, por la concreción de las obligaciones y prohibiciones cuyo incumplimiento producirá la infracción, se considera imprescindible revisar la redacción de los artículos con el fin de precisar el contenido de las infracciones.

Señalado lo anterior, respecto al estudio concreto del artículo 102, el primero de los tipos recogidos en la letra a) de este precepto es aquél que califica como infracción muy grave "El incumplimiento de cualquiera de las condiciones establecidas en esta Ley, o reglamentariamente, para el acceso a una vivienda de protección pública".

Los términos en que aparece redactado el artículo presentan graves riesgos de conculcar el principio de proporcionalidad. Debe recordarse que el Tribunal Constitucional viene destacando, desde sus más tempranos pronunciamientos, que "los principios del orden penal son aplicables, con ciertos matices, al Derecho sancionatorio, dado que ambos son manifestaciones del poder punitivo del Estado" (Sentencias 2/1981, de 30 de enero, y 18/1981, de 8 de junio).



En cuanto a lo que se refiere en este apartado, es preciso señalar que el principio de legalidad está contemplado en el artículo 25.1 de la Constitución, según el cual "Nadie podrá ser sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento"-, tal y como ha reconocido la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en numerosas ocasiones.

Si bien en el derecho penal la reserva legal es absoluta, en el derecho administrativo sancionador la reserva de ley es relativa, pues cabe que el reglamento colabore en la descripción pormenorizada de dichas infracciones y sanciones (entre otras, las Sentencias del Tribunal Constitucional 101/1988, de 8 de junio; 52/2003, de 17 de marzo o la 16/2004, de 23 de febrero). Si bien es cierto que el Tribunal Constitucional ha admitido la colaboración reglamentaria en la concreción de las infracciones previamente definidas en la ley, cosa distinta es que tales infracciones se tipifiquen en la ley con remisión a lo dispuesto en un futuro reglamento. En este sentido se expresa el artículo 129.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en el que se precisa que "Las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la ley contempla, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes".

Por ello, en el tipo descrito en la letra a), en cuanto califica como infracción muy grave de manera excesivamente genérica "El incumplimiento de cualquiera de las condiciones establecidas en esta Ley, o reglamentariamente, para el acceso a una vivienda de protección pública", semejante tipificación de la infracción no parece compatible con la vigencia y realización efectiva del principio de tipicidad.

La determinación de las obligaciones debería precisarse en sede legal, sin perjuicio de poder ser especificada o graduada en sede reglamentaria.

Por ello, es aconsejable que no se haga una remisión en blanco a la potestad reglamentaria en orden a que, por esta vía, se fijen nuevas condiciones cuyo incumplimiento pudiera ser considerado como una infracción



de las infracciones más graves de las contempladas en la norma. Por otro lado, el artículo 63 del anteproyecto habla de requisitos para ser beneficiario de una vivienda de protección pública y no de condiciones.

Desde otro punto de vista y como se ha indicado anteriormente, la potestad sancionadora debe descansar, por imperativo legal, en el principio de proporcionalidad, y ser desarrollada “ponderando en todo caso las circunstancias concurrentes, al objeto de alcanzar la necesaria y debida proporción entre los hechos imputados y la responsabilidad exigida, dado que toda sanción debe determinarse en congruencia con la entidad de la infracción cometida y según un criterio de proporcionalidad en relación con las circunstancias del hecho, proporcionalidad que constituye un principio normativo que se impone como un precepto más a la Administración y que reduce el ámbito de sus potestades sancionadoras” (Sentencia de la Audiencia Nacional de 9 de febrero de 2002).

La proporcionalidad debería valorarse así en relación con las circunstancias del hecho constitutivo de la infracción y la sanción adecuarse al hecho cometido, ya que en uno y otro caso se trata de aplicar criterios valorativos recogidos en la norma escrita o inferibles de principios integradores del ordenamiento jurídico, como son, en este campo sancionador, los de congruencia y proporcionalidad entre la infracción y la sanción (en este sentido, Sentencias del Tribunal Supremo, Sala 3ª, de 26 de septiembre y 30 de octubre de 1990, 6 de octubre de 1994 y 30 de abril de 1995, entre otras).

Desde este punto de vista, el Consejo Consultivo considera excesivo tipificar como sanción muy grave el incumplimiento de las condiciones establecidas para el acceso a una vivienda de protección pública, sin mayor concreción, pues la ‘sanción’ que tal conducta debe llevar aparejada es la denegación de la consideración de destinatario o titular de una vivienda de protección pública.

Los términos en que está redactada la letra a) del artículo 102 podrían conducir a la situación extrema de que aquellas personas que solicitasen una vivienda protegida sin cumplir las condiciones establecidas (piénsese en el caso de no estar inscrito en el registro público de demandantes de vivienda), estarían potencialmente incurso en un supuesto de infracción muy grave, cuando lo procedente sería la inadmisión, desestimación de su solicitud o la



denegación de la adjudicación, pero se antoja absolutamente desproporcionado el que tal conducta pudiera ser calificada como infracción muy grave. Esto es, sería sancionable la comisión de falsedades para acceder a la vivienda, incumplir la obligación de destino a vivienda permanente o la obligación de ocupar la vivienda en plazo etc..., -supuestos todos ellos recogidos en el artículo que se comenta, pero no el incumplimiento, que por mero desconocimiento, por ejemplo, se pudieran producir. El ejemplo expuesto puede entenderse, sin embargo, como excepcional, y en todo caso debe contarse con que en la aplicación de las normas juega la racionalidad y ponderación de las administraciones concurrentes, la delicada materia que se regula, que pudiera dar lugar a posibles anulaciones del precepto que se comenta aconsejan que se modifiquen los términos en que está redactado el apartado aludido.

Por otro lado, dado los plazos estrictos que se plasman en la norma, debería plantearse solución a problemas tales como la compatibilidad de éstos con el establecido para la realización de la partición hereditaria, origen frecuente de problemas, que pueden llegar a colocar la vivienda, de hecho, en un estado de indivisión.

Por todo lo expuesto, este Consejo Consultivo considera que la redacción del precepto debería ser modificada para dotarlo de una mayor claridad y respetar los principios de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas.

Esta consideración, en cuanto que vulnera el principio de proporcionalidad, tiene el carácter de sustantiva y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León".

La letra g) del artículo 102 tipifica como sanción muy grave "Incumplir la obligación de ocupar la vivienda en los plazos normativamente establecidos". Al margen de que todo hace suponer que se está refiriendo al supuesto de las viviendas de protección pública y al incumplimiento del plazo señalado en el artículo 55, y por lo tanto deberían constar expresamente en el precepto, debería concretarse el tipo y añadir la frase "por causa imputable al comprador", con lo que se da entrada así al principio culpabilístico.



Este Consejo, además -y haciéndolo extensivo a otro de tipo de infracciones recogidas tanto en el presente artículo como en los dos inmediatos siguientes-, sigue apelando al principio de proporcionalidad y quiere formular la siguiente reflexión.

Las únicas sanciones previstas en el artículo 105 consisten en una multa u otras prestaciones de carácter pecuniario, lo que sin duda se considera como una medida eficaz en el caso de conductas reprobables dirigidas a personas jurídicas o en las que el tipo descrito por la infracción haga referencia a la percepción indebida de cantidades, pero no en supuestos como el que se acaba de comentar. Esto es, se califican como infracciones muy graves y, por lo tanto, llevan aparejada una sanción de 15.001 hasta 90.000 euros, conductas tan dispares como percibir un sobreprecio en las transmisiones de viviendas protegidas y no ocupar la vivienda en el plazo de tres meses (en cambio, la ocupación de una vivienda de protección pública sin título legal se tipifica como grave en la letra e) del artículo 103).

En el concreto caso de viviendas protegidas, la adopción de otras medidas como sanciones por la infracción cometida podría pasar por la pérdida de la condición de beneficiario durante un cierto tiempo, el desahucio, la descalificación de la vivienda, la reducción/condonación de la sanción si se atiene a lo preceptuado en la ley en un plazo..., pero en determinados tipos recogidos en la ley podrían no surtir el efecto deseado. Prever como única medida punitiva, para colectivos especialmente desfavorecidos y por circunstancias objetivamente no tan graves desde el punto de vista objetivo, solo sanciones de carácter económico, podría acarrear el incremento del trabajo de las administraciones sancionadoras, con apertura de expedientes inconclusos por la imposibilidad de cobro de las cantidades ante situaciones de insolvencia.

Por ello, puesto que pueden servir como ejemplo algunas de las leyes de vivienda aprobadas por otras Comunidades Autónomas, este Consejo sugiere un profundo cambio en la redacción del título dedicado al procedimiento sancionador, a fin de que recoger, al menos, algunas de las medidas propuestas.

Artículo 105.- Sanciones y graduación.



El apartado 2 del artículo establece que en el supuesto de que el beneficio por la comisión de la infracción fuese superior al importe de la sanción, podrá imponerse como sanción accesoria una cantidad igual al beneficio obtenido. Esta posibilidad de establecer una sanción accesoria, el precepto adolece de cierta indeterminación (“podrá”). “La imperiosa exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes” (Sentencia del Tribunal Constitucional 6/1994, de 17 de enero; fundamento jurídico 2), esto es, el denominado requisito de *lex scripta, lex praevia y lex certa*, hace que deba modificarse la redacción del precepto. En orden a garantizar la legalidad y tipicidad en materia sancionadora deberá por tanto concretarse cuándo habrá de aplicarse dicha medida, de modo que se entienda que será siempre que se dé el supuesto de hecho contenido en la norma.

Esta observación tiene carácter de sustantiva y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León”.

Por otra parte debe valorarse, de conformidad con el espíritu del precepto que se comenta, además de la obligatoriedad de devolver el sobreprecio con los intereses legales por la venta o arrendamiento de una vivienda de protección pública, la posibilidad de establecer otras sanciones accesorias, como la suspensión temporal de actividades o instalaciones causantes del daño, la clausura definitiva total o parcial de las actividades o instalaciones, o la revocación de licencias del título habilitante para el ejercicio de actividades causantes de la infracción, medidas que en no pocas ocasiones podrán ser tan eficaces o más que una sanción económica, sobre todo en el caso de que los sujetos infractores sean determinadas personas jurídicas, respecto de las que la sanción económica puede no tener los resultados perseguidos -disuasorio, preventivo o punitivo- y donde la sanción pecuniaria podría integrarse como un costo de producción más, con lo que se diluye así la responsabilidad.

Artículo 107.- Competencia para la iniciación y resolución de procedimientos sancionadores.

Nuevamente se obvia en este artículo mención alguna sobre las entidades locales, lo que debería ser objeto de su estudio y regulación.

Artículo 108.- Procedimiento sancionador.



Podría citarse en este precepto, dentro de la normativa autonómica, el Reglamento Regulator del Procedimiento Sancionador de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, aprobado por Decreto 189/1994, de 25 de agosto.

Disposición adicional primera.- *Superficies.*

Se comparte el criterio sostenido por los Servicios Jurídicos de la Comunidad en el sentido de que el contenido de la misma parece más apropiado como disposición final.

Disposición derogatoria.

Por lo que se refiere a la derogación del artículo 129 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, que se lleva a cabo a través de esta disposición, el Consejo Consultivo formula la siguiente observación: El artículo 129 de la Ley de Urbanismo configura los programas municipales de suelo y habilita para que aquellos municipios con población superior a 20.000 habitantes y que cuenten con Plan General de Ordenación Urbana, puedan elaborarlos, con la finalidad de concretar y facilitar la ejecución de las determinaciones del planeamiento urbanístico que se consideren prioritarias y, en general, al igual que los demás instrumentos de intervención en el mercado del suelo, contribuir a la regulación del mercado inmobiliario.

El programa municipal de suelo concreta y facilita la ejecución de las determinaciones del planeamiento urbanístico consideradas prioritarias, sean referidas a vivienda o no (a título de ejemplo, reservas de suelo industrial, para dotaciones, terrenos bajo especial protección etc...). Si la derogación pretendida parece ampararse en la regulación de los planes municipales de vivienda, puede que no garantice suficientemente las capacidades de actuación municipal en el mercado del suelo que se regulan en el artículo 129 de la Ley de Urbanismo. En opinión de este Consejo, aunque ambas figuras puedan contribuir a la regulación del mercado inmobiliario, no deben entenderse coincidentes en su objeto y finalidad, pudiendo los programas recogidos en la Ley de Urbanismo, tener un ámbito diferente al de la vivienda.

Disposición Final Cuarta.- *Entrada en vigor.*



Las concretas fechas que contiene esta disposición habrán de ser modificadas en función de la efectiva publicación de la norma en el “Boletín Oficial de Castilla y León”, a los efectos de dejar un espacio de tiempo adecuado para su conocimiento por las diferentes Administraciones implicadas. Todo ello sin perjuicio de las consideraciones efectuadas en cuanto al régimen transitorio.

5ª.- Observaciones de técnica normativa y correcciones lingüísticas.

Sin perjuicio de recordar nuevamente la importancia de una redacción clara y precisa en los textos normativos, deben reiterarse en este momento las observaciones que, sobre técnica normativa, se han formulado en las consideraciones generales y en cada uno de los artículos, así como la necesidad de corregir los errores lingüísticos, de puntuación y tipográficos advertidos en el anteproyecto de ley.

Igualmente, sería conveniente adoptar un criterio uniforme respecto al uso de guarismos o letras en la identificación de los números, así como en el uso de mayúsculas.

En concreto, en cuanto a las expresiones, contenidas en multiplicidad de preceptos tales como “la presente Ley”. El apartado 2º de la letra a) del Apéndice contenido en las Directrices de técnica normativa, aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, señala 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: «El presente real decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el “Boletín Oficial del Estado”».

Por otro lado los artículos no deben ser excesivamente largos (Directriz 30), y más que ello la extensión de las oraciones que contienen, durante cinco o seis líneas sin un punto de separación.

6ª.- Consideración final.

Como señalaba este Consejo Consultivo en el Dictamen 133/2008, sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas sobre Urbanismo y Suelo: “La desmesurada



actividad urbanizadora de los últimos años ha dejado patente la necesidad de que la Administración no sólo no puede abandonar la actividad urbanística, sino al contrario, debe reforzar su control. Cuando intervienen poderosos intereses privados, se hace imprescindible un poder público fuerte que garantice la racionalidad, para que los fines colectivos no se vean postergados por el fin de lucro desmesurado de unos pocos, gestionando el urbanismo con transparencia bajo los principios constitucionales recogidos en el artículo 47, esto es, un uso del suelo adecuado que impida la especulación y que haga posible la participación de la comunidad en las plusvalías que genere la acción urbanística”.

El Relator Especial de la ONU sobre “una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado”, Miloon Kothari, realizó una inspección en España, del 20 de noviembre al 1 de diciembre de 2006, con el objeto de examinar el grado de cumplimiento de dicho derecho. En su comunicado, fechado el 13 de diciembre de 2006, comprobó “con satisfacción que España cuenta con disposiciones legales para proteger el derecho a una vivienda adecuada”, sin embargo, estimó que estas legislaciones y políticas en la materia pueden carecer de efectividad mientras la especulación continúe condicionando las políticas de planificación urbana y mientras las políticas públicas no afronten las consecuencias derivadas de un mercado desregulado.

Al final de su misión, el Relator Especial llegó a la conclusión de que España atraviesa una crisis en materia de vivienda debido a diferentes factores, entre otros: Por las dificultades de los ciudadanos para soportar los elevados gastos generados por la vivienda, tanto en materia de alquiler como de compra; la insuficiencia de vivienda pública; la especulación en el uso del suelo y de la propiedad; la existencia de problemas de discriminación relacionados con la vivienda; la situación jurídica ante el problema de la vivienda de algunos sectores de la población, personas sin techo, los niños y los jóvenes, las personas mayores, discapacitados y personas con problemas de salud ... se han visto especialmente afectados.

Por ello, el Relator Especial considera necesario reconsiderar de manera profunda la actual política económica y social. Las políticas y la legislación resultantes de dicha reconsideración deberían asumir una perspectiva de



derechos humanos en materia de suelo y de vivienda, recalcando la interdependencia e indivisibilidad de los mismos.

En esta fase preliminar, el Relator Especial presentó una serie de recomendaciones que comprenden, en resumen y entre otras: La creación de mecanismos adecuados de investigación, sanción e indemnización de prácticas antiéticas en el sector inmobiliario; adoptar una política de vivienda global y coordinada, basada en los derechos humanos y en la protección de los más vulnerables -se recalca la indivisibilidad de los derechos humanos-; paliar la situación de falta de vivienda y servicios sociales, sobre todo para personas con bajos ingresos, sin techo, inmigrantes y minorías étnicas; proporcionar una variedad de alojamientos según las necesidades, que incluyan refugios, hospedajes de emergencia, de acogida y viviendas temporales; conseguir un aumento de la disponibilidad de viviendas en alquiler mediante un empleo más eficaz de los edificios deshabitados, pero también a través de la construcción de un parque público de viviendas de alquiler dirigido a atender las demandas de la población con bajos ingresos; y comprometer a los diferentes poderes públicos en un proceso de consulta amplia y genuina con la sociedad civil a la hora de diseñar políticas, estrategias y planificaciones en materia de vivienda y urbanística.

Partiendo del análisis de las carencias normativas sugeridas en la referida comunicación y de las recomendaciones planteadas, puede concluirse que el presente texto, teniendo en cuenta las limitaciones competenciales de la Comunidad, da una completa satisfacción normativa a la problemática planteada. Así, se regula detalladamente y siguiendo una sistemática lógica las competencias y planificación en materia de vivienda; la calidad y habitabilidad de las viviendas; la protección de los adquirentes y arrendatarios de viviendas; el régimen legal de las viviendas de protección pública y el régimen sancionador.

De conformidad con lo que antecede, el Anteproyecto de Ley del Derecho a la Vivienda de la Comunidad de Castilla y León establece las bases necesarias para que, mediante la correcta ejecución de políticas activas, se logre el efectivo derecho de los castellanos y leoneses al acceso a una vivienda digna y adecuada. La norma garantiza, en cumplimiento de los principios estatutarios, que para los castellanos y leoneses el acceso a la vivienda no signifique el deterioro de su calidad de vida.



Por ello este Consejo Consultivo, con las observaciones realizadas, desea contribuir al loable fin regulatorio que propone la Junta de Castilla y León con este anteproyecto.

III CONCLUSIONES

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

Atendidas las observaciones formuladas a los artículos 30, 31, 69, 71, 96, 100, 102 y 105, sin lo cual no resultará procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León", y consideradas las restantes, puede elevarse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el anteproyecto de Ley del Derecho a la Vivienda de la Comunidad de Castilla y León.

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