



León, a 10 de enero de 2012

Consejería de la Presidencia de la Junta de Castilla y León
Ilmo. Sr. Secretario General
Plaza de Castilla y León, 1
47071 – VALLADOLID

Expediente: 20101981 Actuación de oficio

Asunto: desarrollo e intensificación del programa de fomento del alquiler / Resolución

Centro directivo: Consejería de Fomento y Medio Ambiente

Ilmo. Sr.:

Es un lugar común señalar que el fomento del alquiler debe configurarse como uno de los elementos básicos de las políticas públicas de vivienda dirigidas a proteger y a tratar de garantizar un derecho de contenido económico y social, como es el acceso a una vivienda digna y adecuada, recogido en la Constitución Española (artículo 47) y en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León (artículo 16.14). Sin embargo, a pesar de la existencia de un consenso bastante generalizado en torno a la idea anterior, que se ha mantenido a lo largo de los últimos años, lo cierto es que una de las características propias del mercado de la vivienda en España, en general, y en Castilla y León, en particular, es el escaso porcentaje cuantitativo que las viviendas en alquiler suponen en relación con aquellas cuyo régimen de tenencia es la propiedad, con hipoteca o sin ella.

En efecto, en el año 1981 el porcentaje de vivienda en alquiler en España era un 18,1 %, porcentaje que descendió hasta un 11 % en el año 2005¹. Los esfuerzos realizados por las distintas administraciones públicas lograron que el número de familias que optaron por acceder a su vivienda habitual en alquiler aumentara en un 18 % en 2008, haciendo que el porcentaje del régimen de tenencia de viviendas ascendiera hasta el 13,2 %².

¹ Fuente: BORGIA SORROSAL, S., FERNÁNDEZ LÓPEZ, M.A. y NAVAU MARTÍNEZ-VAL, P. *La Vivienda en Alquiler en España: Pasado, Presente y Futuro de la Política Legislativa Estatal*, Revista Jurídica de Castilla y León, n.º 24, mayo 2011 (págs. 177-227)

² Fuente: *Informe sobre la Situación del Sector de la Vivienda en España*, abril de 2010, Ministerio de la Vivienda.



Esta incidencia del alquiler en España contrasta con la situación en los países de nuestro entorno: la media europea supone el 32 % de viviendas en alquiler, destacando el caso de Alemania con un 53 %, y de Holanda con un 45 %. No en vano, España y Grecia son los países con una menor cifra de viviendas en régimen de alquiler³.

En Castilla y León, por su parte, la tendencia señalada se mantiene e incluso se incrementa. Según los datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística⁴, de un total de 889.197 hogares existentes en Castilla y León, sólo 77.286 (un 8,7 %) disponen de una vivienda en régimen de alquiler. En el año 2006, únicamente Castilla-La Mancha, Murcia, Navarra y Comunidad Valenciana presentaban porcentajes de viviendas en alquiler inferiores al de Castilla y León⁵.

Como conclusión a esta breve exposición de datos, se puede afirmar que las medidas normativas y ejecutivas que vienen siendo adoptadas por las diferentes instituciones públicas han tenido una eficacia limitada en orden a incrementar el número de ciudadanos y familias que escogen el alquiler como forma de acceso a una vivienda.

Quizás por este motivo los defensores del pueblo, en el marco de sus funciones, vienen recomendando a las administraciones públicas el incremento y la revisión de las medidas diseñadas con el fin de fomentar el alquiler en España en general, y en cada una de las comunidades autónomas en particular.

Así, por ejemplo, ya en el año 2003, con motivo de la celebración de las XVIII Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo, se celebró en la sede de esta Procuraduría del Común un taller sobre el derecho de acceso a la vivienda. Pues bien, uno de los puntos de las conclusiones del citado taller se refirió al *fomento del alquiler* y en el mismo se ponían de manifiesto, entre muchas otras, las siguientes conclusiones consensuadas por todas las instituciones acerca del arrendamiento de viviendas:

“Una de las características peculiares del mercado inmobiliario español, en relación con el de los países de nuestro entorno, es la generalización del régimen de propiedad como forma de acceso a la vivienda. Frente a esta situación, es necesario llamar la atención sobre la conveniencia del régimen de alquiler para facilitar el acceso a viviendas dignas a amplios grupos de población que, por su nivel de ingresos, carecen de la posibilidad de adquirir en propiedad tales viviendas.

³ Fuente: BORGIA SORROSAL, S., FERNÁNDEZ LÓPEZ, M.A. y NAVAU MARTÍNEZ-VAL, P., op.cit.

⁴ Fecha de cierre de entrada de datos: 28 de febrero de 2011

⁵ Fuente: BORGIA SORROSAL, S., FERNÁNDEZ LÓPEZ, M.A., NAVAU MARTÍNEZ-VAL, P, y DELGADO GIL, A. *El Mercado del Alquiler en Castilla y León. Comparativa con el resto de España*. 12.º Congreso de Economía de Castilla y León. Valladolid, 21 y 22 de octubre de 2010.



En consecuencia, los poderes públicos deben hacer una apuesta decidida por el alquiler como régimen de acceso a la vivienda, adoptando medidas que favorezcan la oferta de alquileres y haciendo más atrayente, desde un punto de vista económico, su demanda, logrando, al mismo tiempo, que disminuya el número de viviendas vacías existentes en la actualidad.

(...)

Uno de los principales inconvenientes con los que se enfrenta la actuación de los poderes públicos dirigida a fomentar el alquiler de vivienda, es la especial reticencia de muchos propietarios a arrendar ante los posibles perjuicios que un arrendatario incumplidor pueda causarles. En este sentido resulta especialmente conveniente la adopción de medidas dirigidas a dotar de mayor cobertura jurídica y garantías a aquellos.

Una de estas medidas, llevada a cabo ya en alguna Comunidad Autónoma y cuya extensión resultaría muy conveniente, es el desarrollo de programas de alquiler entre particulares, en los cuales la Administración actúa como intermediario entre las dos partes y ampara el arrendamiento de la vivienda, suscribiendo un seguro que garantiza el pago de la renta y los posibles daños que se puedan ocasionar a las viviendas”⁶.

Podría pensarse que en el contexto actual de crisis profunda de la actividad económica en general, y del sector inmobiliario en especial, las conclusiones anteriores podían haber perdido su vigencia. Sin embargo, parece imponerse la afirmación contraria: el alquiler se erige como una opción necesaria y conveniente en una situación económica y social como la que vive en la actualidad España y Castilla y León.

En palabras del *Informe sobre la Situación del Sector de la Vivienda en España*, citado en la nota núm. 2, “... las ventajas económicas, sociales y laborales que ofrece el alquiler son innumerables. Entre otras, facilita la elección de vivienda de los ciudadanos, adecuándola a las diferentes necesidades del ciclo vital, fomenta la movilidad geográfica de los trabajadores, permite disminuir el endeudamiento de los hogares y ofrece mayor flexibilidad ante fluctuaciones de los ingresos de la unidad familiar. Además del lado de la oferta, el impulso al alquiler permite dar salida a una parte importante del «stock» de vivienda existente, contribuyendo así a la reactivación del sector de la construcción y de la economía en general”.

Así lo hemos entendido también los defensores del pueblo, quienes, en el mes de septiembre de 2010, celebramos en La Rioja las XXV Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo. Las circunstancias económicas y sociales y la forma en la cual las mismas afectan a los derechos de los ciudadanos impusieron que el tema a tratar en aquellas fuera el del impacto de la crisis económica en el

⁶ Una copia del documento de conclusiones del citado taller fue remitido a la, entonces, Consejería de Fomento, con fecha 27 de octubre de 2003.



ejercicio de los derechos de las personas (sin duda, aquellas circunstancias se mantienen aún en la actualidad e, incluso, podemos afirmar que han sufrido un agravamiento).

Uno de los aspectos de aquel impacto que allí se trató fue el relacionado con la necesidad de reorientar las políticas públicas de vivienda a la vista del contexto de crisis que estamos viviendo y que, indudablemente, está afectando de una forma especialmente virulenta al sector inmobiliario. En aquel marco se puso de manifiesto que una de las medidas más relevantes para minimizar, tanto como sea posible, los efectos de las crisis económica, en general, y de la inmobiliaria en particular, sobre el derecho constitucional de todos a acceder a una vivienda digna y adecuada, es la consistente en el fomento del alquiler, afirmándose allí la necesidad de mantener las ayudas al alquiler y de priorizar en los planes urbanísticos y de vivienda el arrendamiento como forma de acceso a una vivienda digna y adecuada⁷.

Pues bien, como señalábamos en la petición de información formulada en la presente actuación de oficio, la apuesta por el alquiler como medio de satisfacción del derecho de todos los ciudadanos a acceder a una vivienda digna y adecuada, se ha plasmado en esta Comunidad en la Ley 9/2010, de 30 de agosto, del derecho a la vivienda de la Comunidad de Castilla y León, donde se incluye un Título dedicado exclusivamente al *fomento del alquiler*.

En efecto, el Título V de la citada Ley, integrado por los artículos 83 a 86, regula, con carácter general, las actuaciones integrantes del programa de fomento del alquiler, concretadas en la intermediación en el arrendamiento de vivienda entre su propietario y el futuro arrendatario, y en la puesta de la vivienda, por parte de su propietario, a disposición directamente de la Administración autonómica o de entidades vinculadas a la misma.

⁷ Al margen de las conclusiones alcanzadas en las Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo, han sido numerosas las Resoluciones dirigidas por esta Procuraduría a esa Administración autonómica en relación con su intervención respecto al alquiler de viviendas. No siendo necesario detenerse aquí en las numerosas resoluciones referidas a quejas concretas planteadas por los ciudadanos sobre la aplicación de medidas dirigidas al fomento del alquiler de viviendas en Castilla y León (por ejemplo, relativas a las ayudas al arrendamiento o al funcionamiento de la Reserva de Viviendas Vacías para Alquiler), citaremos, a modo de ejemplo, tres resoluciones generales emitidas en otras tantas actuaciones de oficio iniciadas por esta Institución: expediente OF/06-18/06 (exigencia de la acreditación de un nivel mínimo de ingresos para acceder a las ayudas al alquiler); OF/06-21/06 (medidas de fomento del acceso a una vivienda digna y adecuada de la población inmigrante); y OF/06-6/06 (fomento del acceso a una vivienda digna de las víctimas de violencia de género). Todas ellas, aceptadas en términos generales por la, entonces, Consejería de Fomento, tenían como fundamento un principio general de fomento del alquiler como vía de satisfacción del derecho constitucionalizado en el artículo 47 de la Carta Magna, para todos los ciudadanos en general, o para grupos específicos de personas necesitados de especial protección.



Hasta la fecha, este programa de fomento del alquiler se ha venido desarrollando a través de dos instrumentos: la Reserva de Viviendas Vacías para Alquiler (en adelante, *REVIVAL*); y la Bolsa de Viviendas en Alquiler para Jóvenes.

Como consecuencia de la relevancia concedida por esa Administración autonómica a ambos mecanismos de fomento del alquiler de viviendas, la intensificación de su implementación en el mercado inmobiliario se ha configurado en la Agenda para la Población de Castilla y León 2010-2020 como una de las medidas programadas para lograr el objetivo específico de mejorar significativamente los apoyos para la emancipación de los jóvenes, dentro de un objetivo más genérico como es el de mejorar la evolución demográfica de la Comunidad.

En concreto, en el Acuerdo 44/2010, de 14 de mayo, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprobó aquella Agenda, se contempla la siguiente medida dirigida a lograr los objetivos señalados:

“1.d.2 Intensificación del programa de fomento del alquiler, con el objetivo de alcanzar, en 2015, 6.000 viviendas inscritas en REVIVAL y en la Bolsa de Alquiler y 4.000 contratos formalizados, a través de:

I.- extensión, a partir de 2011, de la reserva de viviendas vacías en alquiler (REVIVAL) a localidades de más de 5.000 habitantes, flexibilizando los requisitos de inscripción de los arrendatarios, ajustando los precios con los propietarios y estableciendo incentivos a la cesión de viviendas por su parte en función de la duración de la cesión;

II.- extensión, en 2011, a todas las capitales de provincia del programa Bolsa de Alquiler para Jóvenes;

III.- incentivar progresivamente a partir de 2011, el alquiler con opción a compra, especialmente para jóvenes;”

No cabe duda, por tanto, de la importancia que los poderes legislativo y ejecutivo de esta Comunidad atribuyen a las políticas públicas de fomento del alquiler de viviendas en un contexto de dificultad para hacer efectivo, en muchos casos, el derecho constitucional y estatutario de acceso a una vivienda digna y adecuada.⁸

⁸ Con posterioridad a nuestra petición de información, tuvo lugar, con fecha 26 de julio de 2011, la comparecencia del Excmo. Sr. Consejero de Fomento y Medio Ambiente ante la Comisión Extraordinaria de Fomento y Medio Ambiente de las Cortes de Castilla y León. En la misma, se identificaba el fomento del alquiler como uno de los tres ejes de la política de vivienda, afirmando aquel lo siguiente al respecto:

“En este sentido, haremos un especial esfuerzo en las ayudas dirigidas a quienes se encuentren en situación de desamparo económico. En colaboración con los Ayuntamientos, pondremos en marcha un nuevo programa de alquiler social, ampliando el parque público de viviendas en alquiler, poniendo ahora el foco en los colectivos que



Por este motivo, esta Procuraduría consideró, en su día, de especial interés constatar el desarrollo del programa de fomento del alquiler en Castilla y León, así como las previsiones de intensificación futura del mismo, motivo por el cual se inició la presente actuación de oficio y se requirió a esa Administración autonómica información acerca de los siguientes datos:

- número de viviendas inscritas en el sistema de *REVIVAL*;
- número de potenciales arrendatarios incluidos en el Registro Abierto de Potenciales Arrendatarios (en adelante, *RAPA*);
- número de contratos de arrendamiento formalizados en 2010 a través de la gestión de *REVIVAL*;
- número de contratos de arrendamiento celebrados desde 2007 hasta la actualidad a través de la Bolsa de Alquiler para Jóvenes; y, en fin,
- actuaciones concretas previstas para el año 2011 dirigidas a promover la intensificación del programa de fomento del alquiler programada en la medida 1.d.2 de la Agenda para la población de Castilla y León 2010-2020, y calendario establecido para su adopción.

En atención a nuestra petición de información, esa Administración autonómica nos ha remitido un informe, en el cual se da respuesta a los puntos antes señalados, excepto al último, a través de los tres cuadros siguientes:

se encuentren en régimen de exclusión social. Daremos un impulso al programa de fomento del alquiler mediante la extensión de los Programas Revival y Bolsa de Alquiler Joven en nuestros municipios, con el objeto de que un mayor número de viviendas vacías se incorporen al mercado de alquiler. Y prestaremos especial atención a nuestros jóvenes para que en esta legislatura cuatro mil jóvenes castellanos y leoneses vean favorecido el acceso a una vivienda en el marco de las dieciocho mil previstas para esta legislatura, y también a la población del medio rural, mediante el impulso de un nuevo tipo de vivienda protegida adaptada a las necesidades y demandas en este ámbito” (Diario de Sesiones C núm.17, de 26 de julio de 2011, pág. 249).



- Viviendas inscritas en *REVIVAL*:

	2007	2008	2009	2010	TOTAL
AV	32	20	37	38	127
BU	121	57	134	192	504
LE	109	52	58	50	269
PA	91	45	40	44	220
SA	74	8	38	54	234
SG	28	20	36	18	102
SO	18	3	5	4	30
VA	324	282	305	307	1.218
ZA	37	19	20	43	119
TOTAL	834	566	673	750	2.823

- Potenciales arrendatarios inscritos en el *RAPA*:

	2007	2008	2009	2010	TOTAL
AV	23	55	37	51	166
BU	202	173	263	430	1068
LE	21	55	55	65	196
PA	41	30	30	65	166
SA	25	62	54	145	286
SG	37	32	38	18	125
SO	29	41	23	21	114
VA	421	537	594	727	2279
ZA	4	10	37	50	101
TOTAL	803	995	1.131	1.572	4.501

- Contratos de arrendamiento formalizados a través de *REVIVAL* y Bolsa de Alquiler:

	2007	2008	2009	2010	TOTAL
AV	11	7	17	33	68
BU	91	67	121	209	488
LE	13	24	43	60	140
PA	35	13	20	46	114
SA	24	21	33	67	145
SG	9	2	9	7	27
SO	13	0	5	5	23
VA	365	261	352	544	1.522
ZA	2	4	21	41	68
TOTAL	563	399	621	1.012	2.595



Por otra parte, en relación con el último de los puntos sobre los que solicitó información (actuaciones previstas para el año 2011 en relación con la medida I.d.2 de la Agenda para la Población de Castilla y León 2010-2020), esa Administración autonómica nos ha puesto de manifiesto lo siguiente:

- Se encuentra en fase de estudio y elaboración la correspondiente modificación del Decreto 100/2005, de 22 de diciembre, por el que se regula la Reserva de Viviendas Vacías para Alquiler (*REVIVAL*) de Castilla y León, que articule el régimen de esta figura en relación con la extensión del *REVIVAL* a localidades de más de 5.000 habitantes, flexibilizando los requisitos de inscripción de los arrendatarios, ajustando los precios con los propietarios y estableciendo incentivos a la cesión de viviendas por su parte en función de la duración de la cesión.

- Se han entablado conversaciones con el Consejo General de Cámaras de la Propiedad Urbana y se encuentra próximo a su firma un Convenio Específico de Colaboración con el objeto de establecer una colaboración entre la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León y el Consejo General de Cámaras de la Propiedad Urbana para la prestación en las dependencias de estas de servicios de información al ciudadano en materia de vivienda y para la gestión de la bolsa de alquiler para jóvenes en todas las capitales de provincia.

- Se encuentra en fase de estudio y redacción el proyecto de Decreto de desarrollo y aplicación del Plan de Vivienda de Castilla y León, en el que se buscará configurar un régimen jurídico adecuado que incentive, de forma progresiva, el alquiler con opción a compra, previendo una regulación que dirija con preferencia la vivienda protegida a esta fórmula de adquisición con especial atención al sector de la población más joven, facilitando así su acceso a una vivienda digna.

A la vista de la información obtenida, procede comenzar señalando que la presente Resolución se formula desde la perspectiva de la obligación constitucional, estatutaria y legal que los poderes públicos (en este caso, esa Administración autonómica) tienen de orientar su actuación hacia la satisfacción del derecho de todos los ciudadanos a acceder a una vivienda digna y adecuada. Esta obligación constituyó también el fundamento de la Resolución formulada el pasado 11 de octubre en la actuación de oficio registrada con el número 20101971, referida a la conversión de viviendas libres en viviendas protegidas en Castilla y León, que ha sido aceptada recientemente por la Consejería de Fomento y Medio Ambiente (escrito registrado de salida con fecha 22 de diciembre y número 2011080008560). Consideramos conveniente reiterar aquí el desarrollo de aquel fundamento expuesto en la precitada Resolución, a la que nos volveremos a referir con posterioridad.

Señalábamos allí que, desde un punto de vista constitucional, el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada se configura como un principio rector de la política social y económica cuyo reconocimiento, respeto y protección debe informar la legislación positiva y la actuación de los poderes públicos, quienes, en concreto, deben promover las condiciones necesarias y establecer las normas



pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación (artículos 47 y 53.3 de la Constitución Española). A lo anterior debemos añadir aquí, a los efectos que nos interesan, la posibilidad constitucional reconocida a las comunidades autónomas de que asuman competencias en materia de vivienda (artículo 148. 1 3.^a).

Por su parte, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León también ha recogido previsiones en relación con el derecho de acceso a una vivienda digna. En concreto, su artículo 16.14 configura “*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*” como un objetivo a cuyo cumplimiento deben orientar sus actuaciones los poderes públicos (art. 16.14 del Estatuto de Autonomía). Además el artículo 70.6.º del Estatuto de Autonomía atribuye, dentro del marco constitucional, a la Comunidad de Castilla y León la competencia exclusiva en materia de vivienda, correspondiendo a la misma la capacidad legislativa y reglamentaria, así como la función ejecutiva y la de inspección.

En desarrollo de las previsiones anteriores, las Cortes de Castilla y León aprobaron la precitada Ley 9/2010, de 30 de agosto, del derecho a la vivienda de la Comunidad de Castilla y León, con la cual se tratan de establecer las bases necesarias en orden a lograr el efectivo derecho de los castellano y leoneses al acceso a una vivienda digna y adecuada “... *mediante la ejecución de políticas activas en materia de vivienda en coordinación con todas las Administraciones Públicas y de acuerdo con los necesarios criterios de planificación que se deriven de un conocimiento exhaustivo de la demanda real de vivienda*” (Exposición de Motivos de la Ley).

En su artículo 2, se identifican como principios generales a los cuales, entres otros, debe sujetarse la política de vivienda de las Administraciones Públicas de Castilla y León los siguientes:

- la contribución a hacer efectivo el derecho a disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible a las personas que tengan algún tipo de discapacidad, en condiciones de igualdad, con atención preferente a los colectivos de especial protección recogidos en la Ley (letra a);
- la protección de los derechos de los ciudadanos en la adquisición o arrendamiento de una vivienda (letra b);
- el establecimiento, desarrollo y ejecución de una planificación en materia de vivienda de acuerdo con las necesidades reales de los ciudadanos y de sus circunstancias personales, sociales, económicas y laborales (letra k); y, en fin,
- la satisfacción de las necesidades de vivienda en el marco de la economía de mercado garantizando la libertad de empresa y la no distorsión de la libre competencia (letra l).

Interesa destacar aquí también que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5 de la citada Ley, tienen la consideración de colectivos de especial protección los siguientes:



- las familias, y en particular las familias numerosas, las familias monoparentales con hijos menores de edad a cargo o mayores de edad en situación de dependencia, así como las familias con parto múltiple o adopción simultánea, conforme a lo dispuesto en la Ley 1/2007, de 7 de marzo, de Medidas de Apoyo a las Familias de la Comunidad de Castilla y León;

- los jóvenes;

- las personas con discapacidad o unidades familiares en las que convivan personas con discapacidad;

- las personas mayores de 65 años o más, u unidades con personas de 65 años o más.

- las víctimas de violencia de género y las de terrorismo;

- y, en fin, otros colectivos en riesgo de exclusión social y aquellos que pudieran establecerse reglamentariamente.

En el apartado segundo del mismo precepto, se reconocen a los inmigrantes que residan legalmente en la Comunidad de Castilla y León los derechos y las obligaciones previstas en la citada Ley en la adquisición, arrendamiento y uso de una vivienda.

La mención aquí de las normas anteriores tiene como único objeto subrayar que la vivienda no debe ser considerada por los poderes públicos como un bien al que los ciudadanos acceden exclusivamente de acuerdo con la oferta y la demanda del mismo en el marco de un libre mercado. Por el contrario, el Ordenamiento jurídico impone a las administraciones competentes intervenir en este mercado con el fin de tratar de garantizar a todos los ciudadanos su acceso a una vivienda digna y adecuada. En otras palabras, la Constitución y el Estatuto de Autonomía no consideran a la vivienda únicamente como una mercancía patrimonial, sino que lo hacen como un bien cuya obtención (en el sentido de acceso, no de adquisición de una titularidad dominical) constituye una necesidad básica de los ciudadanos cuya satisfacción deben procurar los poderes públicos en un *Estado social* como el instituido en el artículo 1 de la Constitución⁹.

No cabe duda de que esa Administración autonómica es conocedora de esta obligación y, por este motivo, viene adoptando, en el ejercicio de su competencia exclusiva en materia de vivienda, diversas actuaciones dirigidas a facilitar que todos los ciudadanos puedan disponer de una vivienda que reúna unas

⁹ En palabras del Relator Especial de la ONU sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, quien realizó una misión en España entre el 20 de noviembre y el 1 de diciembre de 2006 “... a pesar de que en las disposiciones de la Constitución se reconoce que la vivienda es un derecho básico, en la práctica es considerada un simple bien de consumo, que se compra y se vende. En este contexto, debe recuperarse la función social de la vivienda y aplicarse plenamente el artículo 47 de la Constitución” (Documento ONU A/HRC/7/16/Add.2, de 7 de febrero de 2008, párrafo 86).



condiciones de dignidad y de adecuación a sus necesidades suficientes. Entre estas medidas se incluyen aquellas dirigidas a fomentar la oferta del alquiler de viviendas, así como a promover su demanda.

No obstante, las cifras generales que se expusieron en el comienzo de la presente comunicación ponen de manifiesto que el alquiler de viviendas, tanto en todo el territorio del Estado español como en el de Castilla y León, está lejos aún de alcanzar niveles adecuados y homologables a los de los países de nuestro entorno.

Centrándonos en los datos proporcionados por esa Administración autonómica en la presente actuación de oficio acerca del programa de fomento del alquiler, a la vista de los mismos podemos alcanzar las siguientes conclusiones:

1.- En el año 2010, eran 2.823 las viviendas inscritas en *REVIVAL*.

Este dato puede ser completado con la *Contestación a las Preguntas Escritas número 0800281, 0800282, 0800283 y 0800284 formuladas por D.ª Ana María Muñoz de la Peña González, Procuradora perteneciente al Grupo Parlamentario Socialista de las Cortes de Castilla y León, relativas a la Bolsa de Viviendas en Alquiler de las provincias de Burgos, León, Salamanca y Valladolid*¹⁰. Allí se indicó que, desde el inicio del programa, se habían inscrito 482, 210, 279 y 2.604 viviendas, en las provincias de Burgos, León, Salamanca y Valladolid, respectivamente.

La suma de ambas cifras (viviendas inscritas en *REVIVAL* y en la Bolsa de Viviendas en Alquiler), ofrece un resultado por encima del objetivo de 6.000 viviendas asumido en el punto 1.d.2 del Acuerdo 44/2010, de 14 de mayo, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprobó la Agenda para la Población de Castilla y León 2010-2020, si bien con un desequilibrio evidente entre Valladolid y el resto de provincias de la Comunidad¹¹.

2.- El número de contratos formalizados a través de *REVIVAL* y de la Bolsa de Viviendas en Alquiler ascendió, hasta 2010, a 2.595, de los cuales, según la contestación parlamentaria citada en el punto anterior, 572 correspondieron a viviendas inscritas en la Bolsa y el resto a viviendas integradas dentro del sistema *REVIVAL*. El objetivo fijado para 2015 en la Agenda para la Población de Castilla y León 2010-2020, es de 4.000 contratos formalizados. En este caso se da un desequilibrio patente entre los contratos de arrendamiento formalizados a través de *REVIVAL* y los celebrados en el marco de la Bolsa de Viviendas en Alquiler, a favor del primero de los mecanismos indicados.

¹⁰ Respuesta publicada en el *Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León* núm. 26, de 20 de octubre de 2011 (pág. 2964).

¹¹ En concreto, de 2.823 viviendas inscritas en *REVIVAL*, 1.218 corresponden a la citada provincia (es decir, un 43,1 %); y de un total de 3.575 viviendas inscritas en de la Bolsa de Viviendas en Alquiler, 2.604 se ubican en la provincia de Valladolid (un 72,8 %).



3.- No consta en esta Procuraduría que se hayan adoptado efectivamente en 2011 las medidas anunciadas por esa Administración autonómica en el informe proporcionado a esta Procuraduría (modificación del Decreto 100/2005, de 22 de diciembre, por el que se regula *REVIVAL*, en el sentido señalado en aquel informe; extensión de la Bolsa de Viviendas en Alquiler para Jóvenes a todas las capitales de provincia; y regulación de una modalidad de alquiler con opción de compra de vivienda protegida, especialmente dirigida a los jóvenes).

Considerando lo hasta aquí expuesto, así como la información obtenida en el marco del presente expediente de oficio, procede apuntar ahora las medidas que, a juicio de esta Procuraduría, pueden ser adoptadas con la finalidad de fomentar el alquiler de viviendas en Castilla y León, en desarrollo del programa de fomento del alquiler regulado en los artículos 83 a 86 de la Ley 9/2010, del derecho a la vivienda de la Comunidad de Castilla y León¹²:

1.- La primera de ellas es de carácter normativo y viene impuesta por lo dispuesto en los artículos 85.3 y 86 de la Ley 9/2010, de 30 de agosto, preceptos donde se establece que reglamentariamente se determinarán las condiciones y alcance de los incentivos previstos en los apartados 1 y 2 del artículo 85 para propietarios y arrendatarios de las viviendas¹³, así como los requisitos objetivos de las viviendas y subjetivos de los propietarios y futuros arrendatarios de las mismas.

¹² Quedan al margen de la presente actuación de oficio las cuestiones relativas a la convocatoria de ayudas al alquiler. Sobre la ausencia de la misma en el año 2011, hemos preguntado a esa Consejería de Fomento y Medio Ambiente con motivo de la tramitación del expediente de queja 20111365. Habiendo sido recibida la información solicitada a esa Administración autonómica el pasado mes de noviembre, actualmente el citado expediente se encuentra pendiente de estudio y resolución por esta Procuraduría. En cualquier caso, cabe señalar que en aquella contestación se indica que, en el mes de octubre, no había “... *previsiones respecto de la convocatoria en el año 2011 dependiendo la misma de la aprobación del límite de gasto previsto en el art. 33.3 de la Ley 5/2008, de 25 de septiembre, para el año 2011 y de las correspondientes disponibilidades presupuestarias*”.

¹³ De conformidad con lo dispuesto en el artículo 85.1 de la Ley 9/2010, de 30 de agosto, los propietarios de viviendas que las incluyan en el programa de fomento del alquiler podrán obtener, entre otros, los siguientes incentivos: contratación de un seguro que garantice los eventuales impagos de la renta por parte del arrendatario; contratación de un seguro que garantice los posibles desperfectos en la vivienda una vez finalizado el arrendamiento o, en su caso, la cesión; información, asesoramiento y apoyo a la tramitación para llevar a cabo actuaciones de rehabilitación en la vivienda para posteriormente destinarla al arrendamiento, así como respecto de cualesquiera ayudas que pudieran corresponder por destinar la vivienda al arrendamiento; y, en fin, información y asesoramiento para la celebración del contrato de arrendamiento.

Por su parte, el apartado segundo del mismo precepto, establece que los arrendatarios de estas mismas viviendas podrán obtener, entre otros, los siguientes incentivos: garantía de que la vivienda se encuentra en perfectas



En este sentido, mientras *REVIVAL* cuenta con una regulación anterior a la entrada en vigor de la reiterada Ley 9/2010, de 30 de agosto, integrada, esencialmente, por el Decreto 100/2005, de 22 de diciembre, modificado, a su vez, por el Decreto 15/2010, de 25 de marzo, y desarrollado por la Orden FOM/185/2005, de 7 de febrero, la Bolsa de Viviendas en Alquiler para Jóvenes no dispone, como sustrato jurídico, de una norma que la regule.

En consecuencia, esta Procuraduría considera conveniente que se regulen ambas actuaciones integrantes del programa de fomento del alquiler (en el caso de *REVIVAL*, actualizando las normas antes citadas), cumpliendo así con el mandato previsto en la propia Ley 9/2010, de 30 de agosto, y desarrollando los preceptos de la misma dedicadas a este programa. Esta regulación se puede aprobar de forma independiente para cada uno de los instrumentos señalados (*REVIVAL* y Bolsa de Viviendas en Alquiler), sin perjuicio de la conveniencia de que ambos se incluyeran también en el Decreto de desarrollo y aplicación del Plan de Vivienda de Castilla y León que se apruebe en un futuro.

Otras comunidades autónomas, que disponen de instrumentos de fomento del alquiler análogos a los antes señalados, cuentan con una regulación de los mismos comprensiva de sus características esenciales y de su forma de funcionamiento¹⁴.

Esta regulación, además de incrementar la seguridad jurídica de propietarios de viviendas y arrendatarios que se acojan al programa de fomento del alquiler, ofrece la vía adecuada para adaptar las actuaciones de este programa a la Ley 9/2010, del derecho a la vivienda, e introducir mejoras en las mismas, como las que se apuntan a continuación.

2.- Una de estas mejoras puede ser la ampliación del ámbito geográfico y subjetivo de la Bolsa de Viviendas en Alquiler. De los datos que se han expuesto con anterioridad, se desprende que existe un margen relevante de incremento de los contratos de arrendamiento que se pueden formalizar a través de aquella Bolsa, motivo por el cual parece conveniente extender su ámbito de aplicación.

La ampliación de carácter geográfico ya se anuncia por esa Administración autonómica para todas las capitales de provincia de la Comunidad. Desde esta Procuraduría deseamos poner de manifiesto

condiciones de uso y habitabilidad y dispone de todos los servicios necesarios; fijación de un precio máximo de arrendamiento; establecimiento de un máximo de ingresos que la unidad familiar del arrendatario destine al pago del precio del arrendamiento; contratación de un seguro multirriesgo del hogar; información y asesoramiento para la celebración del contrato de arrendamiento; y, en fin, información, asesoramiento y apoyo a la tramitación de cualquier ayuda que pudiera corresponderle.

¹⁴ A modo de ejemplo, podemos citar la Orden 1/2008, de 15 de enero, por la que se establecen las medidas de fomento al alquiler de viviendas en la Comunidad de Madrid, o los artículos 118 y siguientes del Decreto 135/2009, de 20 de octubre, por el que se regulan las actuaciones del Plan de Vivienda de Canarias para el período 2009-2012, modificado por el Decreto 47/2010, de 6 de mayo.



el acierto de tal decisión y la conveniencia de que la misma se haga efectiva en el plazo de tiempo más breve posible. Con posterioridad y en función de los resultados obtenidos, podría valorarse la extensión de la Bolsa de Viviendas en Alquiler a otras localidades, en la forma anunciada por esa Administración autonómica para *REVIVAL*.

No obstante, a esta ampliación geográfica se puede añadir una de naturaleza subjetiva, dirigida a garantizar que puedan acudir a esta Bolsa no solo las personas jóvenes, sino también, cuando menos, las integrantes de alguno de los colectivos merecedores de especial protección a los que se refiere el artículo 5 de la Ley 9/2010, de 30 de agosto, del derecho a la vivienda de la Comunidad de Castilla y León, antes citado.

Ambas medidas de extensión de la Bolsa de Viviendas en Alquiler perseguirían potenciar y reforzar este instrumento de intermediación en el alquiler de viviendas, con el fin de que se incremente el número de personas que puedan favorecerse del mismo y se aumente el número de contratos de arrendamiento formalizados a través de su utilización.

No parece existir incompatibilidad alguna entre la ampliación de la Bolsa aquí propuesta y el Convenio Específico de Colaboración con el Consejo General de Cámaras de la Propiedad Urbana al que se hace referencia en el informe proporcionado a esta Institución.

3.- Igualmente, también es susceptible de reforzamiento y ampliación el mecanismo de puesta de viviendas a disposición de la Administración (en concreto, de una entidad instrumental de la misma como es *Promoción de Viviendas, Infraestructuras y Logística, S.A.*) para que esta proceda a su arrendamiento. En el informe remitido a esta Procuraduría ya se anuncia una modificación del Decreto regulador *REVIVAL* y una extensión de esta actuación a poblaciones con más de 5.000 habitantes, no constando en esta Procuraduría que tales medidas hayan sido llevadas a efecto hasta la fecha.

En consecuencia, estimamos conveniente instar a esa Administración autonómica a que impulse las reformas de *REVIVAL* anunciadas con la finalidad de que las mismas se hagan efectivas y puedan traducirse en un aumento de las viviendas inscritas y del número de contratos de arrendamiento formalizados a través de esta actuación integrante del programa de fomento del alquiler.

4.- Una cuarta medida dirigida a fomentar la utilización de estos mecanismos de fomento del alquiler podría tener como objeto proporcionar mayor seguridad jurídica a los propietarios y arrendatarios que utilicen las actuaciones integrantes del programa de fomento del alquiler, ofreciendo a los mismos la posibilidad de someterse a una institución arbitral para resolver los conflictos y controversias que puedan surgir con motivo de la aplicación de los contratos celebrados, siempre que se trate de materias de libre disposición de las partes.

La creación de un sistema extrajudicial de los conflictos que pudieran surgir en el marco de los contratos formalizados a través de *REVIVAL* y de la Bolsa de Viviendas en Alquiler, permitiría la



implantación, en el marco de lo previsto en la Ley 60/2003, de 23 de diciembre, de Arbitraje, de un sistema ágil, rápido y económico de solucionar incumplimientos o desacuerdos de las partes en el contrato, representando una alternativa a los tribunales de justicia ordinarios. El sometimiento de las partes a este sistema de resolución de conflictos podría incluirse en el clausulado de los modelos creados para aquellos contratos.

Con el fin de implementar un sistema análogo al aquí sugerido se ha creado en la Comunidad de Madrid el Consejo Arbitral para el Alquiler, regulado por la Orden 61/2008, de 4 de marzo.

5.- En último lugar, es preciso poner de manifiesto que medidas como las enunciadas en los puntos anteriores, o cualesquiera otras que se diseñen en orden a fomentar la utilización de los mecanismos integrados dentro del programa de fomento del alquiler, deben ser adoptadas en un contexto inmobiliario afectado por la existencia de un número importante de viviendas libres finalizadas que no está siendo absorbido en la actualidad por un mercado inmobiliario sumido en una profunda depresión.

Como ya hemos señalado, esta cuestión fue analizada por esta Procuraduría en una Resolución formulada el pasado 11 de octubre, donde se identificaba como posible medida dirigida a reducir el *stock* de viviendas libres existente, la reconducción de una parte del mismo hacia la oferta de alquiler de viviendas libres. En concreto, pusimos de manifiesto en aquella Resolución que, si bien éramos conscientes de que la inmensa mayoría de las viviendas integrantes del “*stock*” cuya reducción se pretende habían sido producidas para su venta y no para su alquiler, con las diferencias que esta circunstancia implica, las dificultades, cuando no la imposibilidad, de poner a la venta aquellas viviendas puede dar lugar a que esta posibilidad sea, cuando menos, considerada por los promotores inmobiliarios y por las entidades financieras en relación con las viviendas de su titularidad. De esta forma, al tiempo que se reduciría el “*stock*” de viviendas, se orientarían viviendas libres hacia el régimen de tenencia de arrendamiento, con los evidentes aspectos positivos que el incremento del alquiler tiene para nuestro mercado inmobiliario¹⁵.

Con el fin de incentivar el alquiler de estas viviendas pueden articularse las medidas necesarias para que sea la propia Administración autonómica, directamente o a través de alguno de sus entes instrumentales, quien gestione el arrendamiento de aquellas viviendas, liberando así a promotores y entidades financieras del desarrollo de las funciones propias de la figura del arrendador. Así se ha

¹⁵ En el mismo sentido, el Consejo Económico y Social de Castilla y León en su *Informe sobre Calidad de Vida y Protección Social en Castilla y León en 2010*, recomienda “... orientar la vivienda libre hacia el alquiler, por las ventajas que pueden suponer en los actuales momentos para el acceso a la vivienda de grupos que tienen mayores dificultades para su acceso a la misma”.



procedido, por ejemplo, en el ámbito estatal, a través de la firma de convenios entre la Sociedad Pública de Alquiler y promotores privados y entidades financieras¹⁶.

En consecuencia, en el marco de una política general de fomento del alquiler, reconducir un porcentaje del “stock” de viviendas finalizadas hacia su arrendamiento, con o sin opción de compra, constituye un medio adecuado para facilitar el acceso a una vivienda de muchos ciudadanos que no pueden asumir en las actuales circunstancias su adquisición, contribuyendo, al mismo tiempo, a un reequilibrio necesario del mercado inmobiliario.

Por este motivo, entre las recomendaciones que se incluyeron en la parte dispositiva de aquella Resolución se incluyó la siguiente:

“Reorientación de una parte del «stock» de vivienda hacia su alquiler, incentivando el mismo a través de la gestión de las viviendas arrendadas por la Administración autonómica, directamente o a través de alguno de sus entes instrumentales”.

Ya hemos indicado que la Resolución señalada ha sido aceptada recientemente por esa Administración autonómica, motivo por el cual no incidiremos de nuevo en esta cuestión. No obstante, sí es preciso señalar que las medidas relacionadas con el programa de fomento del alquiler que aquí se han enunciado deben adoptarse en un contexto inmobiliario presidido por la existencia de aquel “stock” y por la ausencia de una reducción del mismo relevante. Por tanto, tales medidas, y cualesquiera otras que decidan implantarse, no solo deben ser compatibles con el objetivo de lograr aquella reducción, sino que pueden contribuir también al alcance del mismo, considerando la inclusión de algunas de las viviendas integrantes de aquel “stock” dentro de los mecanismos del programa de fomento del alquiler.

¹⁶ En relación con esta cuestión, en la comparecencia de la, entonces, Secretaria de Estado de Vivienda y Actuaciones Urbanas del Ministerio de Fomento ante la Comisión de Vivienda del Congreso de los Diputados, que tuvo lugar el pasado 23 de febrero de 2011, aquella expuso lo siguiente:

“En octavo lugar, ya no en el terreno financiero pero sí en el de facilitar el drenaje del stock a través del alquiler, la Sociedad Pública de Alquiler ha firmado varios convenios tanto con promotores privados como con entidades financieras para gestionar el alquiler de viviendas procedentes del stock. Por un lado, más de 270 promotores privados han ofrecido a la SPA sus viviendas, y por otro, la sociedad firmó en mayo un convenio marco con la Confederación Española de Cajas de Ahorro (CECA) para contribuir a dar salida al stock de viviendas de estas cajas de ahorro. Por el momento, ya se han firmado convenios específicos con entidades financieras para que le aporten a la sociedad el stock para alquilar, entre los que cabe destacar el acuerdo con Altamira Real Estate, del grupo Santander, la Caixa, la Caja de Ahorros del Mediterráneo, Bancaja y Caja Madrid, y que han permitido poner a disposición de la Sociedad Pública de Alquiler más de 8.000 viviendas” (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados núm. 718).



En definitiva, la necesidad de fomentar el alquiler de viviendas en Castilla y León y la regulación del programa de fomento del alquiler en la Ley 9/2010, de 30 de agosto, del derecho a la vivienda a la Comunidad de Castilla y León, exigen desarrollar reglamentariamente la regulación de las actuaciones integrantes de este programa e impulsar su progresiva implementación, con el objetivo de incrementar el número de contratos de arrendamiento formalizados a través tanto de *REVIVAL* como de la Bolsa de Viviendas en Alquiler.

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución**:

Con la finalidad de fomentar el alquiler de viviendas en Castilla y León y en el marco de lo dispuesto en el Título V de la Ley 9/2010, de 30 de agosto, del derecho a la vivienda de la Comunidad de Castilla y León, adoptar las siguientes medidas de desarrollo e impulso del programa de fomento del alquiler:

Primero.- Elaborar y aprobar una regulación normativa de la Reserva de Viviendas Vacías de Alquiler y de la Bolsa de Viviendas en Alquiler, donde se establezcan las condiciones y alcance de los incentivos establecidos para propietarios y arrendatarios regulados en los apartados 1 y 2 del artículo 85 de la Ley citada, así como el resto de aspectos relacionados con el funcionamiento de ambas actuaciones.

Segundo.- Extender la aplicación de la Bolsa de Viviendas en Alquiler, cuando menos, a todas las capitales de provincia de la Comunidad y a los grupos merecedores de especial protección relacionados en el artículo 5 de la Ley señalada.

Tercero.- En el plazo de tiempo más breve posible, aprobar la modificación anunciada de la regulación de la Reserva de Viviendas Vacías de Alquiler y la extensión de su aplicación a todas las localidades de la Comunidad de más de 5.000 habitantes.

Cuarto.- Valorar la creación de un sistema extrajudicial de resolución de los conflictos que pueda ser utilizado por los propietarios y arrendatarios que hayan formalizado sus contratos a través de los instrumentos integrantes del programa señalado.

Quinto.- Considerar la posible utilización de las actuaciones integrantes del programa de fomento del alquiler con el fin de reorientar una parte del «stock» de viviendas libres finalizadas existentes hacia el arrendamiento, realizando en aquellas las adaptaciones que sean necesarias con este fin.

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma por parte del órgano que corresponda de la



PROCURADOR DEL COMÚN
DE CASTILLA Y LEÓN

Consejería de Fomento y Medio Ambiente en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente

EL PROCURADOR DEL COMÚN

Fdo.: Javier Amoedo Conde