

18/11

dictamen

sobre el Anteproyecto de Ley
DE VIVIENDA

Bilbao, 21 de Octubre de 2011



CES
EGAB

Consejo Económico
y Social Vasco

Euskadiko Ekonomia eta Gizarte
Arazoetarako Batzordea



**CES
EGAB**

Consejo Económico
y Social Vasco

Euskadiko Ekonomia eta Gizarte
Arazoetarako Batzordea

©**Edita:** Consejo Económico y Social Vasco
Gran Vía 81, 7ª planta
48011 Bilbao. Bizkaia
www.cesvasco.es

Maquetación: Cuatrobarras
Imprenta: Imprenta Gestingraf
Depósito Legal: BI-2921-11



dictamen 18/11

I. INTRODUCCIÓN

El día 1 de agosto de 2011 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social Vasco escrito del Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transporte, solicitando informe sobre el “Anteproyecto de Ley de Vivienda”, según lo establecido en el artículo 3.1. de la Ley 9/1997, de 27 de junio, del Consejo Económico y Social Vasco.

La iniciativa legislativa que se nos consulta tiene como objeto promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes para hacer efectivo el derecho de la ciudadanía a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, así como reordenar en una Ley la dispersa normativa existente en relación a la vivienda. Establece los principios fundamentales en materia de vivienda, dejando para los Reglamentos el desarrollo de aquello que pueda estar sujeto a cambios.

18/11 d

De manera inmediata fue enviada copia del documento a todos los miembros del Pleno del Consejo a fin de que remitieran sus propuestas y opiniones y dar traslado de las mismas a la Comisión de Trabajo pertinente, según lo establecido en el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Económico y Social Vasco. El día 7 de octubre de 2011 se reúne la Comisión de Desarrollo Social y a partir de los acuerdos adoptados, se formula el presente Proyecto de Dictamen para su elevación al Pleno del Consejo de 21 de octubre de 2011 donde se aprueba por unanimidad.

II. CONTENIDO

El Anteproyecto de Ley de Vivienda consta de Exposición de motivos, 90 artículos agrupados en 10 capítulos, 5 disposiciones adicionales, 5 transitorias, 3 disposiciones derogatorias y 4 finales. En síntesis, su contenido es el siguiente.

Exposición de motivos

El derecho a disfrutar de una vivienda constituye una necesidad vital para el ser humano en tanto que condiciona el disfrute de otros derechos esenciales como el tener un empleo, ejercer el derecho de sufragio, acceder a las prestaciones y a los servicios públicos, escolarizar a los hijos, gozar de la cultura y de un medio ambiente adecuado, compartir las vivencias con familiares y amigos, etc.

Se destaca el explícito reconocimiento y como derecho subjetivo, del derecho a la ocupación legal estable de una vivienda, a favor de quienes, no disponiendo de una vivienda digna y adecuada en la mencionada acepción, carecen de los recursos económicos precisos para conseguir una. Además, se atribuye a sus titulares el recurso a la vía jurisdiccional precisa para hacer efectivo el mismo, allí donde sea incumplido por los poderes públicos obligados, en una previsión inédita en la legislación española hasta este momento.

La presente ley, consciente de la insuficiencia del parque de vivienda de protección pública y alojamientos dotacionales existente para cubrir la necesidad a corto plazo, arbitra la posibilidad subsidiaria de que la respuesta a la exigencia del derecho, sea suplida por una prestación económica. Establece asimismo los requisitos que deben cumplir aquellos solicitantes a quienes se les reconoce el derecho subjetivo, determinándose los criterios para implantar una entrada gradual del citado derecho, que se irá definiendo reglamentariamente.

Por otra parte, esta norma opta por otorgar preferencia al alquiler como la forma más adecuada de resolverlo, sin perder de vista que una política con un único modelo de tenencia, puede poner en riesgo la cohesión social, al tiempo que potencia la figura de los alojamientos dotacionales considerados como morada adecuada para responder a unas necesidades sociales temporales (emancipación de jóvenes, personas separadas, emigrantes...).

Asimismo, no sólo se contempla el derecho al goce de un espacio habitable, de una morada, de un domicilio, sino también el derecho a un entorno y un medio urbano o rural digno y adecuado que, siguiendo las pautas del derecho comparado europeo, denominamos y calificamos como “hábitat” entendiendo éste como el lugar complejo en el que además de la vivienda, se ubican los servicios, actividades, equipamientos y demás elementos en los que se desenvuelve la vida personal y comunitaria. De este modo, la rehabilitación de edificios y la regeneración de espacios urbanos y su revitalización económica y social, bajo el prisma del mestizaje de usos urbanísticos (cohesión social), cobran una importancia de primer orden.

En tal sentido, y considerando que el suelo residencial constituye un bien escaso en nuestra geografía, se aboga por el establecimiento de mecanismos que incentiven el modelo de “ciudad compacta” frente a la “ciudad expansiva” lo que llevará a una menor ocupación de nuevos suelos, propiciando de ese modo un crecimiento más sostenible y homogéneo. Para todo ello, la presente Ley, adaptándose al espíritu que preside el Pacto Social por la Vivienda en Euskadi, atribuye a las administraciones locales y territoriales competencias en materia de vivienda y del patrimonio edificado y fomenta la colaboración interinstitucional.

Se incluye, por otra parte, la regulación relativa a la vivienda deshabitada, entendiendo su no utilización injustificada como un incumplimiento de la función social.

Capítulo I: Disposiciones generales (arts. 1 a 6)

El capítulo comienza por una aproximación al concepto de vivienda y a los parámetros que, como mínimo, han de considerarse de cara a su calificación como “digna y adecuada”: que pueda constituir domicilio, morada u hogar estable en el que sus destinatarios o usuarios puedan vivir con dignidad, que resulte adecuada, en razón a su tamaño, para las características de la persona, familia o unidad de convivencia a que vaya destinada y que reúna las condiciones

objetivas previstas al efecto en la legislación de ordenación de la edificación y normativa técnica aplicable.

Continúa con los principios rectores y directrices dogmáticas que han de respetar y desarrollar los diferentes poderes públicos en el amplio margen de autonomía que les corresponde, y que, entre otros, se deben a la erradicación de discriminaciones, al logro de la cohesión territorial y social, y a la planificación y programación, todos ellos en relación imprescindible del derecho de acceso a la ocupación legal de una vivienda.

18/11 d

Después se define un listado de conceptos fundamentales para el desarrollo y la mejor comprensión de la norma, entre los que se encuentran los de cohesión social y territorial, infravivienda, organización social corresponsable, persona sin hogar, precio de mercado, uso adecuado de una vivienda y vivienda sobreocupada, entre otros.

Asimismo, la “función social” que define y caracteriza tanto la propiedad como otros derechos privados referidos a la edificación, es uno de los elementos esenciales de este capítulo, en el que, además, se produce la declaración expresa de “servicio de interés general” de todas las políticas de vivienda de protección pública. Asimismo, se establece que las personas que tengan derecho a acceder a la ocupación legal de una vivienda o alojamiento protegido, podrán reclamar su cumplimiento ante el departamento competente en materia de vivienda del Gobierno Vasco.

Capítulo II: Derecho subjetivo de acceso a la ocupación legal de una vivienda digna y adecuada (arts. 7 a 9)

El segundo capítulo se inicia con el explícito reconocimiento del derecho subjetivo de acceso a la ocupación legal de una vivienda por todos quienes no se hallen en posesión de una y no dispongan de medios necesarios para conseguirla.

Se considera que una persona, familia o unidad convivencial tiene ne-

cesidad de vivienda, cuando no disponiendo de alojamiento estable y/o adecuado, tampoco cuenta con los medios económicos precisos para obtenerlo, encontrándose por ello, en riesgo de caer en situación de exclusión social. La satisfacción del derecho a la ocupación legal de una vivienda digna y adecuada podrá ser realizada por parte de las administraciones públicas vascas con competencia para ello, mediante la puesta a disposición, preferentemente en régimen de alquiler, de una vivienda protegida, de un alojamiento protegido, o incluso de una vivienda libre caso de su disponibilidad por causa de programas de intermediación u otros, con el precio, la renta o el canon que corresponda en cada caso. En defecto de vivienda o alojamiento, y con carácter subsidiario, esta satisfacción podrá verificarse mediante el establecimiento de un sistema de prestaciones económicas.

18/11 

Capítulo III: Competencias, planificación y programación (arts. 10 a 13)

Se contempla la base del modelo de distribución competencial, de colaboración interinstitucional ordenada al cumplimiento del derecho de acceso a una vivienda digna y adecuada. La concertación entre todas las administraciones territoriales y el expreso llamamiento al “principio de subsidiariedad” en la intervención de las entidades públicas supramunicipales, abren paso, en este apartado, a los instrumentos de planificación y programación, con la creación de los “planes directores de las entidades locales” en materia de vivienda, de carácter potestativo para las mismas.

Del mismo modo, se regulan los existentes Registros de “*Viviendas de Protección Pública y Alojamientos Dotacionales*”, que tendrá por objeto la inscripción de todas las viviendas protegidas y alojamientos dotacionales existentes o que se promuevan, construyan y/o que se califiquen como tales en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi, así como sus titulares y otras circunstancias que reglamentariamente se determinen, y el Registro de “*Solicitantes de Vivienda Protegida y Alojamientos Dotacionales*”, que tendrá por objeto el puntual conocimiento de las personas demandantes inscritas, sirviendo

de instrumento idóneo para la adjudicación de las viviendas protegidas y los alojamientos dotacionales con pleno respeto a la protección de los datos personales y a los principios de igualdad y no discriminación, apuntando, con carácter facultativo, a la posibilidad de su creación en el seno de las entidades locales.

Capítulo IV: Patrimonio público de suelo de la Comunidad Autónoma (arts. 14 a 18)

Se procede a la creación del “Patrimonio Público de Suelo” de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco, con la finalidad de regular el mercado del suelo y de la vivienda. Su objeto es potenciar actuaciones de iniciativa pública relacionadas con la promoción, urbanización y construcción de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública o alojamientos dotacionales; con el fomento de la vivienda de alquiler, con la regeneración y la renovación urbana, y con la rehabilitación de la edificación y del patrimonio edificado residencial.

El Gobierno Vasco asume fomentar que los inmuebles que formen parte de su Patrimonio Público de Suelo se mantengan, con carácter general, bajo titularidad pública y las viviendas resultantes se destinen preferentemente al alquiler, en aras al cumplimiento de la función social que les corresponde.

La disposición de los bienes incluidos en el Patrimonio Público de Suelo, que implique la transmisión de su propiedad o el establecimiento de derechos sobre los mismos, se realizará como regla general mediante concurso público a título oneroso, regulándose los aspectos relativos a la disposición y a las enajenaciones de los bienes del Patrimonio Público de Suelo.

Capítulo V: Sistema residencial de protección pública: definición y tipos de viviendas de protección pública y alojamientos dotacionales (arts. 19 a 23)

La intervención pública en cuanto a la planificación, programación,

proyección, promoción y/o ejecución del parque residencial protegido, se plasma en el sistema residencial de protección pública constituido por las Viviendas de protección pública y los Alojamientos dotacionales.

Las viviendas de protección pública se destinarán a residencia habitual y permanente de los titulares del derecho a la ocupación legal de las mismas y deberán ser habitadas por sus adjudicatarias/os en los plazos y condiciones que reglamentariamente se determinen. La Ley distingue entre vivienda de protección social y vivienda tasada, definiendo las características de unas y otras. Asimismo, se entiende por alojamiento dotacional, la edificación residencial apta para ser habitada, que se configura como equipamiento o dotación, destinada a resolver de forma transitoria y mediante abono de renta o canon, la necesidad de habitación de personas o unidades de convivencia, estableciendo que estarán destinados al alojamiento temporal de personas con dificultades de acceso a la ocupación legal de una vivienda, como jóvenes, inmigrantes, personas separadas o divorciadas que hayan perdido el derecho al uso de la vivienda compartida, las personas pendientes de realojamiento por operaciones urbanísticas y otros similares.

18/11 d

Capítulo VI: Régimen jurídico de las viviendas de protección pública y los alojamientos dotacionales (arts. 24 a 39)

En primer lugar, se regula el precio o renta de las viviendas de protección pública y la renta o canon de los alojamientos dotacionales, estableciéndose que el Fondo de Garantía y Compensación intervendrá obligatoriamente en todas las promociones, públicas y privadas, de viviendas de protección pública de regulación y competencia del Gobierno Vasco, que se adjudiquen en régimen de propiedad, atendiendo a los objetivos de posibilitar que el esfuerzo económico a realizar por los adquirentes guarde relación con sus ingresos y su capacidad financiera y de garantizar la viabilidad económico-financiera de las promociones de viviendas de protección pública ya se promuevan sólo estas o, en conjunto, con viviendas no protegidas.

Este Fondo garantizará a los promotores/as un nivel o importe de ingresos fijos por la venta de viviendas y anejos vinculados, en cada promoción en la que el mismo intervenga.

A continuación se desarrolla la calificación de viviendas de protección pública, declaración administrativa por la cual una vivienda, anejo o local, de forma individual o perteneciendo a una promoción de forma conjunta, tiene acceso a los beneficios y limitaciones propias del régimen de protección pública correspondiente.

Asimismo, se trata el procedimiento de adjudicación de las viviendas de protección pública y de los alojamientos dotacionales, así como sus distintos tipos de promoción. La de las primeras puede ser de titularidad pública o privada, mientras que la promoción de alojamientos dotacionales se impulsará siempre de oficio, sobre suelo dotacional público, calificado para este fin o para equipamiento comunitario o asimilable que así lo permita.

Después, se desarrolla la normativa relativa a la disposición de las viviendas de protección pública y el visado de los contratos. El visado tiene por objeto comprobar que los actos y contratos de primeras o posteriores transmisiones o cesiones de uso por cualquier título admitido en derecho, de viviendas de promoción pública y sus anejos, locales o inmuebles que ostenten la calificación de protección pública, se adecúan a la legalidad.

Por su parte, no podrán formalizarse actos de transmisión de dominio o de cesión de uso de viviendas de protección pública y anejos, en su caso, vinculados a las mismas, sin que se haya obtenido previamente su calificación definitiva. Los actos que infrinjan esta prohibición serán nulos. Además, las viviendas de promoción pública que hayan sido adjudicadas en propiedad o en derecho de superficie, cualquiera que sea el tipo de promoción, no podrán ser cedidas en arrendamiento, precario o cualquier otro título de cesión de uso, por su adjudicatario, salvo autorización expresa del órgano competente en materia de vivienda del Gobierno Vasco.

Capítulo VII: Intervención en la edificación y en los conjuntos urbanos y rurales (arts. 40 a 53)

Se enumeran los criterios por los que se regirá la actividad pública de intervención en la edificación y en los conjuntos urbanos y rurales, en cuanto a la adaptación o adecuación de edificación y del entorno, para establecer, a continuación, que en cumplimiento de la función social definida en el artículo 4 de esta ley, los propietarios de terrenos, construcciones, instalaciones y edificios tienen el deber de mantenerlos en las debidas condiciones, realizando en los mismos los trabajos y las obras precisas para conservarlos, o mejorarlos, a fin de mantener las condiciones requeridas para su habitabilidad, accesibilidad o uso efectivo correspondiente con un consumo energético y de los recursos dentro de los límites que reglamentariamente se establezcan.

Las declaraciones de estado de necesidad de rehabilitación o regeneración urbana, así como los programas, planes y demás instrumentos ordenadores de la rehabilitación de construcciones y edificios, sin perjuicio de que puedan contenerse y ser objeto de planes de naturaleza urbanística, pueden también ser aprobados de forma independiente a través del procedimiento previsto para la aprobación de las ordenanzas locales o reglamentos. Cuando los mismos afecten a inmuebles declarados de interés cultural o sujetos a cualquier otro régimen de protección, antes de su aprobación definitiva deberán ser informados favorablemente por el órgano competente para la gestión del mencionado régimen de protección. Este informe podrá ser emitido, en su caso, dentro de los plazos de información pública y audiencia de los mencionados planes e instrumentos y, en su defecto, habrá de ser emitido y comunicarlo en el plazo de un mes desde que le fuere requerido, trascurrido el cual se podrán proseguir las actuaciones.

Además, la ordenación pormenorizada de las Áreas de Renovación o de Regeneración Urbana, Áreas de Reforma Interior, de Reforma Urbana o cualesquiera otras categorías derivadas de la legislación

urbanística y que tengan por objeto la rehabilitación del patrimonio edificado y/o la mejora del entorno urbano edificado de acuerdo con lo previsto en el artículo 43 de este capítulo, se realizará a través de la figura del Plan Especial de Regeneración Urbana.

A continuación, la norma describe los procedimientos para la declaración de necesidad de rehabilitación, así como los sistemas de actuación en la gestión de la rehabilitación y regeneración urbana. Asimismo, se dice que las entidades locales podrán constituir sociedades urbanísticas de gestión y/o de rehabilitación para la ejecución de las medidas, acciones e intervenciones en materia de rehabilitación y regeneración urbana del patrimonio edificado, lo que podrán realizar también con el resto de las administraciones públicas territoriales del País Vasco.

Por otra parte, se dice que si para cumplir el deber de conservación y rehabilitación se hiciere necesaria la expropiación, la imposición de servidumbre, la venta, la sustitución forzosa o la ocupación temporal de elementos privativos o comunes, las comunidades de vecinos o las personas interesadas, justificando expresamente su iniciativa, podrán instar, a la Administración municipal para la incoación del pertinente expediente a los citados efectos. En caso de expropiación, ocupación temporal o imposición de servidumbre, se tendrán a la citada comunidad o comunidades como beneficiarias a los efectos previstos en la legislación de expropiación forzosa.

Después se regulan los procesos de división de viviendas existentes, estableciendo que la rehabilitación del patrimonio edificado podrá implicar su adecuación funcional, mediante la división de viviendas existentes en nuevas unidades de vivienda, o su unión en unidades más amplias, adaptadas en cuanto a su superficie y configuración a los requerimientos sociales del momento, y que las hagan acordes con el cumplimiento de la función social del patrimonio edificado.

Por último, se tratan las Inspecciones Técnicas de Edificios (ITE), para acreditar la adecuación de los edificios de viviendas y/o alojamientos

dotacionales a las exigencias de calidad que en cada momento se exijan, y las actuaciones de fomento de la calidad, sostenibilidad y mejora de la eficiencia energética.

Capítulo VIII: Depósito de fianza y registro de contratos de alquiler de fincas urbanas (arts. 54 y 55)

Se impone la obligación de depósito de fianza, de tal manera que las personas o entidades arrendadoras de fincas urbanas, tanto las destinadas a vivienda como a otros usos, deberán depositarla, en metálico, en la delegación territorial correspondiente del departamento del Gobierno Vasco competente en materia de vivienda, tal y como se establece en el artículo 36.1 de la Ley 29/1994 de 24 de noviembre de Arrendamientos Urbanos.

Además, se crea el Registro de Contratos de Arrendamientos de las fincas urbanas ubicadas en territorio de la Comunidad Autónoma de Euskadi, de carácter administrativo, dependiente del departamento del Gobierno Vasco competente en materia de vivienda, y en el que deberán inscribirse todos los contratos de arrendamiento de las referidas fincas urbanas.

Capítulo IX: Garantías jurídicas del uso adecuado, de las condiciones de habitabilidad y de la función social de las viviendas (arts. 56 a 76)

En una primera sección, se regulan la vivienda deshabitada, la desocupada y la infravivienda, estableciendo, en primer término, que se considerará vivienda deshabitada aquella que permanezca desocupada de forma continuada durante un tiempo superior a dos años, salvo que concurra motivo que justifique su situación de desocupación continuada, y que al objeto de fomentar el cumplimiento de la función social de la propiedad, los ayuntamientos podrán imponer un canon sobre ellas en su término municipal, cuya imposición de carácter extra-fiscal, gravará las viviendas declaradas deshabitadas y cuyos ingresos dotarán el patrimonio municipal de suelo. En su

defecto, este canon podrá ser establecido por la Administración General de la Comunidad Autónoma y los ingresos se destinarán a las políticas de vivienda desarrolladas por la misma, concediendo preferencia al régimen de alquiler.

Asimismo, se podrá imponer el alquiler forzoso de las viviendas declaradas deshabitadas que se ubiquen en ámbitos de acreditada demanda y necesidad de vivienda, tanto en sectores urbanos de suelo residencial como en áreas de regeneración, en cascos históricos, centros urbanos, barrios urbanos y ámbitos consolidados por la urbanización.

18/11 *d*

Además, se dice que se considera infravivienda toda edificación o parte de la misma, destinada a vivienda que no cumpla con las mínimas condiciones de habitabilidad en los términos establecidos en la presente ley y en la normativa sectorial de aplicación o en la que se promulgue en desarrollo de esta ley. En los casos de infravivienda así como en los supuestos en que la utilización de una vivienda o alojamiento suponga un peligro para la seguridad o salud de las personas, o cuando se incumplan las condiciones de habitabilidad, la Administración Municipal podrá declarar inhabitable la misma lo que podrá hacerse tanto con carácter provisional y cautelar como con carácter permanente.

Se considerará, por otra parte, que una vivienda se encuentra sobreocupada cuando su número de habitantes excede del máximo considerado adecuado en relación a la superficie, número y dimensión de las piezas habitables y condiciones de habitabilidad de la vivienda, y reglamentariamente se regulará el régimen aplicable a las viviendas sobreocupadas y las actuaciones tendentes a evitar y corregir las situaciones de sobreocupación.

Después, la segunda sección de este capítulo trata sobre las actuaciones públicas para garantizar el uso adecuado de las viviendas, contemplando los instrumentos públicos de intervención administrativa en esos supuestos (ejercicio del derecho de adquisición preferen-

te, expropiación, venta o sustitución forzosa y órdenes de ejecución, entre otros), así como los medios con que cuentan las administraciones para acreditar el citado uso inadecuado de las viviendas por parte de los particulares.

La tercera sección regula los instrumentos de intervención en el mercado de la vivienda. En primer lugar, se trata el derecho de tanteo y retracto, estableciendo que la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco gozará de los derechos de tanteo y retracto en la primera y sucesivas transmisiones sobre las viviendas de protección pública y sus anejos, así como sobre los locales e inmuebles, incluyendo los suelos no edificados con calificación urbanística de protección pública o destino asimilable al mismo, y que Los territorios históricos y los ayuntamientos gozarán igualmente de estos derechos, cuando hayan sido o deban ser promovidos por los mismos. A continuación se regula el procedimiento para el ejercicio de estos derechos.

De igual modo, se tratan las cuestiones relativas al desahucio administrativo de las personas beneficiarias, arrendatarias, precaristas u ocupantes sin título de las viviendas de protección pública de titularidad pública, de los alojamientos dotacionales, sus anejos, así como de los locales e inmuebles que ostenten la calificación de protección pública, las causas que lo pueden originar y quien será competente para su ejercicio.

A continuación se regula la expropiación forzosa de las viviendas de protección pública: los supuestos que dan lugar a la causas de interés social que la legitima, la competencia y el procedimiento para su ejercicio; después se trata el procedimiento de venta o sustitución forzosa que se puede originar del incumplimiento de los deberes de edificación o rehabilitación, así como sus efectos, para terminar con la regulación de las multas coercitivas para los supuestos de obstaculización, desobediencia o incumplimiento de las órdenes de ejecución dictadas por las administraciones competentes, y con independencia de las multas impuestas como sanción.

Capítulo X: Inspección, disciplina y régimen sancionador (arts. 77 a 90)

En primer lugar se regulan la inspección y medidas provisionales, estableciendo que las empleadas o empleados públicos de las administraciones competentes a quienes corresponda o se encomiende expresamente el ejercicio de las labores de inspección en todo lo previsto en la presente ley, tienen la condición de agente de la autoridad a los citados efectos, por lo que sus actos de inspección gozarán de las presunciones de veracidad y acierto, pudiendo los mismos realizar todas las actuaciones conducentes a la comprobación del cumplimiento de esta norma legal y disposiciones que la complementen o desarrollen. En este sentido, se trata la incoación de diligencias y las cuestiones relativas a la adopción de medidas provisionales.

Después, se desarrolla el régimen sancionador, entendiendo que son infracciones en materia de vivienda todas las acciones u omisiones tipificadas como tales por la presente ley, así como las que se prevean reglamentariamente dentro de los límites establecidos por la legislación aplicable en materia sancionadora. Se enumeran las distintas infracciones muy graves, graves y leves, en materia de vivienda, para continuar regulando la responsabilidad de dichas infracciones, su prescripción y caducidad y los importes y destino de las sanciones. A este respecto, se establece que las cantidades que se ingresen como consecuencia de las multas se destinarán a la financiación del patrimonio municipal del suelo o del patrimonio público de suelo de la Comunidad Autónoma de Euskadi, según sean impuestas por el ayuntamiento correspondiente o por el Gobierno Vasco.

III. CONSIDERACIONES GENERALES

I - CONSIDERACIONES PREVIAS

El acceso a una vivienda digna es uno de los principales problemas de nuestra sociedad. En el caso de su adquisición, se trata de la inversión material más importante que realiza la mayoría de la ciudadanía a lo largo de su vida, y su pago condiciona de manera determinante el desarrollo del proyecto vital de cada persona. El elevado precio de compra y de alquiler de la vivienda representa, en muchas ocasiones, una barrera infranqueable para muchas personas, con efectos negativos especialmente visibles para los jóvenes y las personas con menos ingresos.

18/11 

El acceso a una vivienda deriva, a menudo, en un fuerte endeudamiento de las economías domésticas, hasta convertirse en un factor de inestabilidad ante cualquier tendencia de la economía, como ocurre en la actual coyuntura. Además, el esfuerzo realizado por los trabajadores y trabajadoras en relación a su salario ha llegado a niveles no justificados y difícilmente sostenibles a medio plazo, limitándose, al mismo tiempo, su movilidad.

Ante esta situación, opinamos que la política de vivienda debe incentivar una oferta de viviendas suficiente, en cantidad, localización y diversidad, con un precio o renta que permita su acceso a toda la ciudadanía, empleando en este fin una parte razonable de sus ingresos. Se trata de conseguir un acceso generalizado a una vivienda sin perder la capacidad de atender otras necesidades básicas.

La política de vivienda debe tener en cuenta, asimismo, la nueva estructura de la sociedad y los cambios en la tipología de las familias.

Asimismo, consideramos necesario un modelo de desarrollo urbano sostenible, con una clara apuesta por la rehabilitación con medidas efectivas, priorizando la recuperación de los espacios ya consolidados frente a la edificación de nuevas áreas urbanas. En ese sentido,

resulta fundamental un amplio programa de rehabilitación de los centros urbanos históricos, de sus espacios públicos, dotacionales y sus viviendas, así como del parque de caseríos que conforman nuestro mundo rural y nuestro patrimonio arquitectónico más singular.

Por otra parte, entendiendo la dificultad de conciliar en una misma Ley la regulación de un sector económico y la garantía del derecho de acceso a la vivienda, no podemos olvidar la difícil situación en que se encuentra el sector de la construcción, de gran importancia en la CAPV no sólo por su importante contribución al PIB sino, además, por su capacidad de tracción con respecto a otros sectores productivos.

18/11 d

El mercado de la vivienda protegida y, por ende, su régimen legal, no ha sido capaz de satisfacer la demanda de acceso a una primera vivienda por parte de la juventud –ni siquiera de contenerla-, viéndose obligados éstos a acudir al mercado libre. La vivienda libre, además, es el recurso de los compradores con necesidad de cambio, ya que la posesión previa de una vivienda impide el acceso a una de protección pública.

En relación a los estándares y cuantías mínimas de viviendas sometidas a algún régimen de protección, cabe recordar que la normativa hasta ahora vigente no ha contribuido a hacer más accesible la vivienda o a frenar el encarecimiento de los precios, con peor comportamiento en la CAPV que en el resto del Estado. De hecho, se ha podido constatar que, salvo en el Territorio histórico de Álava y especialmente en Vitoria, las reservas de uso protegido han desincentivado, cuando no frenado, el desarrollo de nuevas actuaciones urbanísticas, limitando la oferta de vivienda libre.

En cualquier caso, considerando que en los últimos años se ha frenado el ritmo de construcción de viviendas, tanto protegidas como libres, la situación es aún más problemática, precisándose mayor tiempo para atender las necesidades de vivienda. Además, la crisis del sector no va a permitir en el futuro derivar los costes de suelo y urbanización de las viviendas protegidas hacia el mercado libre.

En consecuencia, creemos que la tramitación de una Ley de Vivienda debería también analizar las causas del incremento de los precios de la vivienda libre y las reducidas tasas de vivienda por habitante que caracterizan la edificación residencial de la CAPV frente a otras Comunidades, a fin de establecer nuevos parámetros que permitan conciliar la construcción de vivienda libre y protegida.

II - VALORACIÓN GENERAL DE LA NORMA

En primer lugar, y desde el punto de vista del ordenamiento jurídico, el Anteproyecto de Ley de Vivienda supone completar la normativa de urbanismo y vivienda, competencia exclusiva de la CAPV. Con esta Ley se llena una laguna importante pues la CAPV, a diferencia de otras Comunidades, carece de una Ley de Vivienda. Esta norma es, además, complemento indispensable de la Ley 2/2006, de 30 de Junio, de Suelo y Urbanismo, del Plan Director de Vivienda y Regeneración Urbana 2010-2013 y del Plan de Rehabilitación de Edificios y Regeneración Urbana para el mismo período. Asimismo, se regulan así en una Ley específica los alojamientos dotacionales (figura hasta ahora sólo contemplada por la Ley del Suelo), máxime cuando en 2011 se han entregado las primeras 125 unidades.

Desde el punto de vista social, apreciamos el reconocimiento del derecho subjetivo a la ocupación legal de una vivienda digna y adecuada, con carácter universal para todas las personas residentes en la CAPV que cumplan los requisitos exigidos, y el recurso a la vía jurisdiccional para hacerlo efectivo, estableciendo plazos para su implantación.

No obstante, hemos de señalar que la eficacia de esta Ley queda muy condicionada por su futuro desarrollo reglamentario. Cabe constatar que son cuantiosas las materias que quedan remitidas a posterior desarrollo reglamentario, en temas fundamentales como los ingresos anuales para poder optar a una vivienda protegida (artículo 9), las características de las viviendas de protección pública (artículo 21) o su procedimiento de adjudicación (artículo 33), tal y como reiteraremos en nuestras Consideraciones Específicas.

Además, algunos otros aspectos suscitan ciertas dudas sobre la aplicación de esta norma:

- El texto se ampara en diversas sentencias previas y, al parecer, en las conclusiones extraídas del “*Pacto Social por la Vivienda de Euskadi*”. Este foro presentó diversas y dispares conclusiones de difícil alineamiento y, por tanto, hacer mención al mismo como espacio de común acuerdo en planteamientos genéricos como el Fondo de Garantía y Compensación y el canon por la vivienda vacía, entre otros, no nos parece de conformidad con el debate originado.
- Tal y como se menciona en varias disposiciones del Anteproyecto, para el desarrollo del objetivo de la Ley de Vivienda resulta esencial la colaboración y coordinación de todos los poderes públicos (Diputaciones Forales y Ayuntamientos). No obstante, se desconoce si esta norma cuenta con el respaldo de estas instituciones.
- Aun cuando se prevé la implantación del derecho subjetivo de forma gradual (Disposición Adicional Quinta), la dotación económica para materializar la presente norma debe ser suficiente para que no quede en una mera declaración de intenciones, además de poder llegar a ser fuente de litigios contra la Administración. En este sentido, echamos en falta en la Memoria Económica del Anteproyecto de Ley una valoración del impacto presupuestario del régimen provisional de implantación del derecho, aun cuando su impacto real en las familias vaya a ser reducido, a tenor de la información disponible¹.

Por otra parte, no se regula en el Anteproyecto de Ley el supuesto de fallecimiento de la persona adjudicataria. Creemos que se debería contemplar, sobre todo en unidades de convivencia, aplicando

¹Si la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales de 2008 señalaba que más de 100.000 jóvenes manifestaban no poder emanciparse por falta de recursos económicos, apenas 9.600 de los menores de 35 años inscritos en Etxebide como demandantes de vivienda protegida cuentan con ingresos inferiores a los 9.000 euros establecidos en la Disposición Adicional Quinta, para el caso de personas solas, a partir del tercer año de vigencia de la Ley, para acceder al derecho subjetivo.

la prelación contenida en la Ley 29/1994, de 24 de Noviembre, de Arrendamientos Urbanos (artículo 16). Tácitamente se hace una referencia en el artículo 64.4. del Anteproyecto de Ley, relativo a los derechos de tanteo y retracto, pero debería reconocerse expresamente en aras a la seguridad jurídica.

III - EL FONDO DE GARANTÍA Y COMPENSACIÓN

Este Fondo (artículo 25 y siguientes) es el instrumento que garantizará a los promotores/as unos ingresos fijos por la venta de viviendas protegidas y anejos vinculados, en cada promoción en la que intervengan. Sus recursos se nutrirán de la diferencia entre los ingresos garantizados y los precios de venta establecidos por el Departamento de Vivienda.

18/11 d

Nos llama la atención el cambio radical en el sistema de fijación de los precios de venta de las viviendas protegidas, al desvincularse del coste de construcción de modo que, a partir de ahora, las viviendas tendrán precios diferentes en función de los ingresos de los adquirentes. Ante este sistema, cabe formularse si los adquirentes estarán dispuestos a subvencionarse unos a otros y cuál va a ser el método de fijación de precios para las futuras enajenaciones o el valor de tasación y garantía para las financiación de estas viviendas.

Con independencia de que la redistribución de las rentas ya tiene sus mecanismos, creemos que este Fondo podría provocar gran inseguridad jurídica en el tráfico mercantil, ya que en el momento de la distribución del crédito hipotecario por vivienda, se desconoce el precio real del bien y la parte del mismo cubierta por la hipoteca.

Consideramos que la implantación de este mecanismo no sólo tendrá una gran complejidad administrativa y operativa (con costes adicionales de gestión y control de la Administración), sino que, presumiblemente, para alcanzar un equilibrio en el Fondo se requerirán aportaciones económicas adicionales de la Administración, con el consiguiente coste presupuestario.

En la Memoria Económica del Anteproyecto de Ley no se recoge ninguna simulación de rango de precios según el perfil de ingresos o la capacidad financiera de los potenciales adquirentes, ni comparación alguna del sistema actual con el nuevo, ni se valora el impacto de este mecanismo en los presupuestos públicos. Al parecer, se presupone el equilibrio, si bien ya en los Presupuestos de 2011 se incluye una partida para ese cometido. Por ello, nos parece prudente que un Anteproyecto que contiene una novedad tan trascendente incorpore en su Memoria un análisis detallado de su impacto que sea, asimismo, contrastado con los diferentes agentes intervinientes en las fases de producción y compraventa de una vivienda protegida.

18/11 d

IV - LA REGULACIÓN DE LA VIVIENDA DESHABITADA

Este Consejo considera, en primer lugar, que la regulación de la vivienda deshabitada (artículos 56 a 58), no es equilibrada. Permite mantener una segunda residencia desocupada, al considerarlo causa justificada, pero no contempla, para el caso de poseer una única vivienda, supuestos habituales como el de traslado de domicilio por cuestiones meramente personales o por motivos económicos que no puedan considerarse de exclusión o emergencia.

Esto parece de difícil justificación con respecto a la libertad de uso que se le supone a un/a propietario/a, y lo que creemos es que el texto anticipa una demanda de alquiler de vivienda superior a la oferta y lo resuelve de manera injusta, ya que mediante esta fórmula se pretende que propietarios de una sola vivienda deban destinarla al alquiler. Consideramos esto un agravio comparativo, en tanto que el 100% de la vivienda pública no sea destinada al alquiler (el Plan Director de Vivienda actual sólo destina el 40%).

De hecho, pensamos que en los casos en que las y los propietarios lo sean de una única vivienda, ésta debería quedar excluida de la consideración de vivienda deshabitada y, en este sentido, manifestamos igualmente nuestra disconformidad con lo establecido en el artículo 71.3.c), en relación a la posibilidad de expropiación forzosa de vivien-

das y anejos no protegidos, bajo una serie de supuestos, ante una “*situación o estado de desocupación de la vivienda durante un tiempo superior a dos años sin que concurren las causas justificadas previstas como excepción a la declaración de “vivienda deshabitada”...*”.

Se prevé además, por parte de los ayuntamientos o, en su defecto, por la Administración General de la Comunidad Autónoma, la posibilidad de imponer un canon sobre las viviendas deshabitadas, cuyos ingresos dotarán el patrimonio municipal de suelo (artículo 57).

Este canon supone una doble imposición², penaliza las inversiones de vivienda como un medio más de canalizar el ahorro de la renta familiar y puede desviar inversiones hacia otras comunidades autónomas en las que, además de no penalizar la posesión de la vivienda, exista mayor seguridad jurídica y protección de los derechos de los propietarios de viviendas.

18/11 d

Otra novedad que introduce la Ley, sin presencia en el derecho comparado, es el alquiler forzoso de la vivienda deshabitada ubicada “*en ámbitos de acreditada demanda y necesidad de vivienda*” (artículo 58). Entendemos que esta figura se encuentra reservada específicamente para la vivienda libre, por destinarse la protegida a domicilio habitual y permanente.

En primer lugar, nada se dice acerca de cuál será la renta de alquiler, que no puede estar referenciada a los alquileres de las viviendas protegidas, ya que su rentabilidad, por debajo de la inversión en bonos u obligaciones del Tesoro Público, situaría dicha figura en el marco de una expropiación real de rentas. Desconocemos si, por el contrario, el Departamento de Vivienda garantizará la renta media de los alquileres de vivienda libre (estimada, según datos del propio

²Se está obviando la fiscalidad que soportan el proceso constructivo de la vivienda y su posterior compra-venta, y que el propio Impuesto de Bienes Inmuebles prevé un gravamen adicional del 50% de la cuota para aquellos bienes inmuebles de uso residencial que se encuentren desocupados con carácter permanente.

Departamento, en 968,2€/mes en 2008), las rentas no satisfechas en caso de impago y la reparación de la vivienda objeto de arrendamiento forzoso.

En este sentido, opinamos que si se impone un arrendamiento forzoso, debería garantizarse la compensación del coste del bien que se arrienda y sus cargas financieras, con independencia, además, del nivel de ingresos de la unidad familiar de los inquilinos de la vivienda, pues el precio que ha tenido que pagar su propietario, y la carga financiera que pueda soportar, no van a reducirse por el hecho de que la vivienda sea arrendada a familias de menores ingresos.

18/11 d

Y, a mayor abundamiento, esta medida debería contemplar su incidencia en el sistema financiero respecto a aquellos activos adjudicados en dación de pago por promotores a las Entidades de Crédito, que si se destinan a arrendamiento conllevarán una minoración de la liquidez y, previsiblemente, mayores restricciones al crédito de las familias, ante el temor de las entidades prestamistas de tener que destinar a alquiler forzoso las viviendas que se adjudican por el impago de los préstamos.

Por otra parte, no encontramos justificación en la imposición, como establece el apartado 3 del artículo 58, de una prórroga forzosa del plazo del arrendamiento, previsión que encubre una modificación del régimen del alquiler más allá de lo que a este respecto se establece en la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, para lo cual el trámite seguido es inadecuado.

En definitiva, el Anteproyecto de Ley no prevé la garantía de la correspondiente indemnización equivalente al valor real del bien expropiado, ni el razonable equilibrio entre el daño que se produce con la expropiación y su valor de reparación.

Por último, llamamos la atención sobre la confusión generada al hablar de “función social de la vivienda” y de “función social de la propiedad” (Artículo 57.1.), indistintamente.

IV. CONSIDERACIONES ESPECÍFICAS

Exposición de motivos

Dado que para la tramitación de la Ley se han estudiado y comparado las diferentes normativas existentes sobre la vivienda, tanto a nivel de Comunidades Autónomas como la estatal y la de los países europeos más avanzados, creemos que debería hacerse mención a ello de forma expresa en la exposición de motivos de este Anteproyecto.

Artículo 1.2.c) Objeto

Proponemos completar la redacción de este apartado en los siguientes términos:

*“c) Que reúna las condiciones objetivas previstas al efecto en la legislación de ordenación de la edificación y normativa técnica aplicable, tanto en cuanto a su funcionalidad, como a su habitabilidad, **y a su seguridad y salubridad**”.*

El motivo es incluir un concepto, el de la salubridad, que ya aparece en otros preceptos del proyecto del Ley, como en los apartado 1 y 5 del artículo 41, y el de insalubridad, en los artículos 60-3, 81-a) y 82-a), por considerar que es importante que la vivienda esté en condiciones adecuadas para la salud de sus ocupantes o usuarios.

Artículo 2. Principios rectores de la política de vivienda en Euskadi

En primer lugar, entendemos que sería conveniente matizar el contenido apartado c) de este artículo, que presenta el alquiler como el instrumento fundamental de la política de vivienda, para posibilitar otras herramientas. Para ello, sugerimos completar la redacción como sigue:

“c) Planificación y programación de las políticas públicas de vivienda y alojamientos dotacionales, desde la consideración de

que la vivienda en alquiler es, **en primera instancia**, el instrumento fundamental para dar respuesta al mandato constitucional representado en el derecho subjetivo a la vivienda”.

Por otro lado, el apartado f) de este artículo hace referencia a la necesidad de una “*oferta variada de viviendas y alojamientos dotacionales*”. Creemos que esta oferta, además de variada, debe ser suficiente, a fin de evitar que la Ley quede en una mera declaración de intenciones.

Por último, llamamos la atención sobre el hecho de que este artículo, en su apartado j), postula por la participación ciudadana y de las entidades de carácter social y sin ánimo de lucro en la formulación de las políticas públicas en materia de vivienda, sin hacer mención a los agentes económicos, cuyo papel es primordial para poder implantar muchas de las acciones previstas en la política de vivienda. Asimismo, opinamos que ese apartado debería hacer referencia a la función social que ha tenido en el pasado, y todavía hoy, el cooperativismo de vivienda en Euskadi; así como sus posibilidades de futuro en estrecha colaboración con el sector público.

En este sentido, estimamos conveniente que la Ley recoja iniciativas para la colaboración con las cooperativas de vivienda promovidas por entidades sociales u organizaciones sin ánimo de lucro con garantías de medios económicos y solvencia técnica profesional, que respondan a la ciudadanía, de cara a la promoción de vivienda protegida, así como mecanismos para fomentar la participación del sector cooperativo en la promoción de viviendas de alquiler.

Artículo 3. Definición de conceptos

Estimamos que las definiciones contenidas en este artículo son excesivas y que convendría replantearse la necesidad o idoneidad de incluir todas ellas en esta Ley.

Así, por ejemplo, los conceptos de los apartados x) e y) (vivienda y alojamiento adecuado y vivienda y alojamiento digno) son muy simi-

lares y, a fin de aligerar el texto, se podrían sintetizar en uno solo del siguiente tenor:

“Vivienda y/o alojamiento digno y adecuado: Es la vivienda o el alojamiento cuyas características técnicas son acordes a los criterios de habitabilidad y, que por su tamaño, ubicación y características, resulta apropiado para la residencia de una concreta persona, familia o unidad de convivencia.”

En otro orden de cosas, el apartado dd) define la vivienda de segunda residencia, estableciendo que no se considerará como tal la vivienda distinta de la principal ubicada en el mismo término municipal que ésta. Proponemos una mayor concreción en la delimitación territorial, ya que no tiene sentido que no se considere vivienda de segunda residencia una que esté en el mismo municipio, y sí otra ubicada en uno colindante, salvo que se acredite su uso intermitente o en estancias temporales.

18/11 d

Se debe tener en cuenta que hay municipios en los que las distancias entre viviendas pueden ser mayores que entre municipios colindantes, y que de acuerdo con la actual definición, una vivienda podría considerarse segunda residencia y otra no, aun cuando su uso en ambos casos fuese intermitente o de estancias temporales, lo cual, ciertamente, no supone un trato equitativo.

Por ello, sugerimos una mejor delimitación del concepto de vivienda de segunda residencia, y proponemos, por ejemplo, la redacción siguiente:

dd) Vivienda de segunda residencia: es la vivienda de titularidad de quien disponiendo ya de una vivienda principal, utiliza otra de modo intermitente o en estancias temporales. Las viviendas de la misma titularidad, que superen el número de dos, no se considerarán, en ningún caso, vivienda de segunda residencia. Tampoco se considerará como tal, la vivienda distinta de la principal que se halle ubicada en el mismo término municipal **o en otros**

municipios cuya distancia, entre los municipios en los que están las viviendas, sea inferior a xx kilómetros de la principal, salvo que se acredite su uso intermitente o en estancias temporales”.

Artículo 6. Acción pública y derecho subjetivo

En primer lugar, recomendamos, en el apartado 2 de este artículo, sustituir la expresión “fiscalizar” por la de “recurrir”, dado que fiscalizar significa inspeccionar, investigar o indagar, y no creemos que ese sea el sentido del que se pretende dotar a esa frase.

18/11 d

Por otro lado, opinamos que la actual redacción del apartado 3 puede suponer un choque con los principios de subsidiariedad (que tiene por objeto garantizar una toma de decisión lo más cerca posible del ciudadano) y de autonomía municipal, garantizada en los artículos 137 y 140 de la Constitución.

En virtud de ello, se propone una redacción alternativa:

*“3) Las Administraciones Municipales que dispongan de viviendas, alojamientos dotacionales y/o suelo residencial o de equipamiento dotacional calificado con posibilidad de construir alojamientos dotacionales, **en colaboración con el departamento competente en materia de vivienda del Gobierno Vasco en la forma que reglamentariamente se determine, deberán destinarlo a dar satisfacción a la reclamación prevista en el apartado precedente, cuando la misma se formule por parte de personas empadronadas en el correspondiente término municipal**”.*

Artículo 7.1. Derecho de acceso a la ocupación legal de una vivienda o alojamiento

Se dice que *“todas las personas con vecindad administrativa en cualesquiera municipios de la Comunidad Autónoma de Euskadi, tienen el derecho a disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible,*

definida con arreglo a los parámetros establecidos en el artículo primero de esta ley”.

Creemos que esta disposición puede entrar en contradicción con la Exposición de Motivos, donde el derecho a la ocupación legal estable de una vivienda se les reconoce a las personas extranjeras residentes “según lo disponen los tratados internacionales y las leyes”. Por seguridad jurídica convendría aclarar qué tipo de residencia (si la derivada de la “Ley de Extranjería” o la de la vecindad administrativa) es la que se va a tener en cuenta. Del conjunto del Anteproyecto de Ley deducimos que se trata de la vecindad administrativa, lo cual valoramos positivamente, y creemos que debería explicitarse con mayor claridad.

18/11 d

Artículo 8.1. Necesidad de vivienda

Creemos que la definición de necesidad de vivienda que se realiza es excesivamente restrictiva porque se refiere exclusivamente al ámbito de la exclusión social, cuando también debería hacer referencia al colectivo juvenil y sus dificultades de emancipación. Por ello, sugerimos completar la redacción de este primer apartado en los términos siguientes:

*“1. Se considera que una persona, familia o unidad convivencial tiene necesidad de vivienda, cuando no disponiendo de alojamiento estable y/o adecuado, tampoco cuenta con los medios económicos precisos para obtenerlo, encontrándose por ello, **bien en riesgo de caer en situación de exclusión social, bien en situación de imposibilidad de realizar una vida independiente y autónoma**”.*

Artículo 9. Modos de satisfacción y requisitos de exigencia del derecho subjetivo

En primer lugar, se dice que en defecto de vivienda o alojamiento, y con carácter subsidiario, la satisfacción del derecho subjetivo a la

vivienda podrá verificarse mediante el establecimiento de un sistema de prestaciones económicas.

Debe tenerse en cuenta que ya existe una prestación de vivienda. Nos parece un error la creación de sistemas distintos para cubrir una misma necesidad, máxime cuando el propio Anteproyecto de Ley recoge en su Disposición Adicional Quinta que el ejercicio de las competencias de la Prestación Complementaria de Vivienda pasará al Departamento del Gobierno Vasco competente en materia de vivienda. Además, la norma parece olvidar que la Prestación Complementaria de Vivienda no es una prestación independiente, sino que está articulada como un complemento de la Renta de Garantía de Ingresos.

18/11 d

Por otra parte, del requisito establecido en el apartado 3.c) de este artículo se desprende que quien no acredite unos ingresos anuales comprendidos entre los límites que se establecerán reglamentariamente, no tendrá derecho a la ocupación de una vivienda digna y adecuada, sin menoscabo del destino de los alojamientos dotacionales (vid. Art. 22) y de la previsión contenida en el apartado 1 del artículo 33 del Anteproyecto de Ley: *“Todo ello sin perjuicio de establecer cupos destinados a resolver necesidades de carácter social.”*

Dada, pues, la trascendencia y el alcance que suponen esos límites retributivos, parece lógico que se fijen en la Ley y no en el Reglamento y, de hecho, así se delimitan temporalmente en la Disposición Transitoria Quinta del Anteproyecto, donde se establecen los límites de 15.000, 12.000 y 9.000 euros anuales de renta para el primero, segundo y tercer años naturales desde la entrada en vigor de la Ley, junto con otra serie de requisitos, para poder acceder al derecho.

Por todo ello, estimamos que se podrían utilizar parámetros fijos u otros que son actualizados de forma periódica sin necesidad de realizar modificación de la Ley, como por ejemplo la Renta de Garantía de Ingresos o el salario mínimo interprofesional, ponderados en función de la composición de la unidad de convivencia solicitante y de

su antigüedad de inscripción en el registro oficial correspondiente, tal como se realiza en la ya citada Disposición Transitoria Quinta.

Y es que un derecho subjetivo de tal trascendencia debe regularse por Ley, y no por Reglamento.

Artículo 13.2. El Registro de Solicitantes de Vivienda Protegida y Alojamientos Dotacionales

Se establece que *“caso de que un adjudicatario de vivienda renunciara a la vivienda adjudicada, por causa distinta a las excepcionadas en la normativa de desarrollo, cursará baja en el Registro y no podrá volver a inscribirse hasta transcurridos dos años desde la fecha de la renuncia”*. 18/11 d

Este Consejo opina que esta previsión no desincentiva las renunciaciones injustificadas y que debería ampliarse el plazo de exclusión y obligarse a la reparación de los daños ocasionados a terceros, ya que una renuncia injustificada implica importantes gastos e inconvenientes para los promotores de las viviendas.

Artículo 14.1. Constitución del Patrimonio Público de Suelo de la Comunidad Autónoma

En primer lugar, valoramos positivamente la constitución del Patrimonio Público de Suelo de la Comunidad Autónoma con la finalidad de regular el mercado del suelo y de la vivienda. Sin embargo, más adelante (artículo 16) se reconocen como recursos para su creación *“la cantidad que se consigne en los Presupuestos Generales de la CAPV”*, no haciendo alusión a la obligatoriedad de consignar una partida anualmente, ni a una cuantía mínima anual. Entendemos que sin una financiación pública suficiente, la posibilidad de crear este patrimonio público de suelo puede quedarse en una mera declaración de intenciones.

Asimismo, se dice que la finalidad del Patrimonio Público de Suelo es

“regular el mercado del suelo y de la vivienda”. Si bien la adquisición de suelo se incluye entre los fines del Patrimonio Público de Suelo (artículo 15.1.a), creemos se debería incorporar expresamente al artículo 14, en consonancia con lo establecido en el artículo 111 de la Ley 2/2006, de 30 de Junio, de Suelo y Urbanismo³.

Por ello, sugerimos completar el texto del apartado 1 del artículo 14 como sigue:

*“1. En el seno de la Administración General de la Comunidad Autónoma, sin personalidad jurídica, se crea el Patrimonio Público de Suelo de la Comunidad Autónoma del País Vasco, con la finalidad de regular el mercado del suelo y de la vivienda, **así como la consecución de suelo para actuaciones de iniciativa pública y, en particular, para la construcción de viviendas sometidas a algún régimen de protección público.** Su objeto es potenciar actuaciones de iniciativa pública relacionadas con la promoción, urbanización y construcción de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública o alojamientos dotacionales; con el fomento de la vivienda de alquiler, con la regeneración y la renovación urbana, y con la rehabilitación de la edificación y del patrimonio edificado residencial”.*

Artículo 21. Tipos de vivienda de protección pública

Apreciamos en este artículo que el desarrollo reglamentario al que se remiten las características de las distintas viviendas de protección pública, en cuanto a su precio o renta correspondiente, requisitos de

³Dicho artículo se encuentra ubicado en el Título IV, capítulo I, rubricado “Patrimonios Públicos del Suelo”, y establece que “Los patrimonios públicos de suelo tienen las siguientes finalidades legales:

a. Regular el mercado de suelo.

b. Regular el mercado de la vivienda.

c. Facilitar el desarrollo territorial y urbanístico mediante la consecución de suelo para actuaciones de iniciativa pública y, en particular, para la construcción de viviendas sometidas a algún régimen de protección público”.

acceso, medidas financieras, etc., es excesivo y que más que desarrollar la Ley, se están regulando materias que deberían ser abordadas por esta.

Artículo 33. Procedimiento de adjudicación de las viviendas de protección pública y de los alojamientos dotacionales

El apartado primero de este artículo establece:

“1. Las viviendas de protección pública, cualquiera que sea su tipología, tipos de promoción o régimen de ocupación legal, se adjudicarán ante fedatario/a público/a, mediante el procedimiento que se determine reglamentariamente, en el que se baremarán las solicitudes otorgando prioridad a los solicitantes en atención al número de miembros de la unidad familiar o de convivencia así como a su antigüedad como demandante de vivienda. Todo ello sin perjuicio de establecer cupos destinados a resolver necesidades de carácter social. En todo caso se garantizarán los principios de publicidad y libre concurrencia, y el procedimiento de adjudicación no podrá iniciarse, en ningún caso, antes de la obtención de la calificación provisional de la promoción”.

Este Consejo considera que la Ley de Vivienda debe establecer el procedimiento de adjudicación de las viviendas de protección pública, y que no se puede dejar al arbitrio del desarrollo reglamentario, mostrándose partidario del modelo mixto de adjudicación (prebaremación más sorteo público), al menos mientras exista una importante demanda no satisfecha⁴.

⁴Precisamente, uno de los aspectos más controvertidos en el acceso a la vivienda protegida es su procedimiento de adjudicación. Los sorteos han encontrado justificación en la intención de evitar procedimientos pocos claros. Y, por otro lado, la baremación tiene en cuenta las circunstancias de cada demandante debe establecer una relación jerárquica para dar prioridad a quienes vivan en una situación económica más compleja.

Artículo 36.1. Incumplimiento sobrevenido de los requisitos necesarios para la adjudicación

Se considera causa de incumplimiento sobrevenido de los requisitos necesarios para la adjudicación de una vivienda de protección pública, tanto en propiedad como en derecho de superficie, la adquisición “inter-vivos”, con posterioridad a la adjudicación de la vivienda de protección pública, de una vivienda libre, ubicada en cualquier lugar del Estado.

18/11 *d* Quiere ello decir que la adquisición “mortis causa” no es una motivo de incumplimiento sobrevenido, lo cual ciertamente nos llama la atención. Creemos que debe sopesarse si ello debería ser así en todos los casos, o debería establecerse algún tipo de valor máximo una vez superada el cual se consideraría igualmente motivo de incumplimiento sobrevenido.

Opinamos que quien recibe una vivienda libre en su integridad, tanto sea inter-vivos como mortis causa, debería posibilitar que otras personas menos afortunadas puedan acceder a los beneficios de los que en su momento disfrutó, cuando se encontraba en una situación menos afortunada.

Artículo 38.2. Requisitos previos para los actos de disposición

Respecto a la previsión contenida en este artículo, que permite el subarriendo coyuntural o cesión temporal de habitaciones, debe indicarse que no lo compartimos, tal y como está redactada.

Se alude a que no se produzca incumplimiento de la función social. Del tenor literal del artículo se deduce que debe ser a título gratuito, pero esto es difícilmente controlable y pueden darse casos de abuso. Además, habrá de estarse al número de miembros de la unidad de convivencia, para ver si existe disponibilidad de espacio en la vivienda.

Sería deseable que este artículo, bien remitiera expresamente al Reglamento para concretar las condiciones y personas que pueden ser objeto de subarriendo (vínculo familiar, por ejemplo), bien eliminara y prohibiera este tipo de posibilidades (tal y como ocurre en la Ley Catalana de Vivienda, Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del Derecho a la Vivienda).

Capítulo VII. Intervención en la edificación y en los conjuntos urbanos y rurales (artículo 40 y siguientes)

Consideramos altamente positivo que esta norma fomente la rehabilitación de edificios y regeneración de áreas urbanas y rurales, como medio de puesta en valor del patrimonio edificado con criterios de sostenibilidad ambiental y presupuestaria.

18/11 d

En este sentido, llamamos la atención sobre la necesidad de rehabilitación del parque de caseríos que conforman nuestro mundo rural y nuestro patrimonio arquitectónico más singular, ya que la mayoría de estos reúnen una serie de características (antigüedad, dimensiones, deficiencias de accesibilidad y climatización...) que hacen imprescindible un notable esfuerzo de rehabilitación.

Por este motivo, sugerimos la inclusión, en este capítulo de la Ley, de una disposición específica que haga referencia a la puesta en marcha de un sistema de ayudas a la rehabilitación de caseríos, teniendo en cuenta su alto valor patrimonial y cultural.

Artículo 41.4. Conservación y puesta en valor del patrimonio edificado para el disfrute de una vivienda digna y adecuada. Específico deber de conservación de las viviendas de protección pública

Respecto al incumplimiento grave de los deberes de rehabilitación, opinamos que la Ley es excesivamente taxativa y no contempla excepciones, como puede ser la imposibilidad económica, caso muy frecuente. Pensemos, por ejemplo, en una persona perceptora de pensión no contributiva o de viudedad con rentas bajas.

Asimismo, este Consejo opina que son necesarias medidas efectivas de promoción de la rehabilitación, a fin de que la apuesta del Departamento por estas actividades no quede en un mero desiderátum.

Artículo 59. Infravivienda

En relación a la infravivienda, se recomienda añadir un apartado en este artículo que obligue a las Administraciones Públicas a promover medidas para acoger a las personas que ocupan estos inmuebles, mediante contratos de alquiler o con cesión de uso, de modo que estas personas tengan garantizado su derecho a la vivienda.

18/11 d

Artículo 63.2. Medios para acreditar el uso inadecuado de las viviendas

Se establece que *“las compañías suministradoras y entidades gestoras de los servicios señalados en el apartado primero de este artículo, estarán obligadas a facilitar los datos que se requieran para acreditar el uso inadecuado de las viviendas, con pleno respeto a la normativa de protección de datos”*.

Se sugiere que las Administraciones solamente puedan dirigirse a las citadas compañías suministradoras previa acreditación de fundadas sospechas de un uso inadecuado de las viviendas, pues en otro caso se está facultando a las Administraciones a realizar un uso arbitrario de sus facultades.

Artículo 81.k) Infracciones muy graves

Se considera infracción muy grave *“transmitir, alquilar o ceder el uso de una vivienda de protección pública o alojamiento dotacional, a personas que no cumplan con los requisitos legales para ello”*.

Recomendamos sustituir *“a personas que no cumplan con los requisitos legales para ello”* por *“sin cumplir los requisitos legales para ello”*, dado que estos requisitos van más allá de la figura de la persona arrendadora.

Artículo 87.5. Importes de las sanciones y destino

Se dice que *“la reparación, voluntariamente y por parte del infractor, de los daños ocasionados al interés público con la infracción, cuando tal restitución se produzca durante la tramitación del procedimiento sancionador y no se interpongan recursos judiciales en relación al mismo, conllevará una reducción o condonación del cincuenta por ciento del importe de la sanción”*.

Con esta redacción, parece que se premia a quien no interpone recursos judiciales, lo cual en nuestra opinión supone una desafortunada manera de actuar, por lo que sugerimos la supresión de la expresión arriba subrayada. Creemos que la reducción o condonación del cincuenta por ciento del importe de la sanción, debería efectuarse por el hecho de que la reparación de los daños ocasionados al interés público por parte del infractor se realice de forma voluntaria, cuando tal restitución se produzca durante la tramitación del procedimiento sancionador.

18/11 d

Consideración de carácter formal

Sugerimos homogeneizar, a lo largo de todo el texto sometido a nuestra valoración, el uso del lenguaje, mediante el empleo, al aludir a las administraciones, de las expresiones con mayúsculas al referirse a las Diputaciones Forales, las Entidades Locales en general y a los Ayuntamientos, al objeto de homogeneizar el tratamiento ortográfico de estas instituciones.

V. CONCLUSIÓN

El CES Vasco considera adecuada la tramitación del Anteproyecto de Ley de Vivienda, con las consideraciones que este órgano consultivo ha efectuado.

En Bilbao, a 21 de octubre de 2011

Vº Bº El Presidente
Juan María Otaegui Murua

El Secretario General
Francisco José Huidobro Burgos

