



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero y  
Ponente

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 10 de julio de 2008, ha examinado el *expediente relativo al proyecto de decreto por el que se regula la promoción, adquisición y arrendamiento protegido de la vivienda de precio limitado para familias en 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 12 de junio de 2008 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo formulada por la Consejería de Fomento, sobre el *expediente relativo al proyecto de decreto por el que se regula la promoción, adquisición y arrendamiento protegido de la vivienda de precio limitado para familias en Castilla y León*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 13 de junio de 2008, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 528/2008, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Madrid López.

#### **Primero.- El proyecto.**

El proyecto de decreto sometido a consulta consta de un preámbulo, diez artículos, seis disposiciones adicionales y tres disposiciones finales.



En el preámbulo se describe el marco normativo en el que se enmarca el proyecto analizado, y se exponen las razones que justifican su elaboración.

El articulado se refiere a los siguientes contenidos:

- Artículo 1: Objeto y ámbito de aplicación.
- Artículo 2: Definición, características y requisitos de acceso a la vivienda de precio limitado para familias.
- Artículo 3: Actuaciones protegidas.
- Artículo 4: Calificación de la vivienda de precio limitado para familias.
- Artículo 5: Precios máximos de venta y arrendamiento.
- Artículo 6: Financiación.
- Artículo 7: Préstamos.
- Artículo 8: Ayudas autonómicas directas.
- Artículo 9: Limitaciones.
- Artículo 10: Vivienda de precio limitado para familias en arrendamiento con o sin opción de compra.
- Disposición adicional primera: Clasificación de los municipios de Castilla y León.
- Disposición adicional segunda: Selección de los adquirentes, adjudicatarios y arrendatarios de la vivienda de precio limitado para familias.
- Disposición adicional tercera: Adquisición, adjudicación o arrendamiento protegido de viviendas de precio limitado para familias por destinatarios que no cumplan los requisitos establecidos en el artículo 2.1 c) de este Decreto.



- Disposición adicional cuarta: Adquisición, adjudicación o arrendamiento protegido de viviendas de precio limitado para familias de superficie útil superior a 120 metros cuadrados con destino a familias numerosas de categoría especial.

- Disposición adicional quinta: Promotor preferente.

- Disposición adicional sexta: Promoción de viviendas de precio limitado para familias.

- Disposición final primera: modificación del Decreto 99/2005, de 22 de diciembre, por el que se regula la promoción, adquisición y arrendamiento protegido de la Vivienda Joven de Castilla y León.

- Disposición final segunda: Desarrollo del Decreto.

- Disposición final tercera: Entrada en vigor.

## **Segundo.- El expediente remitido.**

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

- a) Texto del proyecto de decreto por el que se regula la promoción, adquisición y arrendamiento protegido de la vivienda de precio limitado para familias de Castilla y León.

- b) Memoria justificativa estructurada en los siguientes apartados:

- Estudio del marco normativo.

- Informe sobre la necesidad y oportunidad de la norma.

- Instrumentación del trámite de audiencia e información pública.

- Participación de las restantes Consejerías.



- Informe económico.

c) Informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Fomento.

d) Informe emitido por el Consejo Económico y Social.

e) Informes sobre el proyecto de decreto emitidos por las Consejerías de Administración Autonómica, Interior y Justicia, Hacienda, Cultura y Turismo, Medio Ambiente, Economía y Empleo, Familia e Igualdad de Oportunidades y Agricultura y Ganadería.

f) Alegaciones formuladas por A.V.S., Promotores Públicos de Vivienda y Suelo, por Comisiones Obreras de Castilla y León, por la Confederación Castellano Leonesa de la Construcción, por el Decanato de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de Castilla y León, y por la Cámara de la Propiedad Urbana de Valladolid.

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

## **II CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

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

El artículo 33 del Estatuto de Autonomía considera al Consejo Consultivo de Castilla y León como el superior órgano consultivo de la Junta y de la Administración de la Comunidad, encomendando al legislador autonómico la regulación de su composición y competencias.

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

En el presente caso corresponde a la Sección Primera la competencia para emitir el dictamen, según lo establecido en el punto 4º, regla A), apartado



a), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

### **2ª.- Contenido del expediente y procedimiento de elaboración de los Reglamentos.**

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 deben incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de los documentos.

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

Contrastada esta documentación, puede afirmarse que el proyecto cumple las exigencias sustanciales de elaboración de disposiciones de carácter general, aspecto éste de singular importancia si se tiene en cuenta que el procedimiento, tanto en su aspecto formal como material, opera como una garantía para la legalidad, acierto y oportunidad de las decisiones administrativas que tienen por finalidad integrarse en el ordenamiento jurídico autonómico con eficacia.

En línea con lo anterior, este Consejo Consultivo considera que, a la vista del contenido del proyecto de decreto analizado y del informe de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios, debería haberse cumplido el trámite previsto en el artículo 4 del Decreto 86/2007, de 23 de agosto, por el que se crea y regula la Comisión Delegada para Asuntos Económicos.

### **3ª.- Competencia y rango de la norma proyectada.**

La Comunidad de Castilla y León tiene atribuida competencia exclusiva en las materias de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, de acuerdo con lo previsto en el artículo 70.1.6º del Estatuto de Autonomía.



En ejercicio de estas atribuciones fue promulgada la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, así como el Decreto 52/2002, de 27 de marzo, de Desarrollo y Aplicación del Plan Director de Vivienda y Suelo, modificado por Decreto 64/2006, de 14 de septiembre, a fin de adaptar el citado Plan al Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, por el que se aprueba el Plan Estatal 2005-2008 para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda, y que singulariza a las familias como uno de los colectivos de atención preferente en la planificación y ejecución de las políticas de vivienda.

Por otra parte, la Ley 1/2007, de 7 de marzo, de Medidas de Apoyo a las Familias de la Comunidad de Castilla y León, establece en el apartado decimoprimer de su artículo cuatro que "La Administración de la Comunidad Autónoma deberá otorgar ayudas para la adquisición, rehabilitación, adaptación y promoción de viviendas en el marco de un Plan Integral de Vivienda, a fin de favorecer el acceso a una vivienda digna y adecuada a las necesidades de las distintas tipologías de familias, bien en régimen de propiedad o alquiler".

A la vista de lo expuesto puede concluirse que la Comunidad de Castilla y León ostenta competencia en la materia objeto del decreto, siendo así que esta competencia, como ha venido a señalar el Tribunal Constitucional, "faculta a las instituciones de la Comunidad Autónoma para desarrollar una política propia en dicha materia, incluyendo el fomento y promoción de la construcción de viviendas, que es, en buena medida, el tipo de actuaciones públicas mediante las que se concreta aquella política" (Sentencia 152/1988, de 20 de julio).

Es de observar, no obstante, que esta competencia propia de la Comunidad no impide -como señala la jurisprudencia constitucional- que el artículo 149 de la Constitución y los Estatutos de Autonomía dejen a salvo las competencias estatales de dirección y planificación general de la actividad económica, así como las bases para la determinación del crédito. Y bajo el título competencial atinente a la dirección general de la economía, ha reconocido el Tribunal Constitucional que "tienen cobijo también las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector" (Sentencia 152/1988, de 20 de julio).



No hay duda pues de que, si bien resulta perfectamente admisible la iniciativa pública del Estado en materia de actuaciones protegibles sobre la vivienda -al amparo de la competencia relativa a la planificación general de la actividad económica, regulando así los diferentes instrumentos de financiación-, es a las Comunidades Autónomas a las que corresponde articular la política integral y propia de vivienda, complementando las actuaciones de promoción y protección previstas por el Estado, con cargo a sus propios recursos. Por consiguiente, nada impide que las Comunidades Autónomas puedan reconocer nuevas modalidades de viviendas protegidas y encauzar las actuaciones públicas en este sector mediante un sistema de financiación propio, consistente en préstamos bonificados y un régimen de ayudas y subvenciones públicas con cargo a los recursos financieros propios de la Hacienda autonómica, basado, en parte, en convenios de financiación suscritos por la Administración autonómica con entidades financieras tanto públicas como privadas.

En cualquier caso, la ordenación de la política de vivienda y, especialmente, lo tocante a las actuaciones protegibles sobre este subsector económico -esto es, el procedimiento de calificación de las viviendas protegidas y su control, así como la resolución, acordando o denegando el disfrute de las ayudas y subvenciones económicas al servicio de la política sectorial-, competen a la Administración Autónoma correspondiente; en este caso, a la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

En consecuencia, el rango de la norma (decreto) es el adecuado, habida cuenta de que se trata de una disposición de carácter general, dictada en desarrollo de una ley, en ejercicio de las competencias que en materia de vivienda corresponden a la Comunidad de Castilla y León.

#### **4ª.- Observaciones en cuanto al fondo.**

Los reglamentos ejecutivos, como es el caso del proyecto sometido a dictamen, se definen jurisprudencialmente (Sentencias del Tribunal Supremo de 24 de julio de 2003 o 27 de mayo de 2002, entre otras) como aquellos que “de forma total o parcial completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan una o varias leyes (...) dando cabida a los Reglamentos que ejecutan habilitaciones legales, con independencia de cualquier desarrollo material”.



Es, por lo tanto, preceptivo el dictamen sobre el mismo, diferenciándose así de los que no requieren dicho dictamen, que son los reglamentos independientes o de carácter organizativo: "son aquellos de organización interna mediante los cuales una Administración organiza libremente sus órganos y servicios" (Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 2002), regulando materias no comprendidas en el ámbito de la reserva de ley.

Una vez efectuadas estas consideraciones previas, el Consejo Consultivo considera que procede realizar las siguientes observaciones al proyecto de decreto sometido a consulta.

***Artículo 2.- Definición, características y requisitos de acceso a la vivienda de precio limitado para familias.***

Este precepto recoge, en su apartado 1, siete "requisitos" que caracterizan a la vivienda de precio limitado para familias y que han de concurrir, en todo caso, para la calificación de una vivienda como tal.

Ahora bien, mientras que los previstos en las letras a), b) y c), sí que pueden considerarse en sentido estricto características de la vivienda de precio limitado para familias, no ocurre así con los cuatro restantes, ya que los que se contienen en las letras d), e), y f), son más bien requisitos de acceso a la misma; y el regulado en la letra g) no es más que una consecuencia de la calificación. Sería por ello conveniente dividir este artículo en dos.

Por otro lado, debería aclararse -dentro de las letras a) y c)- si las expresiones "dependientes" y "situación de dependencia" se corresponden con las reguladas en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

Por último, este Consejo Consultivo considera acertada la observación formulada por el Consejo Económico y Social de Castilla y León en su informe de 30 de junio de 2008, relativa a la ampliación de la excepción recogida en la letra e) del precepto, a los supuestos en los que exista una sentencia judicial de separación o divorcio en la que no se haya adjudicado al solicitante el uso de la vivienda que constituía la residencia familiar.





### **Artículo 3.- *Actuaciones protegidas.***

En el apartado 2 de este artículo se realiza una distinción entre compra y adjudicación en propiedad de las viviendas de precio limitado para familias, similar a la que figura en otras partes del articulado.

A este respecto, como ya señaló este Consejo Consultivo en su Dictamen 1.037/2005, cabe puntualizar que la adjudicación de vivienda es una auténtica compraventa. Durante largo tiempo se consideró que la adjudicación de una vivienda a un socio por una cooperativa -y sería aplicable por extensión a las comunidades- era un acto de atribución de una cuota, ya dividida y concretada, de la comunidad cooperativa, de tal suerte que se le reconocían características propias y distintas de la compraventa. Ello era consecuencia de una peculiar forma de concebir las cooperativas, que nacían de un acto complejo (el *gesamte Akte* germánico), a las que se negaba con carácter general su mercantilidad, salvo excepciones (artículo 124 del Código de Comercio), a las que se consideraba, ante todo, como figuras comunitarias basadas en vínculos de solidaridad (*fraternitates*) y a las que, incluso, se les negaba personalidad jurídica independiente de los socios. Sin embargo, en la actualidad, las cooperativas son concebidas por el ordenamiento sectorial, como figuras con sustantividad propia, distintas e independientes de quienes las componen, acentuándose su carácter societario y mercantil y centrando su naturaleza en la divergencia lejana de los intereses de sus miembros. Ello tiene como consecuencia que, aun cuando la propia Ley 27/1999, de 16 de julio, General de Cooperativas, y la Ley 4/2002, de 11 de abril, de Cooperativas de Castilla y León, dispongan que "la propiedad o el uso y disfrute de las viviendas y locales podrán ser adjudicados o cedidos a los socios mediante cualquier título admitido en derecho", lo cierto es que el acto de adjudicación de la vivienda por la cooperativa no puede considerarse como "atribución de una cuota", sino de "auténtica compraventa", sometida a todos los requisitos civiles, tanto sustantivos como formales.

Afirmado, pues, el carácter de compraventa de la adjudicación de una vivienda a un socio por una cooperativa, o a un miembro de una comunidad por ésta, debe concluirse que no resulta necesaria la distinción en el proyecto entre compraventa y adjudicación y, por consecuencia, entre adquirentes y adjudicatarios, distinción que tampoco recoge la legislación estatal sobre viviendas protegidas.



### **Artículo 6.- Financiación.**

Tal y como señala el Consejo Económico y Social de Castilla y León, debería puntualizarse en este precepto que el “préstamo cualificado” es la ayuda que puede ser otorgada a los promotores en el marco del Plan Director de Vivienda y Suelo de Castilla y León 2002-2009, mientras que el “préstamo convenido” es una ayuda que se enmarca en el Plan Estatal de Vivienda y Suelo 2002-2008.

### **Artículo 9.- Limitaciones.**

El apartado 3 de este precepto contempla excepciones a la regla general, que prohíbe transmitir intervivos o ceder el uso de las viviendas para cuya adquisición se hubiera obtenido financiación cualificada durante el periodo de diez años, a contar desde la formalización del préstamo cualificado o convenido.

Ahora bien, este Consejo Consultivo considera, al igual que lo hizo en su Dictamen 1.037/2005, que el inciso “por otras causas justificadas” introduce un concepto jurídico indeterminado cuya apreciación, en definitiva, queda al arbitrio del Jefe del Servicio Territorial competente en materia de vivienda que corresponda, lo que implica un riesgo para la uniformidad en el tratamiento de las causas que pudieran dejar sin efecto la prohibición de disponer. Por ello se recomienda que se concrete, en la medida de lo posible, tal extremo o se especifiquen otras categorías que sirvan para analizar si los diferentes motivos alegados a tal fin pueden considerarse incluidos en las mismas.

Por último, como consideración final, cabe indicar que, configurándose la vivienda de precio limitado para familias en el proyecto de decreto examinado como una vivienda de protección pública, debería incorporarse esta categoría en la enumeración que se contiene en el apartado 2 del artículo 3 del Decreto 52/2002, de 27 de marzo.

### **5ª.- Observaciones de técnica normativa.**

Sin perjuicio de efectuar una advertencia general sobre la importancia de que la redacción del texto normativo haya de ser clara y precisa, este Consejo Consultivo ha detectado diversos errores lingüísticos, tachaduras, así como diferentes omisiones de palabras a lo largo del articulado (véanse por ejemplo



los artículos 3, 10 y la disposición adicional cuarta) que han de ser corregidas antes de la aprobación del proyecto de decreto.

### **III CONCLUSIONES**

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

Consideradas las observaciones formuladas, puede someterse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el proyecto de decreto por el que se regula la promoción, adquisición y arrendamiento protegido de la vivienda de precio limitado para familias en Castilla y León.

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