



León, a 28 de junio de 2013

Consejería de la Presidencia de la Junta de Castilla y León

Ilmo. Sr. Secretario General

Plaza de Castilla y León, 1

47071 – VALLADOLID

Expedientes: 20121640 / 20121641 / 20123369 // Actuaciones de oficio

Asunto: medidas para proteger eficazmente el derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada / Sugerencia

Centros directivos: Consejería de Fomento y Medio Ambiente / Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I., una vez recibidos los informes solicitados en relación con las actuaciones de oficio desarrolladas por esta Institución con los números arriba indicados, a los cuales le rogamos que haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará V.I., con los números señalados se están llevando a cabo tres intervenciones de oficio relacionadas con el derecho a la vivienda en la Comunidad de Castilla y León. La referencia utilizada para designar el objeto concreto de cada una de estas actuaciones fue la siguiente:

- **20121640:** viviendas de protección pública finalizadas pendientes de venta o de arrendamiento;
- **20121641:** protección de los derechos de los consumidores en el ámbito de los créditos y préstamos hipotecarios;
- **20123369:** medidas generales de reducción del número de viviendas vacías y de fomento del alquiler (esta última es, en realidad, continuación de las actuaciones de oficio 20101971 y 20101981, referidas a la reducción del “stock” de viviendas finalizadas existentes y al fomento del alquiler, respectivamente).

En realidad y como tendremos ocasión de exponer a continuación, las materias objeto de las actuaciones de oficio indicadas respondían a tres de los ejes sobre los que, en nuestra



opinión, deben pivotar en la actualidad las políticas públicas dirigidas a garantizar una mayor eficacia del derecho de todos los ciudadanos a acceder a una vivienda digna y adecuada. Obviamente estas directrices generales no se configuran como compartimentos estancos de la actuación pública, sino que, muy al contrario, se encuentran íntimamente relacionadas entre sí, debiendo funcionar como vasos comunicantes dirigidos a un mismo fin: garantizar el acceso a una vivienda.

Por este motivo, hemos estimado oportuno, a los efectos de adoptar una postura, agrupar las tres actuaciones de oficio y emitir ahora una única Resolución (en forma de Sugerencia) para todas ellas. La estructura que seguiremos para realizar nuestra exposición es la siguiente:

1. Obligación de los poderes públicos de proteger el derecho a una vivienda digna, con especial referencia a la Administración autonómica.
2. Análisis crítico general de las políticas públicas llevadas a cabo en materia de vivienda.
3. Notas generales acerca de la situación actual en Castilla y León.
4. Propuestas para mejorar la protección del derecho a la vivienda:
 - 4.1. Generales.
 - 4.2. Reducción del número de viviendas vacías en general y de las protegidas en particular.
 - 4.3. Fomento del alquiler.
 - 4.4. Protección de los ciudadanos frente a los desahucios de sus viviendas habituales.

1.- Obligación de los poderes públicos de proteger el derecho a una vivienda digna, con especial referencia a la Administración autonómica

Aunque ya lo hayamos señalado con anterioridad en varias de nuestras resoluciones, debemos comenzar recordando que la obligación de los poderes públicos de comprometerse y emplearse con intensidad en orden a garantizar una protección eficaz del derecho a acceder a una vivienda digna y adecuada se contempla con carácter inexcusable en el marco constitucional y estatutario.

Así, desde un punto de vista constitucional, el derecho a disfrutar de una vivienda 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



relevantes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación (arts. 47 y 53.3 CE).

Considerando que, de acuerdo con lo previsto en el art. 10.2 CE, los preceptos indicados deben ser interpretados de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos así como con los tratados y acuerdos internacionales ratificados por España, no debe olvidarse que los arts. 25.1 de aquella Declaración¹ y 11.1.º del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales², exigen que la protección de este derecho no se limite exclusivamente a la inspiración de la legislación, la práctica judicial y la actuación en general de los poderes públicos a la que se refiere el precitado art. 53.3 CE. En el ámbito comunitario, el art. 153.1 del actual Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (antiguo art. 137 del TCE)³ puesto en relación con el art. 34.3 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea⁴, vincula este derecho directamente con las prestaciones que deben ser garantizadas a las familias por los poderes públicos.

Si bien no es este el lugar para entrar a estudiar en profundidad los perfiles constitucionales del derecho recogido en el art. 47 de la CE a la vista de las normas internacionales citadas y de la jurisprudencia del TC, interesa destacar aquí que, a la vista de las normas citadas, el objeto de este derecho no es garantizar a todos los ciudadanos la posesión en régimen de propiedad, o incluso de arrendamiento, de un inmueble-vivienda como bien patrimonial, puesto que no es el aspecto económico el que prima, sino asegurar la satisfacción de la necesidad de alojamiento o habitabilidad.

¹ Art. 25.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos: “*Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad*”.

² Art. 11.1.º del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales “*Los Estados partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuados para sí y su familia, incluso alimentación, vestido, vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia*”.

³ Art. 153.1 del Tratado de Funcionamiento de la UE: “*Para la consecución de los objetivos del artículo 151, la Unión apoyará y completará la acción de los Estados miembros en los siguientes ámbitos: (...) j) la lucha contra la exclusión social*”.

⁴ Art. 34.3 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE: “*Con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda a la vivienda para garantizar una existencia digna a toda persona que no disponga de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el derecho comunitario y por las legislaciones y prácticas nacionales*”.



Descendiendo al nivel autonómico, la posibilidad constitucional reconocida a las Comunidades Autónomas de que asuman competencias en materia de vivienda (art. 148.1 3.ª CE) se ha hecho efectiva en todas ellas. Este título competencial exclusivo ha tratado de ser conciliado por el TC con las competencias estatales más genéricas sobre planificación y coordinación de la actividad económica (art. 149.1 13.ª CE) y las bases de ordenación del crédito (art. 149.1 11.ª CE), siendo la Sentencia que constituye la referencia en esta materia la STC 152/1988, de 20 de julio, cuya doctrina general ha sido recientemente reiterada en la STC 112/2013, de 9 de mayo⁵.

En cuanto al reflejo estatutario del derecho a la vivienda, procede señalar que el EA de Castilla y León fue una de las normas institucionales básicas que fueron aprobadas o modificadas en el marco del proceso de reforma estatutaria que tuvo lugar entre los años 2006 y 2011. Una de las características de estas normas fue la inclusión dentro de las mismas, como contenido novedoso, de cláusulas de derechos y principios rectores de las políticas públicas. En todos los casos se recogieron previsiones en relación con el derecho de acceso a una vivienda digna.

En el caso concreto de Castilla y León, *“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”*, se configura como un objetivo a cuyo cumplimiento deben orientar sus actuaciones los poderes públicos (art. 16.14 EA). Por tanto, la norma institucional básica de la Comunidad articula la acción pública dirigida a garantizar el derecho constitucional de todos a una vivienda digna y adecuada en tres pilares: generación de suelo; promoción de vivienda pública y de vivienda protegida; y especial atención a colectivos con singulares dificultades.

Igualmente, en 2010 Castilla y León se unió al grupo de Comunidades Autónomas que, con mayor o menor amplitud, han desarrollado una legislación omnicomprensiva de la vivienda

⁵ De acuerdo con la jurisprudencia del TC y en términos muy genéricos, *“... dentro de la competencia de dirección de la actividad económica general tienen cobijo también las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas de cada sector. Este razonamiento es aplicable también al sector de la vivienda, y en particular, dentro del mismo, a la actividad promocional, dada su muy estrecha relación con la política económica general, en razón de la incidencia que el impulso de la construcción tiene como factor del desarrollo económico y, en especial, como elemento generador de empleo”* (FJ 2.º de la STC 152/1988, de 20 de julio). Sin embargo, es evidente que las Comunidades Autónomas en función de sus competencias estatutarias en materia de vivienda *“pueden definir y llevar a cabo una política de vivienda propia, complementando las actuaciones de protección y promoción previstas por el Estado, con cargo a sus propios recursos”* (FJ 4.º de la STC 152/1988, de 20 de julio).



a través de la aprobación de la Ley 9/2010, de 30 de agosto, del derecho a la vivienda (en adelante, LDVCyL), con la cual se trataron 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. Del mismo modo, la Ley trata de garantizar que para los castellanos y leoneses el acceso a la vivienda no signifique el deterioro de su calidad de vida, de forma que el esfuerzo económico que hagan para la compra o el alquiler de una vivienda protegida no impida su desarrollo social, económico o familiar, estableciéndose las bases para lograr que las familias castellanas y leonesas no dediquen más de una tercera parte de sus ingresos en el acceso a una vivienda protegida” (exposición de motivos de la Ley).

En su art. 2, se identifican como principios generales a los cuales debe sujetarse la política de vivienda de las administraciones públicas de la Comunidad, entre otros, 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);

- la garantía, en condiciones de igualdad, de acceso de todos los castellanos y leoneses a una vivienda de protección pública, en razón de sus características socioeconómicas y patrimoniales (letra e);

- la contribución a que el esfuerzo económico de las familias castellanas y leonesas para acceder a una vivienda de protección pública no supere una tercera parte de sus ingresos (letra f);

- 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 en el art. 5 de la citada Ley, se identifican los colectivos merecedores de especial protección en cuanto a su acceso a viviendas de protección pública⁶.

En definitiva, se puede concluir que queda fuera de toda duda que el Ordenamiento jurídico impone, al más alto nivel normativo, a los poderes públicos en general, y en Castilla y León a la Administración autonómica en particular, la obligación de mantener una posición activa dirigida a tratar de garantizar el acceso de todos los ciudadanos a una vivienda digna y adecuada, con especial atención a aquellos colectivos especialmente necesitados de ayuda para lograr este fin. En consecuencia, el diseño y la implementación de las políticas públicas en materia de vivienda deben tener como presupuesto básico la realización de aquel derecho.

Aunque no existía una vinculación directa entre las previsiones estatutarias y legales relativas a la vivienda⁷ y la crisis económica, la forma en la cual el derecho de acceso a una vivienda digna se recoge en el EA y en la LDVCyL, condiciona la propia configuración de este derecho y los mecanismos a través de los cuales se puede exigir la efectividad del mismo por los ciudadanos en el contexto actual, circunstancia esta que, como es obvio, influye de una forma esencial en el contenido de las políticas públicas que deben desarrollarse en este ámbito.

2.- Análisis crítico general de las políticas públicas llevadas a cabo en materia de vivienda

Una vez constatada la obligación jurídica de los poderes públicos referida en el punto anterior, cabe preguntarse cómo debe ser cumplida tal obligación en un entorno de profunda crisis económica como el actual, caracterizado, además, por una depresión intensa y mantenida del sector inmobiliario, una limitación muy relevante en el acceso al crédito, y, en fin, una situación de endeudamiento severo de las administraciones públicas.

⁶ Estos colectivos son los siguientes: familias numerosas, familias monoparentales con hijos menores de edad a cargo o mayores de edad en situación de dependencia, así como familias con parto múltiple o adopción simultánea; jóvenes; personas con discapacidad; mayores de 65 años; víctimas de violencia de género y de terrorismo; y, en fin, otros colectivos en riesgo de exclusión social. En el apartado segundo del mismo precepto, se reconoce a los inmigrantes que residan legalmente en la Comunidad los derechos y las obligaciones previstas en la citada Ley en la adquisición, arrendamiento y uso de una vivienda.

⁷ En el caso de la LDVCyL, se señala expresamente en su exposición de motivos que *“independientemente del momento y circunstancias en las que nace, la presente Ley tiene una vocación de permanencia en el tiempo, y debe servir para establecer de forma ordenada y transparente las condiciones necesarias que permitan estimular la promoción y rehabilitación de viviendas en general y de viviendas protegidas en particular”* (punto III).



Obviamente, dista mucho de ser fácil dar una respuesta a esta cuestión. Ahora bien, lo primero que se debe poner de manifiesto es que, a pesar de las dificultades actuales, el acceso a la vivienda, como se ha señalado, no debe ser entendido como un privilegio, sino como un auténtico derecho cuya satisfacción debe guiar la actuación de los poderes públicos en este ámbito material. No cabe, por tanto, un modelo de comportamiento pasivo por parte de estos ante la vulneración de este derecho social (al igual que ocurre en relación con otros), amparado en la imposibilidad de llevar a cabo políticas activas motivada por una presunta incapacidad de gasto de las administraciones públicas. En consecuencia, la situación de crisis actual no ha ser un impedimento para el desarrollo de políticas públicas centradas en favorecer el acceso a una vivienda a aquellos que más lo necesitan; más bien al contrario: ahora, más que nunca, esas políticas son necesarias⁸.

En este sentido, la necesidad de adoptar medidas de ajuste presupuestario por los poderes públicos en ningún caso puede ser una justificación absoluta para dismantelar políticas públicas dirigidas a promover la satisfacción de los derechos sociales (entre ellos, el derecho a una vivienda). Así se lo ha manifestado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) de Naciones Unidas a España, al hacerle el pasado mes de mayo la siguiente recomendación:

“Garantizar que todas las medidas de austeridad adoptadas identifiquen el contenido mínimo esencial de todos los derechos del Pacto, y tomar todas las medidas apropiadas para proteger este contenido esencial en cualquier circunstancia, especialmente para las personas y los grupos desfavorecidos y marginados”⁹.

Por tanto, el desarrollo de medidas dirigidas a promover el derecho a la vivienda de los ciudadanos, en general, y de los más desfavorecidos, en particular, es irrenunciable y

⁸ Esta idea se expresa de forma inmejorable, en nuestra opinión, en el estudio del Ararteko “Los derechos humanos como base de las políticas públicas en tiempos de crisis económica” (junio de 2012), de la siguiente forma: *“Durante el último medio siglo, los derechos humanos han ido adquiriendo cada vez un mayor reconocimiento y aceptación. Sin embargo, es especialmente ahora cuando la retórica debe dar sus frutos. Cuando la situación se hace ya insostenible es cuando el auténtico valor de los derechos humanos se manifiesta como algo francamente irrenunciable (...). Los poderes públicos tienen la gran responsabilidad de impedir que la crisis económica se convierta en una crisis de derechos humanos. El saneamiento del sistema financiero, la reducción de la prima de riesgo y el cumplimiento de los objetivos del déficit no pueden realizarse a expensas de los derechos humanos. Es en periodos de tormenta cuando los poderes públicos deben hacer valer su liderazgo para responder a las necesidades de la ciudadanía. Es el momento de decidir si la salud, la vivienda, la educación o la expresión de ideas en público son derechos humanos o meros privilegios reservados para tiempos de bonanza económica”.*

⁹ Comité DESC, *Observaciones Finales: España*, doc. ONU: E/C.12/ESP/CO/5, 18 de mayo de 2012, párrafo 8.



absolutamente necesario en el entorno actual. Sin duda, el diseño de estas políticas dirigidas a favorecer la efectividad de este derecho debe partir de un análisis riguroso de las llevadas a cabo en el pasado y de sus consecuencias, en muchos casos íntimamente vinculadas a las circunstancias de la crisis actual. En efecto, a la hora de analizar las medidas que desde los poderes públicos deben adoptarse para tratar de mejorar la protección de este derecho, no se debe olvidar que, en el ámbito de la vivienda, concurre la peculiaridad de que algunas de las actuaciones llevadas a cabo en el pasado en relación con el sector inmobiliario, y presuntamente dirigidas al objetivo primordial de mejorar el acceso de todos a una vivienda, también pueden haber contribuido, cuando menos por omisión, a configurar los perfiles actuales de la crisis que sufrimos.

A este respecto es clarificador, a nuestro juicio, el *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado*, presentado el pasado 10 de agosto ante la Asamblea General de Naciones Unidas. El contenido de este Informe, a pesar de su carácter general, es perfectamente aplicable al supuesto de España, país que, además, es citado en varias ocasiones en el mismo. En este Informe se parte del análisis de las tres políticas que se han implementado con mayor frecuencia para facilitar el acceso de las personas más desfavorecidas a la financiación de viviendas en propiedad: aumento de la escala de los préstamos hipotecarios para las personas de bajos ingresos; la concesión de subvenciones a los grupos de bajos ingresos para ayudar a las familias a entrar en los mercados de crédito inmobiliario; y la microfinanciación de la construcción o mejora de viviendas. También se resalta en este Informe la prioridad absoluta del acceso a la vivienda en régimen de propiedad sobre el régimen de alquiler¹⁰.

Sin embargo, en el propio Informe se acaba concluyendo que estas políticas no han servido para promover el acceso de las personas pobres a una vivienda adecuada, han discriminado a las familias de menores ingresos y han contribuido a aumentar la asequibilidad de la vivienda de los grupos de ingresos elevados o medios. En consecuencia, se propone un cambio de dirección en la actuación de los Estados fundamentado en un principio esencial en este ámbito como es aquel de acuerdo con el cual la vivienda no debe ser considerada por las instituciones públicas como un bien al que los ciudadanos acceden exclusivamente de acuerdo

¹⁰ En concreto, se señala que, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, ha crecido constantemente el porcentaje de viviendas en propiedad, que, a mediados de la década de 2000, superaba el 50 % en los Estados miembros de OCDE, excepto en Alemania y Suiza, encontrándose a la cabeza de esta estadística España e Irlanda con el 83,2 % y el 91,4 %, respectivamente. No en vano, añadimos aquí nosotros, estos dos han sido los dos países en los que la denominada “burbuja inmobiliaria” ha tenido una dimensión mayor.



con la oferta y la demanda del mismo en el marco de un mercado libre. Entre las propuestas realizadas, se pueden destacar las siguientes:

“... b) El derecho a una vivienda adecuada debe respetarse y protegerse durante las etapas de concepción, aplicación y supervisión de los programas y políticas de vivienda, que deberían formularse y ejecutarse con la plena participación de las personas y comunidades afectadas. El derecho a una vivienda adecuada debe entenderse como el derecho a vivir en condiciones consideradas adecuadas en materia de seguridad de la tenencia; disponibilidad de servicios, materiales de construcción, instalaciones e infraestructura; asequibilidad; habitabilidad; accesibilidad; ubicación; y adecuación cultural;

c) La concepción de las políticas de vivienda debe basarse en una evaluación de las necesidades de vivienda adecuada, teniendo en cuenta las condiciones específicas de cada país, en particular las condiciones demográficas, geográficas y económicas y sociales, así como las características y composición de los distintos grupos desfavorecidos (incluidas las familias de bajos ingresos), sus condiciones de vivienda y las formas de tenencia;

d) Las políticas de vivienda deben subsanar la discriminación en el acceso a una vivienda adecuada y promover la realización del derecho a una vivienda adecuada de los grupos más desfavorecidos; (...)

g) Los Estados deben promover alternativas a las políticas de vivienda basadas en el crédito privado y la propiedad, entre otras cosas mediante el desarrollo de un sector privado de alquiler (...);

h) Los Estados deben promover una combinación de sistemas de tenencia, incluidos un sector inmobiliario público que no se rija por los mercados liberalizados y sistemas de alquiler con rentabilidad limitada o alquileres regulados, para prevenir la exclusión y segregación social. La combinación de soluciones en materia de tenencia es esencial para promover el acceso a una vivienda adecuada de los distintos sectores de la sociedad y para proteger al sector de la vivienda de las perturbaciones económicas y financieras;

k) Los Estados tienen la obligación de evaluar permanentemente el impacto de sus políticas de vivienda y ajustar, cuando sea necesario, las que sean perjudiciales para la realización progresiva del derecho a una vivienda adecuada sin discriminación (...);

l) En sus iniciativas de evaluación permanente, los Estados deben emplear indicadores de derechos humanos que detecten las tendencias que indican el progreso, el estancamiento o el retroceso en la realización del derecho a una vivienda adecuada (...);

m) Los Estados deben adoptar medidas urgentes para aumentar la disponibilidad de opciones de vivienda adecuada, en particular para las personas más afectadas por los préstamos hipotecarios de alto riesgo o leoninos. Los Estados deben dar prioridad a la financiación y



construcción de viviendas públicas y a la promoción de la asistencia para la vivienda a fin de abordar los efectos de las crisis económicas y financieras en los más vulnerables ”¹¹.

Estas propuestas deberían ser adecuadamente valoradas para su aplicación en España y en Castilla y León, partiendo, en cualquier caso, de un examen pormenorizado de la realidad sobre la cual deben ser aplicadas y considerando el ámbito competencial propio de la Comunidad.

En relación, más en concreto, con la vivienda social, el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo, de 13 de diciembre de 2012, sobre *“El reto de definir las viviendas sociales como servicios de interés económico general”*, señala que ante una situación en la que en 2010 el 5,7 % de la población europea carecía de hogar (fuente: *Europe Information Service, S.A.*), el 17,86 % vivía hacinada o en viviendas poco dignas, y el 10,10 % de las familias afrontaba un coste adicional de vivienda superior al 40 % de los ingresos disponibles, la vivienda social es una de las posibles respuestas de las autoridades públicas a la incapacidad del mercado de la vivienda para satisfacer todas las necesidades de vivienda y garantizar un acceso universal a una vivienda digna a un precio/alquiler asequible. En un contexto en el que veinticinco millones de familias europeas ocupan una vivienda social (la UE es el segundo productor mundial de viviendas sociales después de China), señala aquel Dictamen que *“la vivienda social ofrece una respuesta concreta y eficaz al deseo de la Comisión y del Consejo de reforzar la gobernanza económica de la zona euro y, en particular, la supervisión de las burbujas inmobiliarias y de sus consecuencias devastadoras para el equilibrio macroeconómico y social. El desarrollo de una oferta paralela de viviendas sociales ayuda a limitar la magnitud de estos ciclos y burbujas del mercado inmobiliario”*.

También en el ámbito comunitario el pasado 11 de junio el Parlamento europeo ha aprobado un *Informe sobre la vivienda social en la Unión Europea*, a cuyo contenido completo nos remitimos¹². Únicamente destacaremos que en el citado Informe se parte del reconocimiento del derecho y de la obligación de las autoridades nacionales, regionales y locales de los Estados miembros de *“... definir su propia política de vivienda y de tomar las medidas necesarias para garantizar que se respete este derecho fundamental en sus mercados de vivienda, de conformidad con las necesidades de sus habitantes, de modo que cada ciudadano pueda acceder a una vivienda digna y asequible”*. Estas medidas deben ser adoptadas, tal y como se

¹¹ Las referencias a los Estados realizadas en este documento pueden ser trasladables en muchos casos a las Comunidades Autónomas en el marco de la distribución competencial constitucional y estatutaria existente en este ámbito material.

¹² El texto completo de este Informe se encuentra disponible en la página electrónica del Parlamento europeo www.europarl.europa.eu



indica también en el mismo Informe, en una situación en la que “... la combinación de las crisis económica y financiera, las medidas de austeridad, el aumento de los precios de la vivienda y la caída de los ingresos de las familias ha incrementado el desempleo y la exclusión social en la UE, especialmente en los grupos más vulnerables de la población, aumentando así la demanda de protección social, toma nota de que, pese a que el gasto público dedicado a la inversión de la vivienda de protección oficial constituye un importante estabilizador, las recientes medidas de austeridad han debilitado estas políticas”. En el contexto descrito, el Parlamento europeo propone una serie de medidas dirigidas a, entre otros objetivos, fomentar el papel social y económico de la vivienda social creando una auténtica política europea de vivienda social, y a luchar contra la pobreza y fomentar la inclusión y cohesión sociales.

En España ha sido aprobado recientemente, a través del Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016 (en adelante, Plan Estatal 2013-2016). Clarificador respecto a la finalidad perseguida con este nuevo Plan, en sintonía con algunas de las propuestas generales del Informe de la Relatora Especial antes expuestas, es el siguiente fragmento de su exposición de motivos:

*“La crisis económica-financiera que afecta a nuestro país y que se manifiesta con especial gravedad en el sector de la vivienda, pone hoy de manifiesto la **necesidad de reorientar las políticas en esta materia**. En efecto, tras un largo periodo produciendo un elevado número de viviendas, se ha generado un significativo stock de vivienda acabada, nueva y sin vender (en torno a 680.000 viviendas) que contrasta con las dificultades de los ciudadanos, especialmente de los sectores más vulnerables, para acceder a una vivienda, por la precariedad y debilidad del mercado de trabajo, a lo que se une la restricción de la financiación proveniente de las entidades crediticias.*

En paralelo, el mercado del alquiler de vivienda en España es muy débil, sobre todo si se compara con el de los países de nuestro entorno. Según los datos del último censo disponible, el alquiler significa en España el 17 %, frente al 83 % del mercado de la vivienda principal en propiedad. En Europa, en porcentajes medios, el mercado de la vivienda principal en alquiler representa el 38 %, frente al 62 % de la vivienda en propiedad.

*La realidad económica, financiera y social hoy imperante en España, aconseja un **cambio de modelo** que equilibre ambas formas de acceso a la vivienda y que, a su vez, propicie la movilidad que reclama la necesaria reactivación del mercado laboral. Un cambio de modelo que busque el equilibrio entre la fuerte expansión promotora de los últimos años y el insuficiente mantenimiento y conservación del parque inmobiliario ya construido, no solo porque constituye un pilar fundamental para garantizar la calidad de vida y el disfrute de un medio urbano adecuado por parte de todos los ciudadanos, sino porque además ofrece un amplio marco para la reactivación del sector de la construcción, la generación de empleo y ahorro y la eficiencia*



energética, en consonancia con las exigencias derivadas de las directivas europeas en la materia. Todo ello en un marco de estabilización presupuestaria que obliga a rentabilizar al máximo los escasos recursos disponibles.

En este contexto, el nuevo Plan se orienta a abordar la difícil problemática actual, acotando las ayudas a los fines que se consideran prioritarios y de imprescindible atención, e incentivando al sector privado para que en términos de sostenibilidad y competitividad, y con soluciones y líneas de ayuda innovadoras, puedan reactivar el sector de la construcción a través de la rehabilitación, la regeneración y la renovación urbanas y contribuir a la creación de un mercado del alquiler más amplio que el actual”.

De acuerdo con las directrices generales señaladas, en la misma exposición de motivos se enuncian los objetivos del Plan:

“- Adaptar el sistema de ayudas a las necesidades sociales actuales y a la escasez de recursos disponibles, concentrándose en dos ejes (fomento del alquiler y el fomento de la rehabilitación y regeneración y renovación urbanas).

- Contribuir a que los deudores hipotecarios para la adquisición de una vivienda protegida puedan hacer frente a las obligaciones de sus préstamos hipotecarios.

- Reforzar la cooperación y coordinación interadministrativa, así como fomentar la corresponsabilidad en la financiación y en la gestión.

- Mejorar la calidad de la edificación y, en particular, de su eficiencia energética, de su accesibilidad universal, de su adecuación para la recogida de residuos y de su debida conservación.

- Contribuir a la reactivación del sector inmobiliario, desde los elementos motores señalados: el fomento del alquiler y el apoyo a la rehabilitación de edificios y a la regeneración urbana”.

El cambio de modelo pretendido con el Plan Estatal 2013-2016, concretado en nuevas políticas públicas dirigidas a mejorar la protección y eficacia del derecho a la vivienda, parte del análisis de la situación actual. Su aplicación y desarrollo en esta Comunidad, así como el diseño de actuaciones autonómicas propias en este ámbito, exige realizar un examen del grado de satisfacción de aquel derecho en el contexto económico y social de Castilla y León.

3.- Notas generales acerca de la situación actual en Castilla y León

Con base en las fuentes que se indican en cada caso y en la información proporcionada por las Consejerías de Fomento y Medio Ambiente y de Familia e Igualdad de Oportunidades en atención a nuestras peticiones de información, a continuación se van a poner de manifiesto una serie de datos, todos ellos con seguridad conocidos por esa Administración autonómica, definitorios, a nuestro juicio, del contexto general en el cual deben ser desarrolladas las políticas públicas dirigidas a tratar de garantizar a los castellanos y leoneses su acceso a una vivienda



digna y adecuada. La exposición de estos datos se va a estructurar en cuatro puntos, comenzando con los indicadores genéricos relativos al volumen del mercado inmobiliario y al precio de la vivienda, para, con posterioridad, referirnos a tres de los aspectos que, en nuestra opinión y como hemos expuesto con anterioridad, deben ser analizados y valorados en este ámbito: destino y utilización de las viviendas vacías, en general, y de las protegidas en particular; dimensión y características del mercado de alquiler; y atención a las personas en riesgo de desahucio de sus viviendas habituales.

3.1. Indicadores genéricos

El pinchazo de la denominada “burbuja inmobiliaria” se ha traducido en una precipitación del número de transacciones inmobiliarias de viviendas, con las consecuencias que esta especial circunstancia ha tenido en el sistema económico en general y en el sector inmobiliario en particular. Como se muestra en la siguiente tabla, este descenso se ha ralentizado en los últimos años.

Tabla 1: número total de transacciones inmobiliarias de viviendas

	2009	2010	2011	2012	2013 (1 ^{er} trimestre)
España	463.719	491.287	349.118	363.623	54.512
Castilla y León	26.977	30.407	19.385	19.671	2.174
Ávila	2.337	2.347	1.484	1.530	145
Burgos	4.439	4.635	3.075	3.144	369
León	4.555	5.577	3.551	3.435	382
Palencia	1.822	2.115	1.242	1.217	1.46
Salamanca	3.449	4.111	2.763	2.760	2.95
Segovia	1.738	1.921	1.134	1.330	1.54
Soria	1.388	1.332	8.41	1.005	68
Valladolid	5.166	6.425	3.869	3.861	448
Zamora	2.083	1.944	1.426	1.389	167

Fuente: Ministerio de Fomento

Según los datos proporcionados por la Consejería de Hacienda correspondientes al mes de marzo de 2013, en términos interanuales el número de hipotecas constituidas sobre viviendas había descendido un 8,8 % en Castilla y León y un 6,7 % en el conjunto nacional. Esa reducción, según el INE, había ascendido entre los años 2010 y 2011 a un 32,6 % en términos nacionales, y a un 30,9 % en Castilla y León.

La profunda depresión del mercado inmobiliario se ha traducido también en un descenso del precio de la vivienda libre. Según los datos proporcionados por TINSA, entre



diciembre de 2007 y abril de 2013, los precios de las viviendas han disminuido en España en un 37,2 %. En las siguientes tablas se expone la evolución del precio de venta de las viviendas libres y de las viviendas de protección pública en Castilla y León en el período 2009/2012.

Tabla 2: precio de venta de la vivienda libre (euros/m²)

	2009	2010	2011	2012	% variac. 2012/2011
España	1.917,00	1.843,03	1.740,20	1.588,13	-8,74
Castilla y León	1.397,00	1.384,30	1.303,78	1.218,03	-6,58
Ávila	1.267,60	1.235,65	1.163,63	1.127,60	-3,10
Burgos	1.653,80	1.673,15	1.508,03	1.357,05	-10,01
León	1.167,40	1.147,65	1.115,85	1.019,85	-8,60
Palencia	1.211,80	1.195,95	1.186,93	1.124,25	-5,28
Salamanca	1.469,30	1.440,75	1.400,55	1.305,30	-6,80
Segovia	1.459,20	1.412,85	1.319,55	1.219,33	-7,59
Soria	1.330,30	1.357,50	1.347,23	1.358,70	0,85
Valladolid	1.543,60	1.513,40	1.387,65	1.311,55	-5,48
Zamora	1.071,40	1.100,30	1.060,10	986,60	-6,93

Fuente: Ministerio de Fomento

En la siguiente tabla se observa como, por el contrario, el precio de la vivienda protegida se ha incrementado en Castilla y León en el período 2009/2012.

Tabla 3: precio de venta de vivienda protegida (euros/m²)

	2009	2010	2011	2012	% Variac. 2012/2011
España	1.112,00	1.146,68	1.160,73	1.144,00	-1,44
Castilla y León	1.037,10	1.048,85	1.053,40	1.081,83	2,70
Ávila	1.123,90	1.092,83	1.045,30	n.r.	n.r.
Burgos	1.049,80	1.099,28	1.132,77	n.r.	n.r.
León	1.012,00	1.051,95	1.055,95	1.080,10	2,29
Palencia	1.012,30	997,90	1.070,70	n.r.	n.r.
Salamanca	1.113,00	1.090,35	1.049,98	n.r.	n.r.
Segovia	1.047,30	1.044,65	1.140,57	n.r.	n.r.
Soria	1.041,70	1.004,65	955,77	n.r.	n.r.
Valladolid	1.062,10	1.088,58	1.132,33	1.178,30	4,06
Zamora	1.034,30	1.005,65	1.035,35	n.r.	n.r.

Fuente: Ministerio de Fomento

Finalmente, como se observa en la siguiente tabla, también se ha producido un descenso en la renta de los alquileres de vivienda.

Tabla 4: precio por m2 en alquiler (euros/m2) e índices (%)

	Precio alquiler	Índice alquiler	% Alquiler/venta
2007	116,4	100,0	4,00
2008	112,5	96,6	4,15
2009	105,9	91,0	4,37
2010	99,5	85,5	4,30
2011	93,3	80,2	4,28

Fuente: Observatorio de Vivienda y Suelo del Ministerio de Fomento (Boletín Especial de Rehabilitación y Alquiler)

3.2. Viviendas vacías

En términos generales, en la última década se ha agravado notablemente la contradicción existente entre el número de viviendas vacías existentes y los obstáculos, a veces insalvables, que muchos ciudadanos deben afrontar para poder acceder a una vivienda digna. A estos efectos, consideraremos como vivienda vacía aquella que permanece sin ser ocupada, y está disponible para venta o alquiler o incluso abandonada (definición utilizada por el Instituto Nacional de Estadística en la elaboración de los censos de población y viviendas).

Tabla 5: comparación de viviendas vacías 2001-2011

	Viviendas vacías 2011	Viviendas vacías 2001	Diferencia absoluta 2011-2001
Castilla y León	258.451	209.006	49.445
Total Nacional	3.443.365	3.106.422	336.943

Fuente: INE (Censo de Población y Viviendas 2011)

Figura 1: porcentaje de viviendas vacías respecto del total (%) 2011



Fuente: INE (Censo de Población y Viviendas 2011)

En relación con la figura anterior, interesa destacar que la provincia de León es la que mayor número de viviendas vacías tiene de la Comunidad y la séptima de todo el territorio nacional. Esta circunstancia se observa también con claridad en las siguientes tablas.

Tabla 6: Viviendas vacías por provincias (2011)

	Total viviendas	Viviendas vacías	Porcentaje de viviendas vacías(%)
Castilla y León	1.718.752	258.450	15,0%
Ávila	163.548	25.696	15,7%
Burgos	253.505	35.990	14,2%
León	325.107	58.812	18,1%
Palencia	112.221	16.725	14,9%
Salamanca	236.869	33.786	14,3%
Segovia	124.086	18.964	15,3%
Soria	76.670	12.430	16,2%
Valladolid	287.951	36.319	12,6%
Zamora	138.795	19.728	14,2%

Fuente: INE (Censo de Población y Viviendas 2011)



Tabla 7: viviendas vacías en municipios de Castilla y León de más de 20.000 habitantes (2011)

	Población	Total viviendas	Porcentaje de viviendas vacías (%)	Variación 2001-2011
Valladolid	311.682	158.168	11,9%	8,4%
Burgos	178.864	92.076	15,3%	63,0%
Salamanca	151.658	92.449	14,0%	86,4%
León	131.411	78.725	19,5%	41,6%
Palencia	81.089	44.573	16,0%	22,2%
Ponferrada	68.383	37.692	15,2%	-22,1%
Zamora	65.417	39.062	17,1%	35,8%
Ávila	59.482	34.465	23,8%	72,1%
Segovia	54.945	28.875	17,2%	68,6%
Soria	40.286	23.587	16,9%	38,1%
Miranda de Ebro	38.341	20.879	19,9%	65,1%
Aranda de Duero	33.239	18.813	17,7%	104,1%
San Andrés del Rabanedo	31.675	17.546	19,0%	84,1%
Laguna de Duero	22.469	9.835	9,9%	-14,9%
Medina del Campo	21.515	10.784	9,7%	-34,4%

Fuente: INE (Censo de Población y Viviendas 2011)

Dentro del fenómeno de las viviendas vacías, la crisis económica general y del sector inmobiliario en particular ha dimensionado notablemente el “stock” de vivienda nueva. En la siguiente tabla se observa su volumen y la lentitud de su proceso de reducción.

Tabla 8: stock de viviendas 2011

	Stock vivienda nueva	% stock/parque de viviendas	Variación de stock 2011/2010
Total Nacional	676.038	100,00%	-1,67
Castilla y León	40.620	6,01%	-4,92
Ávila	4.132	0,61%	1,20
Burgos	4.868	0,72%	-8,27
León	9.972	1,48%	1,77
Palencia	2.592	0,38%	-6,83
Salamanca	4.591	0,68%	-12,88
Segovia	2.028	0,30%	-8,69
Soria	1.966	0,29%	1,87
Valladolid	7.301	1,08%	-8,93
Zamora	3.170	0,47%	-4,37

Fuente: Ministerio de Fomento (Informe sobre el stock de vivienda nueva 2011)

Con especial preocupación se observa el crecimiento del número de viviendas de protección pública vacías. Esta cuestión se evidencia en las dos tablas siguientes:

Tabla 9: viviendas protegidas finalizadas sin visado del contrato

	Calificación definitiva y sin visado		Calificación definitiva antes del 1/1/2011	
	Compra	Alquiler	Compra	Alquiler
Castilla y León	1.735	1.197	559	254
Ávila	163	227	60	77
Burgos	309	236	30	0
León	575	326	345	0
Palencia	45	0	1	0
Salamanca	77	155	20	72
Segovia	70	11	25	0
Soria	15	50	2	29
Valladolid	381	163	64	76
Zamora	100	29	12	0

Fuente: Consejería de Fomento y Medio Ambiente (informes remitidos en el expediente 20121640)

Tabla 10: viviendas protegidas vacías en Castilla y León

	Número
Viviendas de protección pública (*)	6.848
Viviendas disponibles (**)	944
Promoción privada	871
Promoción pública o parque público	73

(*) 2009-2012: 6.848 viviendas protegidas de promoción privada promovidas. 2.582 visadas, de las que 2.333 está terminadas.

(**) Viviendas protegidas de iniciativa privada construidas en el periodo 2009-2012, no vendidas por el promotor. Hay viviendas vacantes de promoción directa de la Comunidad.

Fuente: Estudio sobre Viviendas Protegidas Vacías del Defensor del Pueblo (marzo de 2013)

3.3. Alquiler

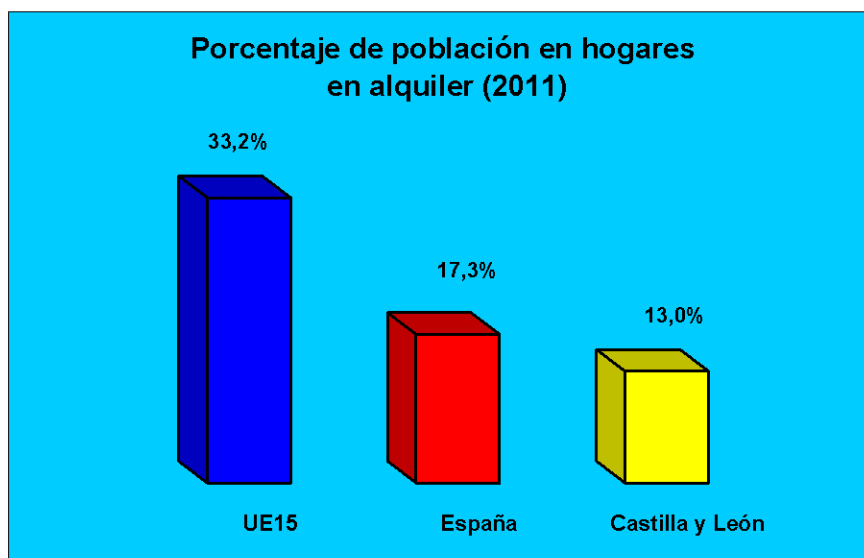
El bajo porcentaje que el régimen de tenencia del alquiler de vivienda tiene es uno de los males endémicos del mercado inmobiliario español y castellano y leonés, con consecuencias negativas sobre el sector y sobre el grado de satisfacción del derecho a una vivienda. Basten unos datos generales para constatar lo anterior.

Tabla 11: Hogares por régimen de tenencia de la vivienda

	Propiedad	Alquiler	Alquiler de mercado	Alquiler inferior mercado	Cesión gratuita
España	82,2%	17,8%	9,3%	2,8%	5,7%
Castilla y León	87,0%	13,0%	6,1%	2,8%	4,1%

Fuente: Observatorio de Vivienda y Suelo del Ministerio de Fomento (Boletín Especial de Rehabilitación y Alquiler)

Figura 2: comparativa de % de hogares en alquiler (2011)



Fuente: Observatorio de Vivienda y Suelo del Ministerio de Fomento (Boletín Especial de Rehabilitación y Alquiler)

3.4. Desahucios de viviendas habituales

Para completar esta visión muy general de la situación del sector inmobiliario y del derecho a la vivienda en Castilla y León, es preciso ofrecer los últimos datos publicados acerca de la pérdida de la vivienda habitual como consecuencia del impago de préstamos hipotecarios constituidos sobre la misma o de la renta de su alquiler.



Tabla 12: impagos hipotecarios de vivienda 2012

	TOTAL NACIONAL	CASTILLA Y LEÓN
Procedimientos de ejecución hipotecaria		
N.º Total de procedimientos	65.778	2.834
En 1.ª Vivienda (%)	74,76%	66,40%
Adjudicación por ejecución hipotecaria		
N.º Total de adjudicaciones	38.976	1.709
En 1.ª Vivienda (%)	77,06%	66,60%
Daciones en pago		
Nº Total de daciones	14.229	609
En 1.ª Vivienda (%)	80,41%	75% (aprox.)

Fuente: Colegio de Registradores de la Propiedad, Bienes Muebles y Mercantiles de España
(Panorama Registral: Impagos hipotecarios de vivienda 2012)

Según se pone de manifiesto en el documento “Una aproximación a la conciliación de los datos sobre ejecuciones hipotecarias y desahucios” del Boletín de Información Estadística del Consejo General del Poder Judicial los datos expuestos en la tabla anterior “... se deben interpretar en el contexto de haberse recogido en el 85 % de las oficinas registrales, corresponder a hipotecas sobre vivienda solicitadas por personas físicas, el dato de si son de vivienda habitual es una estimación, y poder existir un importante desfase temporal entre el momento de la adjudicación de la vivienda y su inscripción registral”.

En el mismo documento, se expone que el número de lanzamientos acordados por los juzgados de primera instancia y de primera instancia e instrucción en el año 2012 ha ascendido a 101.034, de los cuales se estima que 44.504 corresponden a lanzamientos derivados de ejecuciones hipotecarias (37,5 %) y 55.523 a lanzamientos derivados de verbales arrendaticios (57,7 %). Se estima que un 89,3 % de los primeros corresponderían a hipotecas concedidas a las familias sobre viviendas, y 78,9 % de los segundos serían lanzamientos de viviendas derivados de procedimientos verbales arrendaticios.

Finalmente, se exponen en las dos tablas siguientes los datos correspondientes al funcionamiento del Programa Integral de Apoyo a las Familias en Riesgo de Desahucio proporcionados a esta Procuraduría por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades.



Tabla 13: profesionales que prestan sus servicios

	Nº Profesionales
Teléfono de información (012)	2
Oficina Central	4
Oficinas locales	48
Apoyo orientación laboral	9
Apoyo entidades de crédito	13
Entidades financieras	10
Colegio de Registradores	1
Cáritas regional	2
Total	76

Fuente: Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades (enero de 2013)

Tabla 14: personas atendidas

	Personas atendidas
A través del servicio 012	418
Personas atendidas	344
Casos urgentes	272
Interlocución con entidades financieras	114

Fuente: Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades (enero de 2013)

Con posterioridad, la misma Consejería hizo públicos unos datos acerca de los cuatro primeros meses de funcionamiento del Servicio, de acuerdo con los cuales en ese período de tiempo se había atendido a 576 familias y se habían resuelto 230 expedientes.

4.- Propuestas para mejorar la protección actual del derecho a la vivienda

La obligación de los poderes públicos, en general, y de la Administración autonómica en particular, de adoptar medidas dirigidas a tratar de garantizar el derecho constitucional y estatutario de los ciudadanos a acceder a una vivienda digna y adecuada, a la vista de la situación descrita en sus aspectos generales en el punto anterior, exige que se adopten políticas públicas de vivienda dirigidas a corregir las disfuncionalidades del mercado generadoras de la vulneración de aquel derecho para muchas personas y familias.

Obviamente, ni corresponde a esta Procuraduría diseñar tales políticas ni tiene capacidad para hacerlo. Sin embargo, es conocido que la protección de los denominados derechos sociales (entre los que se incluye el derecho a la vivienda) se configura como uno de los elementos esenciales de la función de los defensores del pueblo. Por este motivo, no es extraño que sean innumerables las actuaciones, tanto a instancia de parte como de oficio, que



estas instituciones llevan a cabo en relación con la efectividad del derecho a la vivienda. Igualmente, ha habido ocasiones en las que, por parte de los defensores y con ocasión de la celebración de jornadas de coordinación entre ellos, se han adoptado posturas comunes en torno a las políticas en materia de vivienda emprendidas por los poderes públicos¹³. La última de estas ocasiones ha tenido lugar recientemente con motivo de la celebración el pasado 14 de diciembre de una Jornada de Trabajo en la ciudad de Oviedo, cuyo objeto fue, precisamente, proponer medidas para la protección eficaz del derecho constitucional a la vivienda en un entorno de crisis económica como el actual¹⁴.

Por nuestra parte, no es la primera vez que el Procurador del Común ha dirigido sugerencias generales a esa Administración autonómica acerca del diseño e implementación de políticas públicas de vivienda. En este sentido y por no remontarnos más en el tiempo, una de las actuaciones de oficio en el marco de las cuales se formula esta Resolución (20123369) constituye, en realidad, una continuación de dos intervenciones de oficio anteriores en las cuales se realizaron sugerencias relacionadas con dos de los aspectos nucleares del contexto inmobiliario residencial a los que antes se ha hecho referencia: el “stock” de viviendas; y la necesidad de fomentar el alquiler.

¹³ Por ejemplo, en el año 2003 y con motivo de las XVIII Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo que tuvieron lugar en Toledo y Albacete, se formularon las conclusiones del taller denominado *El derecho de acceso a la vivienda*. Este taller fue organizado por esta Institución y se celebró en la ciudad de León.

¹⁴ Como conclusiones de esta Jornada, se estimó oportuno instar a los poderes públicos la valoración de la adopción de las siguientes medidas: a) ampliar los supuestos de beneficiarios de las normas que han sido aprobadas para proteger a los deudores en riesgo de ejecución hipotecaria; b) promover el alquiler social de las viviendas como alternativa al desahucio; c) incrementar los supuestos de acogimiento a las medidas de reestructuración de las deudas hipotecarias; d) establecer los supuestos en los que se podrían acoger a la dación en pago los deudores para liquidar la deuda hipotecaria; e) extender las medidas de protección a los locales de negocio donde se desarrolla la actividad que constituye el medio de vida del deudor; f) regular un sistema de reestructuración de deudas integrador de mecanismos para solucionar situaciones de sobreendeudamiento; g) instar a la *SAREB* para que adopte las medidas necesarias al objeto de que las entidades financieras destinen, cuando menos, todas las viviendas protegidas de su titularidad al fin para el que fueron construidas; h) determinar un protocolo de intervención para evitar los lanzamientos de familias y personas que puedan acogerse a los supuestos de suspensión de estos previstos en las normas de protección de deudores en riesgo de ejecución hipotecaria; i) poner en marcha de forma urgente el Fondo Social de Viviendas y dotarlo de los suficientes inmuebles para dar respuesta a los adquirientes de buena fe que sean desahuciados por circunstancias sobrevenidas; j) reformar la normativa fiscal y tributaria para evitar que los deudores de buena fe vean agravada su situación personal por las cargas impositivas; k) crear o reforzar servicios públicos de asesoramiento, orientación y mediación entre las entidades financieras y los propietarios que se encuentren en dificultades de pago; y l) sugerir el aplazamiento del pago del precio o en su caso, del alquiler, ante la entidad financiera en determinados supuestos y condiciones.



Como señalábamos en la petición de información realizada en la actuación de oficio registrada con el número **20123369**, en la primera de ellas (20101971), con el objetivo final de que el “stock” de viviendas existente pudiera ser utilizado para satisfacer la necesidad de vivienda de los ciudadanos en unas condiciones asequibles para los mismos, se sugirió por esta Institución que, partiendo de un estudio profundo de la situación de aquel “stock”, comprensivo de su volumen cuantitativo, de su distribución territorial y de los aspectos cualitativos del mismo (carga hipotecaria de las viviendas, número de ellas cuya titularidad había sido asumida por entidades financieras, relaciones entre la evolución demográfica y la demanda de vivienda, o existencia de áreas geográficas especialmente afectadas por el fenómeno), se adoptaran, entre otras, las siguientes medidas:

- en su caso, mantenimiento de la posibilidad de transformar las viviendas libres en viviendas protegidas con el alcance y las modificaciones que aconsejasen los resultados del estudio señalado y la voluntad manifestada por promotores inmobiliarios y entidades financieras de acogerse a tal posibilidad;
- reorientación de una parte del “stock” de viviendas hacia su alquiler, incentivando el mismo a través de la gestión de las viviendas arrendadas por la Administración autonómica; y, en fin,
- utilización de otras fórmulas alternativas, como la configuración de viviendas libres con precio concertado o la constitución de derechos de superficie.

Las sugerencias señaladas fueron incluidas en una Resolución dirigida a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente con fecha 13 de octubre de 2011.

Esta Resolución fue contestada a través de una comunicación de aquella Consejería registrada de salida con fecha 22 de diciembre de 2011, en la cual se manifestó la aceptación de la Resolución de la siguiente forma:

“... en el sentido de realizar un estudio acerca del «stock» de viviendas en Castilla y León así como estudiar las medidas para reducir el mismo”

En cuanto al alquiler, siendo evidente la necesidad de fomentar el mismo como vía idónea de satisfacción del derecho a una vivienda digna y adecuada, se inició una actuación de oficio con la finalidad de conocer el desarrollo del “programa de fomento del alquiler” en Castilla y León, así como las previsiones que existían para su intensificación (20101981).

Como resultado de esta actuación, se sugirieron a esa Administración autonómica, a través de una Resolución dirigida a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente con fecha 11 de enero de 2012, las siguientes actuaciones normativas y ejecutivas:

- elaboración y aprobación de una regulación de la reserva de viviendas vacías de alquiler y de la bolsa de viviendas en alquiler, donde se establecieran las condiciones y el alcance de los



incentivos establecidos para propietarios y arrendatarios, así como el resto de aspectos relacionados con el funcionamiento de ambas figuras;

- extensión de la aplicación de la bolsa de viviendas en alquiler, cuando menos, a las nueve capitales de provincia y a todos los grupos merecedores de especial protección;
- modificación de la regulación de la reserva de viviendas vacías de alquiler y extensión de su aplicación a todas las localidades de la Comunidad de más de 5.000 habitantes;
- 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; y, en fin,
- utilización de las actuaciones integrantes del programa de fomento del alquiler con el fin de reorientar una parte del “stock” de viviendas libres finalizadas hacia el arrendamiento.

Esta Resolución fue contestada mediante una comunicación registrada de salida con fecha 7 de marzo de 2012, en la cual se manifestó la aceptación de aquella en los siguientes términos:

“... en el sentido de aprobar una regulación normativa de la Reserva de Viviendas Vacías y de la Bolsa de Viviendas en Alquiler en la que se establezcan los distintos aspectos relacionados con su funcionamiento y su extensión a las localidades de más de 5.000 habitantes, en el marco del desarrollo de la Ley 9/2010, de 30 de agosto, del derecho a la vivienda de la Comunidad de Castilla y León y siempre en el marco de las correspondientes disponibilidades presupuestarias, considerando condicionada la extensión de la Bolsa de Viviendas en Alquiler al establecimiento de fórmulas de colaboración con entidades que puedan coadyuvar a esta extensión a todas las capitales de provincia”. Se añadía en la respuesta que “... no obstante, se considera que existen mecanismos extrajudiciales de resolución de conflictos a los que se puede acudir por lo que la creación de nuevos mecanismos sería duplicar los ya existentes y que las viviendas que forman parte del denominado «stock» de viviendas de viviendas libres pueden participar tanto en la Reserva de Viviendas Vacías como en la Bolsa de Viviendas en Alquiler por lo que es una actuación que ya se está llevando a cabo”.

Pues bien, siguiendo las directrices indicadas, vamos a proceder en la presente Resolución a formular una serie de sugerencias generales acerca del contenido de las medidas que pueden ser adoptadas, a nuestro juicio, en orden a mejorar la eficacia de derecho a la vivienda en esta Comunidad, considerando tanto como sea posible las restricciones presupuestarias a las que actualmente se ven abocados los presupuestos públicos. Algunas de las medidas sugeridas ya se están adoptando o se van a adoptar próximamente, deseando que nuestra aportación sea considerada a los efectos de instar la agilización de su puesta en funcionamiento o, en su caso, de valorar la modificación de algunos aspectos de su contenido con el fin de que, en nuestra opinión, se mejore la medida en cuestión.



Con carácter previo a la formulación de tales sugerencias, consideramos conveniente referirnos aquí a tres Resoluciones aprobadas el pasado 8 de mayo por el Pleno de las Cortes de Castilla y León relativas a otras tantas Propositiones No de Ley, todas ellas acerca del derecho a la vivienda en esta Comunidad y de las medidas que el Parlamento autonómico entiende que deben ser adoptadas en orden a mejorar la eficacia de tal derecho.

La primera de ellas es la PNL/000800-2, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, *“instando a la Junta de Castilla y León a ejercer las competencias que estatutariamente se reconocen a la Comunidad en materia de vivienda, derecho de consumidores y usuarios y protección social de las familias, para proteger a los individuos y familias de Castilla y León de la pérdida de sus viviendas como consecuencia de procesos de ejecución hipotecaria”*, publicada en el *Boletín de las Cortes de Castilla y León* n.º 229, de 2 de mayo de 2013. Con motivo del debate de esta Proposición No de Ley, el Pleno aprobó la siguiente Resolución:

“Las Cortes de Castilla y León instan a la Junta de Castilla y León a:

Agilizar y acelerar el proceso de negociación que se está llevando a cabo para la suscripción de un convenio con el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León al objeto de establecer los cauces de colaboración oportunos que permitan establecer un protocolo de actuación para evitar o mitigar situaciones en las que se pueda apreciar que los demandados en un procedimiento de ejecución hipotecaria -personas físicas- pudieran encontrarse en situaciones de especial vulnerabilidad o desvalimiento”.

La segunda es la PNL/000802-02, presentada por el Grupo Parlamentario Mixto, *“instando a la Junta de Castilla y León a la presentación de un proyecto de ley para hacer efectivo el ejercicio del derecho constitucional y estatutario a una vivienda digna y adecuada”*, publicada en el *Boletín de las Cortes de Castilla y León* n.º 229, de 2 de mayo de 2013. Como resultado de la discusión de esta iniciativa parlamentaria el Pleno aprobó la siguiente Resolución:

“Las Cortes de Castilla y León instan a la Junta de Castilla y León a la presentación urgente de un Proyecto de Ley que, entre otras, contemple e impulse las siguientes medidas:

- 1- Hacer efectivo el ejercicio del derecho constitucional y estatutario a una vivienda digna y adecuada.*
- 2- Fomento del alquiler social de las viviendas vacías existentes en Castilla y León y su inclusión en un Fondo Social de Vivienda”*

La tercera Proposición No de Ley es la PNL/000803-02, presentada por el Grupo Parlamentario Popular, *“instando a la Junta de Castilla y para que, compartiendo el acuerdo alcanzado por la misma con CCOO, UGT y CECALE, las entidades locales y organizaciones*



del tercer sector, aproveche las herramientas pactadas para prestar la cobertura necesaria a las familias que como consecuencia de la crisis económica se enfrentan a procedimientos de ejecución hipotecaria sobre su vivienda habitual” publicada en Boletín de las Cortes de Castilla y León n.º 229, de 2 de mayo de 2013. Con motivo del debate de esta tercera
Proposición No de Ley el Pleno aprobó la siguiente Resolución:

“Las Cortes de Castilla y León, compartiendo el acuerdo alcanzado por la Junta de Castilla y León con CCOO, UGT, CECALE, entidades locales y organizaciones del tercer sector, para la creación de una red de protección a las personas y a las familias en situación de vulnerabilidad por la crisis en Castilla y León, así como el acuerdo para la creación del servicio integral de apoyo a las familias en riesgo de desahucio, instan a la Junta de Castilla y León a:

a) Aprovechar las herramientas pactadas en los citados acuerdos para prestar cobertura a las familias que como consecuencia de la crisis económica se enfrentan a procedimientos de ejecución hipotecaria sobre su vivienda habitual.

b) Priorizar las actuaciones negociadas sobre la deuda hipotecaria y las actuaciones de intermediación del Servicio integral de apoyo a las familias en riesgo de desahucio de Castilla y León, procurando así que los beneficiarios de este servicio mantengan la titularidad plena de su vivienda y no vean engrosada su deuda.

c) Proporcionar de forma inmediata tras la aprobación de la Ley de protección de los deudores hipotecarios, el servicio de asesoramiento necesario, a través de las 30 oficinas destinadas al efecto, para que las familias en riesgo de desahucio que se encuentren en situación de especial vulnerabilidad puedan beneficiarse de la suspensión del lanzamiento hipotecario.

d) Promover la adhesión de los distintos ayuntamientos de Castilla y León al “Convenio para el Fondo Social de Viviendas en Alquiler”, firmado por los Ministerios de Economía y Competitividad, Sanidad y Servicios Sociales, Fomento, Banco de España, la Federación Española de Municipios y Provincias, la Plataforma del Tercer Sector, las Patronales Bancarias y 33 Entidades de Crédito, para la constitución del Fondo Social de Viviendas.

e) Fomentar el alquiler social de viviendas vacías y de aquellas viviendas objeto de interlocución con las entidades financieras, como cauce para hacer efectivo el ejercicio del derecho constitucional y estatutario a una vivienda digna y adecuada.

f) Movilizar todos los recursos autonómicos para la atención a familias en situación de especial vulnerabilidad, coordinando instrumentos como la Renta Garantizada de Ciudadanía, Ayudas de Emergencia Social, Red de distribución de alimentos, Servicio integral de apoyo a las familias en riesgo de desahucio, Programas de atención inicial y acogida a personas y familias en situación de vulnerabilidad, Programa personal de integración y empleo y Programas de orientación y asesoramiento sociolaboral.

g) Agilizar y acelerar el proceso de negociación que se está llevando a cabo para la suscripción de un convenio con el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León al objeto de establecer



los cauces de colaboración oportunos que permitan establecer un protocolo de actuación para evitar o mitigar situaciones en las que se pueda apreciar que los demandados en un procedimiento de ejecución hipotecaria –personas físicas– pudieran encontrarse en situaciones de especial vulnerabilidad o desvalimiento”.

Las tres Resoluciones citadas fueron publicadas en el *Boletín de las Cortes de Castilla y León* núm. 238, de 16 de mayo 2013.

El contenido de las Resoluciones señaladas es la manifestación más actual de la voluntad del órgano representativo de la voluntad popular en esta Comunidad relativa a algunas de las medidas que deben ser adoptadas por esa Administración autonómica con la finalidad de hacer efectivo el derecho constitucional y estatutario a una vivienda digna y adecuada. Por este motivo hemos considerado conveniente citarlas aquí, puesto que la actuación de las Consejerías competentes en este ámbito, y por tanto las posturas adoptadas por esta Procuraduría en el desarrollo de la supervisión de aquella, debe considerar adecuadamente las decisiones adoptadas al respecto por las Cortes de Castilla y León. De hecho, algunas de las sugerencias que se van a realizar a continuación responden a las propuestas realizadas por el órgano legislativo.

Entrando ya en la formulación de nuestras sugerencias concretas para mejorar la protección actual del derecho a la vivienda, sistematizaremos las mismas, de conformidad con el contenido de las actuaciones de oficio que aquí se resuelven, en cuatro grupos:

- de ámbito general;
- reducción del número de viviendas vacías en general y de las protegidas en particular;
- fomento del alquiler; y, en fin,
- protección de los ciudadanos frente a los desahucios de sus viviendas habituales.

Como es evidente, las medidas que se van a enunciar se encuentran muy interrelacionadas entre sí, respondiendo su inclusión en un grupo u otro a razones exclusivamente sistemáticas, y resultando en muchos casos su ubicación intercambiable dentro de los grupos indicados.

4.1. Propuestas generales

Una enunciación de las medidas cuya adopción se debe considerar con la finalidad de mejorar la protección del derecho a la vivienda en Castilla y León, exige preguntarse si la Comunidad cuenta con un marco jurídico adecuado para el diseño e implementación de aquellas. En este sentido, como ya se ha señalado, las Cortes de Castilla y León aprobaron en



2010 la Ley 9/2010, de 30 de agosto, del derecho a la vivienda de la Comunidad¹⁵. En la propia exposición de motivos de la LDVCyL se declara, en cuanto a su pretensión de pervivencia, que *“independientemente del momento y circunstancias en las que nace, la presente Ley tiene una vocación de permanencia en el tiempo, y debe servir para establecer de forma ordenada y transparente las condiciones necesarias que permitan estimular la promoción y rehabilitación de viviendas en general y de viviendas protegidas en particular”*.

Pues bien, en nuestra opinión, el desarrollo de políticas públicas activas dirigidas a procurar una mayor satisfacción del derecho a la vivienda en Castilla y León no exige necesariamente una sustitución o una reforma integral de la LDVCyL, más allá de que puedan valorarse modificaciones legales puntuales en este ámbito (a alguna de ellas nos referiremos con posterioridad). Por el contrario, la precitada Ley ofrece, con carácter general, un marco jurídico suficiente y adecuado para la adopción de medidas que se centren, cuando menos, en los tres aspectos reseñados (reducción del número de viviendas vacías, fomento del alquiler y protección de los afectados por desahucios de sus viviendas habituales), además de en la rehabilitación de viviendas¹⁶.

En efecto, a nuestro juicio, estamos asistiendo, con carácter general, a un fenómeno de creciente degradación de las leyes, consecuencia de la combinación de una inflación legislativa y de la proliferación de leyes excesivamente coyunturales. A pesar de que el contexto actual de crisis económica y social exige una acción decidida de los poderes públicos en orden a procurar una mayor eficacia del derecho a la vivienda en Castilla y León, para ello no parece necesario contribuir a aquel fenómeno a través de una nueva Ley de Vivienda o de una reforma integral de

¹⁵ Esta institución, ya desde el año 2004 y a través de diversas resoluciones, ha puesto de manifiesto a esa Administración autonómica la conveniencia de que se iniciara el procedimiento dirigido a presentar a la Cortes un Proyecto de Ley de Vivienda (la primera de ellas se formuló en la actuación de oficio OF/23/04). El texto legal finalmente aprobado incorporó diversos contenidos que habían sido sugeridos por esta Procuraduría, tales como la garantía de la observancia de los principios de igualdad y transparencia en la selección de los adjudicatarios de viviendas protegidas; la regulación de un Registro Público de Demandantes de Viviendas de Protección Pública; la especial consideración de determinados colectivos como las víctimas de violencia de género y los inmigrantes; el establecimiento de un régimen sancionador específico en este ámbito; o, en fin, el establecimiento como causa de interés social y de urgencia, a los fines expropiatorios, del cumplimiento por una vivienda de la normativa aplicable en materia de accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas.

¹⁶ En relación con la rehabilitación de viviendas, en el *Boletín Oficial del Estado* del pasado 27 de junio ha sido publicada la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Por su parte, en Castilla y León está siendo objeto de tramitación en este momento un Anteproyecto de Ley de Regeneración Urbana.



la misma, sin perjuicio de que algunas de las medidas que se van a proponer a continuación puedan exigir modificaciones de normas de rango legal, incluida la propia LDVCyL¹⁷.

Por el contrario, lo que sí se impone imperativamente es la **elaboración y aprobación de un nuevo Plan de Vivienda en Castilla y León**. Al respecto, el art. 9 de la LDVCyL dispone lo siguiente:

“El Plan de Vivienda de Castilla y León es el instrumento estratégico para la racionalización y gestión eficaz del conjunto de actuaciones públicas que en materia de vivienda se desarrollarán en Castilla y León, y constituye el elemento integrador fundamental de la totalidad de las medidas que desde la Administración autonómica se pretenden realizar en materia de vivienda”.

El art. 10 de la misma Ley enuncia los contenidos mínimos del Plan, y el art. 11 atribuye la responsabilidad de su elaboración a la Consejería competente en materia de vivienda y la competencia para su aprobación a la Junta de Castilla y León.

El anterior Plan de Vivienda y Suelo de la Comunidad, aprobado por Decreto 52/2002, de 27 de marzo (en adelante Plan Autonómico 2002-2009), tenía como horizonte temporal el período 2002-2009, habiendo sido modificado, entre otros, por el Decreto 64/2009, de 24 de septiembre. Por tanto, es evidente que ha agotado el plazo establecido para su aplicación.

A lo anterior, cabe añadir que, como se ha puesto de manifiesto en el punto 2 de la presente Resolución, recientemente ha sido aprobado el Plan Estatal 2013-2016.

Se impone, por tanto, una pronta aprobación y puesta en marcha de un nuevo Plan Autonómico de Vivienda con la finalidad de materializar en Castilla y León el cambio de modelo propugnado por el Plan Estatal y de articular las medidas dirigidas a la consecución de los objetivos señalados en este último¹⁸. Aun cuando es deseable que la aprobación del Plan

¹⁷ En el reciente Discurso del Excmo. Sr. Presidente de la Junta de Castilla y León pronunciado el pasado 26 de junio con motivo del Debate sobre Política General de la Comunidad Autónoma, se han anunciado las líneas generales de un Decreto-ley en materia de vivienda de próxima aprobación, cuyo contenido concreto no conocemos.

¹⁸ A la articulación entre los planes estatales de vivienda y las medidas autonómicas se ha referido la reciente STC 112/2013, de 9 de mayo, donde, con cita de la reiterada STC 152/1988, de 20 de julio, se ha señalado lo siguiente:

“De esta forma la STC 152/1988, de 20 de julio, distingue en su fundamento jurídico 4 cuatro aspectos en los cuales se puede admitir la competencia estatal de fomento en materia de vivienda: la definición de las actuaciones protegidas; la regulación esencial de las fórmulas de financiación adoptadas (créditos cualificados, subsidiación de préstamos y subvenciones); el nivel de protección; y la aportación de recursos estatales. En consecuencia, «la regulación estatal de cada uno de estos cuatro aspectos no invade competencia autonómica alguna, pues se halla legitimada por lo dispuesto en el art. 149.1.13 CE (...). Pero además, para la ejecución de la normativa estatal



autonómico tenga lugar lo antes posible, la celeridad en su elaboración no debe prevalecer sobre la calidad y adecuación de su contenido, a algunos de cuyos aspectos nos referiremos al proponer medidas más concretas con posterioridad. Por otra parte, uno de los objetivos que deben ser perseguidos en el proceso de elaboración de aquel es el de fomentar la participación en el mismo de los diferentes sectores afectados con el fin de que las medidas que se contemplen tengan el mayor grado de consenso posible¹⁹.

En cualquier caso, el tiempo necesario para proceder a la elaboración del nuevo Plan no debería ser excesivo considerando, de un lado, que algunos de los contenidos mínimos del mismo ya podrían estar disponibles (“*evaluación del grado de ejecución y de los resultados del Plan anterior*”; *análisis de la oferta y demanda de vivienda, y en particular de la vivienda de protección pública; estudio y evaluación de las necesidades de rehabilitación, así como del mantenimiento, mejora o sustitución de la edificación residencial existente, con especial atención a las situaciones y los procesos de infravivienda y chabolismo; estimación del suelo residencial en el que pueden efectuarse nuevos desarrollos y especialmente los referidos a*

reguladora de las actuaciones protegibles que, como diremos más adelante, les corresponde, las Comunidades Autónomas deben contar con un margen de libertad de decisión que les permita aplicar las medidas estatales adaptándolas a las peculiares circunstancias de su territorio, sin perjuicio del respeto debido a los elementos indispensables que las normas estatales arbitran para alcanzar los fines de política económica general propuestos. Sólo de esta manera es posible conciliar el ejercicio de las competencias del Estado sobre la planificación y coordinación en el sector económico de la vivienda, incluida la utilización instrumental de sus competencias sobre las bases de ordenación del crédito, con las competencias autonómicas en materia de vivienda. Así, si las primeras legitiman una intervención del Estado que condiciona parte de la globalidad de la política de vivienda de cada Comunidad Autónoma, dicha intervención no puede extenderse, so pretexto de un absoluto igualitarismo, a la regulación de elementos de detalle de las condiciones de financiación que la priven de toda operatividad en determinadas zonas del territorio nacional. Antes bien, a las Comunidades Autónomas corresponde integrar en su política general de vivienda las ayudas reguladas por el Estado para el cumplimiento de las finalidades a que responden, con capacidad suficiente para modalizar, en su caso, las reglas generales, al objeto de conseguir una sustancial igualdad de resultados» (FJ 4).

En el mismo sentido, se han pronunciado las SSTC 59/1995, de 17 de marzo, y 61/1997, de 20 de marzo, al admitir la facultad estatal de intervenir en materia de vivienda amparándose en el art. 149.1.13 CE”. (FJ 3 de la STC 112/2013, de 9 de mayo).

¹⁹ En el supuesto de Andalucía, el pasado 15 de abril tuvo lugar la publicación en el *BOJA* del Acuerdo de 2 de abril de 2013, del Consejo de Gobierno, por el que se formula el Plan Andaluz de Vivienda y Rehabilitación, en cuyo artículo cuarto, se prevé un plazo de ocho meses, a partir de aquella fecha, para que tenga lugar la aprobación del citado Plan.



vivienda de protección pública en el periodo de vigencia del Plan”²⁰; y, de otro, las previsiones que ya existieran acerca de la fecha de la aprobación del Plan estatal, así como de los contenidos proyectados para el mismo que pudieran haber sido conocidos con anterioridad por esa Administración autonómica.

Del mismo modo, también resulta conveniente la pronta formalización del **Convenio con el Ministerio de Fomento** a través del cual se instrumente la colaboración entre este y la Comunidad de Castilla y León en orden a la correcta gestión de las ayudas del Plan Estatal 2013-2016 (art. 3). Obviamente, aunque es evidente que el momento en el que pueda tener lugar la suscripción del Convenio no depende únicamente de la Administración autonómica, es aconsejable que por parte de la misma se muestre su disposición a que la firma de aquel tenga lugar lo antes posible, adoptándose para ello las medidas que sean necesarias.

Por otra parte, los contenidos mínimos del nuevo Plan autonómico a los que antes nos hemos referido y que, a nuestro juicio, ya deberían estar, cuando menos, muy avanzados, se encuentran íntimamente relacionados con una nueva cuestión general a la que deseamos referirnos ahora. Se trata de la exigencia inexcusable de conocer en profundidad todas las circunstancias relevantes relacionadas con la **situación del sector de la vivienda en Castilla y León**, entre las que se encuentran, obviamente, las identificadas como contenidos mínimos del Plan. No cabe duda de que el diseño e implementación de cualquier política pública tendrá más expectativas de éxito cuanto mayor sea el conocimiento del ámbito material sobre el que se deba aplicar la misma.

En este sentido y como hemos señalado con anterioridad, en la Resolución de oficio dirigida por esta Procuraduría en 2011 a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente respecto a la reducción del “stock” de viviendas en Castilla y León (20101971), la primera recomendación formulada fue la de realizar un estudio detallado de las características cuantitativas y cualitativas de aquel excedente de vivienda nueva. Esta recomendación fue aceptada de forma expresa por esa Administración autonómica. Sin embargo, en el informe remitido en contestación a la petición de información formulada en el expediente de oficio **20123369** (registrada de salida con fecha 11 de febrero de 2013) se afirma expresamente por aquella Consejería que *“... atendiendo a la situación presupuestaria actual, no hay previsión acerca de la posible elaboración del estudio sobre el número de viviendas vacías, trabajándose principalmente con datos del Ministerio de Fomento, así como con otras fuentes como pueden ser estudios, publicaciones o estadísticas de otras administraciones o entidades públicas, medios de comunicación o publicaciones especializadas”*.

²⁰ Letras a), b), c) y d) del artículo 10 de la LDVCyL.



Así mismo, en la actuación de oficio registrada con el número **20121640**, preguntada la misma Consejería acerca de los datos de los que dispusiera sobre la diferencia entre el precio de venta y de alquiler de la vivienda libre y de la protegida, desglosando los mismos, si fuera posible, para cada una de las provincias de la Comunidad, se respondió por aquella que los precios de venta y de alquiler de la vivienda de protección pública se calculan conforme a lo previsto en la Orden FOM/85/2010, de 22 de enero, por la que se establecen los ámbitos municipales y los coeficientes para la determinación de los precios máximos de venta, adjudicación y de referencia para el alquiler en Castilla y León, comprobándose únicamente que el precio de venta o de alquiler está por debajo del precio máximo permitido, y sin que estén sometidos a control por parte de la Administración los precios de venta o alquiler de la vivienda libre, no disponiéndose por tanto de datos comparativos entre los precios de ambos tipos de vivienda (informe registrado de salida con fecha 13 de noviembre de 2012).

Deseamos insistir aquí, por tanto, en la necesidad de que sean conocidas ampliamente y de forma exhaustiva por los poderes públicos llamados a diseñar las políticas en materia de vivienda, las necesidades concretas en este ámbito de los ciudadanos castellano y leoneses, así como los perfiles concretos del sector en esta Comunidad. Obviamente, se pueden manejar muchas fuentes, oficiales y no oficiales, para disponer de datos en esta materia, pero parece conveniente que la Administración autonómica tenga la capacidad suficiente de conocer aquellos aspectos específicos que considere más sensibles a estos efectos, así como de elaborar informes y estudios a partir de la información obtenida de otras fuentes o por sus propios medios. De hecho, así se prevé expresamente en la propia LDVCyL, al incluir entre las funciones atribuidas por el art. 94 al Consejo de Vivienda de Castilla y León, la de *“realizar, encargar y promover estudios e investigaciones, así como propuestas y sugerencias sobre cualquier asunto en materia de vivienda”*. En el mismo sentido, el art. 62 del Plan autonómico 2002-2009 atribuía al Observatorio Regional de Vivienda y Suelo, entre otras funciones, la de *“análisis, estudio y seguimiento de las necesidades y disponibilidades de vivienda y suelo en la Comunidad”*.

Sin embargo, esta Procuraduría desconoce que alguno de los órganos citados haya realizado recientemente algún informe o estudio acerca de la situación general de la vivienda en Castilla y León o de alguno de sus aspectos más relevantes, sin perjuicio de la información estadística de la que se dispone y a la que se puede acceder a través de la propia página electrónica de la Junta de Castilla y León. Incluso, a pesar de haber aceptado la recomendación realizada desde esta Procuraduría para que se llevase a cabo un estudio sobre el “stock” de vivienda nueva, el mismo no se ha realizado, apelando esa Administración autonómica, como ya hemos señalado, a razones presupuestarias para justificar el incumplimiento de la aceptación expresa de aquella concreta recomendación.



Pues bien, parece conveniente que el Consejo de Vivienda de Castilla y León, en el ejercicio de la función antes señalada, adopte las medidas necesarias para mejorar la información específica de la que dispone esa Administración autonómica acerca de los aspectos que considere más relevantes sobre la situación específica de la vivienda en Castilla y León²¹. Con la finalidad de que la aplicación de esta medida no suponga un incremento presupuestario que no sea posible asumir, se puede valorar la posibilidad de que los estudios o investigaciones que se consideren precisos sean llevados a cabo por personal al servicio de la Administración autonómica que se encuentre cualificado para ello²².

También relacionado con la información de la que dispone esa Administración autonómica en este ámbito material y que se puede poner a disposición de ciudadanos y entidades, se encuentra el tema de los registros administrativos. En relación con las viviendas de protección pública, cabría hablar de, cuando menos, dos tipos de registros: el de demandantes de viviendas de protección pública y el de viviendas protegidas.

Al primero de ellos se refiere el art. 64 de la LDVCyL, al disponer lo siguiente:

“El Registro Público de Demandantes de Viviendas de Protección Pública de Castilla y León constituye uno de los instrumentos para contribuir a garantizar a los ciudadanos los principios de igualdad, concurrencia y publicidad en el acceso a una vivienda de protección pública, a fin de eliminar cualquier tipo de fraude en las primeras y posteriores transmisiones de dichas viviendas”.

Este Registro se incluyó en el Plan Autonómico 2002-2009 a través del Decreto 64/2006, de 14 de septiembre, y fue regulado mediante Orden FOM/1884/2006, de 22 de noviembre²³. En la actualidad, está en proceso de tramitación un Proyecto de Decreto regulador del citado Registro Público de Demandantes de Viviendas de Protección Pública, así como de los procedimientos de selección de adquirentes y arrendatarios de viviendas de protección pública.

Sin embargo, en cuanto al **registro de viviendas protegidas**, no consta en esta

²¹ A modo de ejemplos de la realización de estudios de vivienda, podemos citar los elaborados por el Ministerio de Fomento o por el Observatorio de la Vivienda del País Vasco, dependiente del Departamento de Empleo y Políticas Sociales.

²² En este sentido, dentro de la estructura orgánica de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, el Servicio de Estudios y Documentación de su Secretaría General tiene atribuida la función de realizar estudios e informes de carácter técnico de interés para la elaboración de los programas de la Consejería.

²³ La creación de este Registro fue recomendada por esta Institución a la, entonces, Consejería de Fomento, en una Resolución, de fecha 3 de diciembre de 2004, formulada en el expediente Q/470/04. Esta Resolución fue aceptada expresamente por la citada Consejería.



Procuraduría que el mismo exista como tal (sí se refiere expresamente al Registro de viviendas adaptadas reservadas y disponibles en actuaciones de vivienda protegida el Capítulo III del Título V del Plan Autonómico 2002-2009).

De acuerdo con las contestaciones obtenidas de las diferentes administraciones autonómicas por el Defensor del Pueblo con motivo de la elaboración de un *Estudio sobre Viviendas Protegidas Vacías* (marzo de 2013)²⁴, únicamente dos Comunidades Autónomas (Castilla-La Mancha y País Vasco) disponen de un registro sistematizado sobre el estado en que se encuentran las viviendas protegidas existentes en las mismas; otras disponen de bases de datos sobre su situación (Navarra, Extremadura; Principado de Asturias, La Rioja y Murcia); en cuanto al resto (entre las que se encuentra Castilla y León), aunque llevan un control sobre las viviendas protegidas, no le consta a la Institución del Defensor del Pueblo que tengan constituido un Registro o una base de datos.

Esta situación conduce a la Defensora del Pueblo a incluir entre las recomendaciones formuladas como conclusión de su estudio, la implantación de registros o bases de datos de vivienda protegida donde se inscriban todas las viviendas de protección pública, tanto de promoción pública como privada, desde la obtención de la calificación definitiva hasta que transcurra el plazo de protección o se produzca la descalificación, con especificación para cada una de ellas de todos los datos relevantes de las mismas, con especial referencia, en su caso, a su desocupación y a la causa de la misma (punto 4 del Estudio, recomendación 1.ª A).

En el caso concreto de esta Comunidad, ya se ha señalado que no tiene constituido un Registro de viviendas protegidas como tal, sin perjuicio de que, evidentemente, se lleve un control por los órganos competentes de las viviendas de protección pública y de su situación, de lo cual son prueba los datos remitidos a esta Institución acerca de las viviendas de protección pública finalizadas pendientes de venta o de arrendamiento en la Comunidad incorporados a los informes proporcionados con motivo de la tramitación del expediente **20121640**.

No obstante, considerando, como hace la Defensora del Pueblo en el Estudio antes citado, que la constitución de este registro permitiría a esa Administración autonómica mejorar el control de las viviendas protegidas de la Comunidad y el conocimiento de su situación concreta en cada momento, estimamos conveniente que se proceda a la creación del citado registro comprensivo de todos los datos relevantes de las viviendas de protección pública ubicadas en la Comunidad. Singularmente relevante sería también, que los ciudadanos pudieran acceder fácilmente (entre otros cauces a través de medios electrónicos) a los datos de este registro relativos a las promociones de viviendas pendientes de ser adjudicadas y a las viviendas

²⁴ Este Estudio fue presentado ante las Cortes Generales con fecha 21 de marzo de 2013.



concretas que se encuentren desocupadas, incluyendo las causas de su desocupación y las previsiones que existan para su nueva adjudicación.

4.2 Reducción del número de viviendas vacías

Tal y como hemos expuesto en el punto 3 de la presente Resolución, uno de los aspectos que caracterizan el parque inmobiliario de España y de Castilla y León es el elevado número de viviendas vacías existentes. La contradicción existente entre esta circunstancia y el crecimiento de las necesidades de vivienda de un gran número de ciudadanos, evidencia la necesidad de que los poderes públicos, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, adopten medidas dirigidas a fomentar que una parte de aquellas viviendas se destinen a ofrecer a los ciudadanos opciones residenciales asequibles²⁵.

Al respecto, lo primero que debemos poner de manifiesto es la carencia de una **definición estatal** de lo que deba entenderse por “vivienda vacía”. Es conocido que, en el ámbito tributario, la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, por la que se modificaron, entre otras leyes, la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, contempló una nueva y completa regulación del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, uno de los impuestos propios de los municipios. A los efectos que aquí interesan, el artículo decimoséptimo de la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, proporcionó una nueva redacción al art. 73 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, y en concreto, en el último de los párrafos del número 4 del citado artículo se contempló la posibilidad de que los ayuntamientos puedan exigir un recargo de hasta el 50 por 100 de la cuota líquida del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, en el supuesto de inmuebles de uso residencial que se encuentren desocupados con carácter permanente. La propia exposición de motivos de la norma clarifica en su punto III que la posibilidad concedida a los ayuntamientos de aplicar el citado recargo tiene como finalidad facilitar a los ciudadanos el disfrute de una vivienda digna y adecuada. Aquella previsión dio lugar al actual art. 72.4 del Real Decreto legislativo 2/2004, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley de Haciendas Locales.

Ahora bien, la posibilidad de establecimiento del recargo indicado no se ha podido hacer efectiva hasta la fecha, puesto que se subordina su aplicación a que el inmueble sea declarado formalmente como desocupado por cumplir las condiciones que se determinen

²⁵ En relación con esta cuestión, en uno de los puntos del Informe sobre la vivienda social de la Unión Europea, citado en el punto 2 de esta Resolución, el Parlamento europeo *“pide a los Estados miembros y a las autoridades regionales y locales que adopten medidas eficaces e incentivadoras, basándose en análisis prospectivos de la necesidad de viviendas, para luchar contra la existencia de viviendas vacías de larga duración, en especial, en las zonas con tensiones, para luchar contra la especulación inmobiliaria y movilizar esas viviendas para convertirlas en viviendas sociales”* (punto 54).



reglamentariamente. En otras palabras, aun cuando han sido muchos los ayuntamientos que han manifestado una voluntad favorable a la adopción de esta medida disuasoria del mantenimiento de viviendas vacías, la misma, por el momento, no ha podido ser aplicada por no haber procedido la Administración estatal a definir por vía reglamentaria el concepto de inmueble de uso residencial desocupado con carácter permanente²⁶.

Esta Institución considera inaplazable que se proceda a aprobar una definición de vivienda vacía que pueda ser aplicable en el ámbito tributario en el sentido indicado y, si así lo estiman oportuno, asumida por las comunidades autónomas para el ejercicio de sus competencias en materia de vivienda. Ante la persistencia de la ausencia de aquella definición, sería conveniente que esa Administración autonómica y las entidades locales promovieran ante el Estado, a través de los cauces oportunos, que se proceda a regular el concepto de vivienda vacía o desocupada y, en su caso, el procedimiento para que se pueda llevar a cabo su declaración como tal.

Mientras esta definición a efectos tributarios del concepto de vivienda desocupada o vacía no ha tenido lugar, no han sido pocas las Comunidades Autónomas que, en el ámbito de sus competencias en materia de vivienda, han procedido a definir la situación de desocupación o vacancia de las viviendas. La última de ellas ha sido la de Andalucía, a través de la aprobación

²⁶ Esta Procuraduría ya se dirigió al Defensor del Pueblo con fecha 12 de febrero de 2004, en el marco de la actuación de oficio OF/15/04, poniendo de manifiesto al Comisionado Parlamentario estatal la conveniencia de que los ayuntamientos pudieran decidir la exigencia o no del recargo destinado a gravar especialmente las viviendas desocupadas, dotando así de contenido real al precepto señalado, y, por tanto, de que la Administración del Estado aprobase la norma reglamentaria que determinase las condiciones que debía cumplir una vivienda para que, en su caso, pudiera serle aplicado el recargo en la cuota del Impuesto sobre Bienes Inmuebles señalado. En consecuencia, solicitamos a aquella Institución estatal que llevase a cabo algún tipo de actuación tendente a instar al Ministerio de Hacienda el inicio de un procedimiento dirigido a la elaboración de la norma reglamentaria que definiese el concepto de vivienda desocupada con carácter permanente. Tal y como se señala en el Anexo II del ya citado *Estudio sobre Viviendas Protegidas Vacías* del Defensor del Pueblo, si bien es verdad que durante la década 2001-2011 ha habido varios intentos de aprobar la norma que posibilitara la aplicación de aquel recargo (incluso se llegó a aprobar una Proposición No de Ley en este sentido en la sesión de la Comisión de Economía y Hacienda del Congreso de los Diputados celebrada con fecha 19 de octubre de 2005), hasta la fecha continúa sin existir una norma estatal que defina el concepto “vivienda desocupada”.



del Decreto-Ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda²⁷.

En Castilla y León, la LDVCyL utiliza el término “viviendas vacías y desocupadas” para definir, en su art. 81, letra f), una de las actuaciones que tienen la consideración de protegidas, al configurar como tal *“el arrendamiento de viviendas y, especialmente, el de viviendas que hayan estado vacías y desocupadas en el año inmediatamente anterior al de la formalización de la declaración de actuación protegida”*. También se utiliza aquel concepto en el art. 83, donde se establece que la Administración de la Comunidad, a través de la Consejería competente en materia de vivienda, debe llevar a cabo, directa o indirectamente, *“políticas activas para el fomento y potenciación del alquiler mediante el establecimiento de incentivos que permitan la puesta en el mercado del alquiler de viviendas vacías y desocupadas”*.

Pues bien, aun cuando no se haya procedido aún a definir el concepto de “vivienda vacía” en el ámbito estatal, sería conveniente que esa Administración autonómica, en el ejercicio de sus competencias propias en materia de vivienda, **regule este concepto en el nuevo Plan de Vivienda autonómico** a los efectos de adoptar medidas dirigidas a incentivar que estas viviendas se integren dentro del mercado de alquiler, facilitando así que se pueda acceder a las mismas de una forma asequible. Dentro de esta regulación reglamentaria de aquel concepto se pueden incluir los factores a considerar como prueba de la falta de ocupación de la vivienda y el tiempo de desocupación para que la vivienda pueda considerarse vacía a los efectos previstos en el propio Plan (si bien para el caso de la actuación protegida recogida en el artículo 81 f) de la LDVCyL ya se señala que aquel tiempo es de un año). Así mismo, se puede prever un procedimiento para que tenga lugar la declaración como vivienda vacía o desocupada.

Este desarrollo reglamentario es el presupuesto ineludible para poder, cuando menos, regular la actuación protegida prevista en el citado art. 81 f) de la LDVCyL, e identificar con precisión las viviendas que se configuren como objeto prioritario de las políticas activas para el fomento y potenciación del alquiler exigidas a la Administración autonómica por el art. 83 de la LDVCyL.

Dentro de la infrautilización del parque inmobiliario residencial, ha surgido como resultado de la crisis y con especial virulencia el fenómeno del “stock” de vivienda nueva **finalizada**, a cuyos perfiles generales en Castilla y León nos hemos referido en el punto 3 de la presente Resolución.

²⁷ En concreto, a través de esta norma de rango legal se añadió un Título VI a la Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía. En el Capítulo I de este nuevo Título (arts. 25 a 40), se establece un concepto de vivienda deshabitada y se regula un procedimiento contradictorio para su declaración.



En relación con esta cuestión procede comenzar señalando que, como acertadamente indica la Consejería de Fomento y Medio Ambiente en el informe remitido el pasado 12 de febrero en contestación a la petición de información formulada en el expediente **20123369**, esta problemática se encuentra íntimamente relacionada con la crisis económica general que, evidentemente, afecta a todos los agentes que, de una u otra forma, intervienen en el mercado inmobiliario: sector bancario, potenciales compradores de vivienda y administraciones públicas. No obstante, la afirmación anterior, a nuestro juicio, no debe implicar necesariamente una posición pasiva de las administraciones públicas, sino que, por el contrario, estas deben adoptar medidas activas dirigidas a incentivar la salida paulatina al mercado de las viviendas integrantes del “stock”, especialmente a través de la reorientación de una parte del mismo hacia el alquiler. Algunas de estas medidas ya fueron recomendadas por esta Procuraduría en la Resolución formulada en el expediente de oficio 20101971, a las cuales nos remitimos y a cuyo contenido concreto ya hemos hecho referencia con anterioridad.

La propia LDVCyL no es ajena a esta problemática. En efecto, en esta Ley se enuncian con carácter general algunas medidas que pueden contribuir a la reducción del “stock” de vivienda nueva, promoviendo su paulatina absorción por el mercado inmobiliario, preferentemente de alquiler.

Una de ellas, antes citada, es la posibilidad de **promover el arrendamiento de viviendas vacías y desocupadas**, a través de su declaración como actuación protegida (art. 81 f) de la LDVCyL). Nuevamente el Plan autonómico de vivienda es el instrumento jurídico adecuado para, además de regular el concepto de vivienda desocupada a estos efectos, definir los perfiles y características de esta actuación protegida, así como las medidas de fomento de la misma.

Una segunda medida contemplada en la LDVCyL es la posible **calificación como viviendas de protección pública de viviendas libres en construcción o terminadas**. En concreto, el art. 43.1, segundo párrafo, dispone que *“podrán ser viviendas de protección pública las viviendas libres, en construcción o terminadas, cuando se califiquen en los términos y condiciones que se establezcan reglamentariamente”*. A nuestro juicio, también puede ser valorado el desarrollo reglamentario de este mecanismo en el nuevo Plan Autonómico de Vivienda, considerando en todo caso la experiencia poco exitosa del pacto alcanzado en el mes de marzo de 2010²⁸ e introduciendo las modificaciones que sea aconsejable adoptar para promover con mejores resultados la conversión de viviendas libres en viviendas protegidas.

²⁸ Pacto firmado por la Junta de Castilla y León, el entonces Ministerio de Vivienda, la Federación de Municipios y Provincias, la Confederación de la Construcción de Castilla y León, el Colegio de Notarios de la Comunidad, el Decanato de Registradores de la Propiedad, el Colegio Oficial de Gestores Administrativos de Castilla y León y las



Así mismo, en orden a contribuir a la reorientación parcial del “stock” de viviendas hacia el mercado de alquiler se debe tener en cuenta que una parte del mismo se encuentra, en la actualidad, en poder de las entidades financieras o, en su caso, de la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (Sareb)²⁹. En consecuencia, las medidas que se adopten con la finalidad de reducir el volumen de aquel y de destinar un porcentaje de las viviendas finalizadas al arrendamiento pasan por considerar debidamente este papel activo del sector financiero. En este sentido, por ejemplo, resultaría conveniente por parte de la Administración autonómica promover la formalización de **convenios con aquellas entidades** dirigidos a la asunción de compromisos por ambas partes, tales como la incorporación de algunas de las viviendas cuya titularidad corresponde ahora al sector financiero a fórmulas de arrendamiento o de arrendamiento con opción de compra promovidas por la Administración, entre las que se puede incluir un sistema de intermediación entre las entidades financieras y los arrendatarios.

Si preocupante es el volumen de viviendas vacías existente a la vista de los obstáculos que muchos ciudadanos deben enfrentar para acceder a una vivienda digna, más lo es aún el hecho de que algunas de ellas sean de protección pública. En estos casos, a la contradicción antes manifestada entre la existencia de viviendas desocupadas y las necesidades sentidas por muchos ciudadanos, se une el hecho de que en el supuesto de las viviendas protegidas su falta de ocupación supone un incumplimiento flagrante de la finalidad perseguida por las mismas, teniendo en cuenta también especialmente la financiación pública que acompaña a su promoción y construcción en cada caso. Como ya hemos indicado, este fenómeno concreto ha sido analizado recientemente para todo el territorio nacional por la Institución del Defensor del Pueblo en su reciente *Estudio sobre Viviendas Protegidas Vacías* (marzo, 2013), donde se ponen de manifiesto las distintas causas que pueden estar en el origen de esta desocupación³⁰.

entidades financieras, con la finalidad de lograr la conversión del “stock” de viviendas libres en viviendas protegidas, favoreciendo con ello su salida al mercado y posibilitando a los ciudadanos el acceso a una vivienda digna.

²⁹ Esta circunstancia genera no pocas disfunciones, siendo una de las más sorprendentes la morosidad de las entidades bancarias con las comunidades de propietarios. Según un Informe elaborado en el pasado mes de mayo por el Observatorio Vasco de la Vivienda, la morosidad del sector financiero ascendió en 2012 a más de 256 millones de euros, lo cual supuso una media del 16 % del total de la deuda que soportan las comunidades, destacando por provincias Soria, donde las deudas de las entidades financieras llegan a representar el 33 % del total (en toda la Comunidad de Castilla y León este porcentaje supone, aproximadamente, un 15 %).

³⁰ Entre estas causas se enuncian las siguientes: el adjudicatario tiene otra vivienda en la que reside de manera habitual; renuncia del adjudicatario; necesidad de reparar los desperfectos para adjudicarla a otra unidad familiar; desconocimiento por la entidad gestora del fallecimiento del titular; precio de las viviendas protegidas; no renovación del contrato de arrendamiento tras expirar el plazo; demora en el procedimiento de adjudicación; desahucio o



Al respecto y para Castilla y León, debemos poner de manifiesto, en primer lugar, la exigencia de que se adopten las medidas oportunas para garantizar la **ocupación de las viviendas de gestión pública que se encuentran vacías en la actualidad**³¹, bien a través del procedimiento de adjudicación correspondiente, bien mediante la adopción de actuaciones singulares. En el caso de que sea necesario, se deben afrontar, con carácter previo, las obras y reparaciones precisas en aquellas para que se encuentren en unas condiciones de habitabilidad adecuadas.

Otra medida que puede contribuir a lograr el objetivo de reducir el número de viviendas de protección pública que se encuentran desocupadas, es el **cambio de calificación de vivienda protegida en venta a vivienda protegida en alquiler**³². La posibilidad de este cambio en el régimen de protección ya se encuentra recogida en el art. 54 de la LDVCyL, donde se establece lo siguiente:

“Previa solicitud del interesado, las viviendas que hubieran sido calificadas provisionalmente para venta podrán ser recalificadas para alquiler y las que hubiesen sido calificadas para alquiler podrán ser recalificadas para venta, en los términos previstos reglamentariamente”.

desalojo de quienes ocupaban la vivienda sin título jurídico; y, en fin, conflictividad vecinal en el edificio o entorno. A la vista de las quejas recibidas en esta Procuraduría, dos de las causas que, últimamente y de forma más frecuente, pueden estar generando en Castilla y León la existencia de viviendas protegidas desocupadas son, de un lado, la imposibilidad de los ciudadanos de encontrar financiación para su compra; y, de otro, la aparición de dificultades en el desarrollo de su promoción traducidas en un cambio en las condiciones de adquisición de la vivienda que impiden la compra final de la misma.

³¹ Según la información proporcionada por la Consejería de Fomento y Medio Ambiente a la Defensora del Pueblo con motivo del Estudio citado, eran 73 las viviendas protegidas de gestión pública que se encontraban desocupadas cuando se remitió el informe correspondiente (tabla 10 incluida en la presente Resolución).

³² Recomendación quinta del *Estudio sobre Viviendas Protegidas Vacías* del Defensor del Pueblo:

“5.ª Recalificar a alquiler el régimen de protección: Se recomienda a las administraciones competentes de calificación la recalificación del régimen de protección, de las viviendas que estén destinadas a venta hacia un régimen de alquiler, antes del transcurso del plazo de duración del régimen de protección, o la descalificación anticipada con nueva calificación a un régimen de alquiler, de oficio o a solicitud de su titular, y siempre que no conste en el registro de la propiedad ningún asiento contradictorio que impida la recalificación. La recalificación podría atenerse a las siguientes reglas: A. La recalificación sólo podría basarse en razones de interés público o social y siempre respecto de viviendas protegidas en régimen de venta, incluso si están ocupadas. B. Si es a solicitud del titular, la recalificación se adoptaría de mutuo acuerdo entre éste y la administración, con o sin incentivos y ayudas. C. Si es de oficio, la recalificación se adoptaría con previa audiencia del titular si se tratara de viviendas de promoción privada y con ofrecimiento de todos o algunos de los siguientes incentivos: a) bonificación o aplazamiento en el reintegro de las ayudas o beneficios recibidos; b) subvención de obras de mejora o conservación; c) subvención de las rentas por alquiler, de primas de seguro o de otros gastos”.



Los términos reglamentarios a los que se refiere el precepto legal transcrito pueden ser incorporados al nuevo Plan autonómico de vivienda, con la finalidad de promover la aplicación de esta fórmula en el caso de viviendas protegidas cuya adquisición no sea posible por los ciudadanos. Con esta fórmula, allí donde sea aplicable, al tiempo que se evita el incremento del “stock” de viviendas de protección pública finalizadas, se fomenta el alquiler protegido, fórmula que, como se expondrá con posterioridad, debe ser ahora el objeto central del régimen de protección de las viviendas.

Respecto a las viviendas promovidas en régimen de venta y acogidas a la financiación de los planes estatales de vivienda, este tipo de recalificación se contempla en la disposición adicional cuarta del Plan Estatal 2013-2016³³. Por parte de la Administración autonómica, a quien corresponde adoptar la resolución de recalificación correspondiente, se puede promover la misma cuando esta fórmula resulte conveniente a los efectos de garantizar que las viviendas protegidas promovidas acaban siendo destinadas a procurar una solución residencial a los ciudadanos a un precio asequible.

Para finalizar esta referencia a las viviendas de protección pública desocupadas, es necesario detenerse en otra de las recomendaciones formuladas por la Defensora del Pueblo en su *Estudio sobre Viviendas Protegidas Vacías*, como es la relativa a la necesidad de implantar o mejorar la actuación administrativa contra el fraude en el ámbito de la vivienda protegida,

³³ “Disposición adicional cuarta. Régimen especial de cambio de calificación de vivienda protegida en venta, a vivienda protegida en alquiler, y de descalificación de vivienda protegida en venta, de las promociones de viviendas protegidas de los Planes Estatales de Vivienda.

1. Se podrá modificar la calificación provisional o definitiva de las viviendas protegidas para venta, procedentes de promociones de viviendas protegidas acogidas a financiación de los planes Estatales de Vivienda, como vivienda protegida en alquiler. Esta recalificación no afectará al préstamo convenido, otorgando en su día y no legitimará la obtención de nuevas ayudas estatales, sin bien, conllevará para las viviendas recalificadas, la adopción del régimen de vivienda protegida y condiciones propias de su uso para alquiler, y para el propietario, la asunción de obligaciones y responsabilidades propias de este régimen, de conformidad con el plan estatal de aplicación. 2. (...) 3. La resolución de recalificación o descalificación a que hacen referencia los apartados anteriores deberá acordar lo que corresponda en relación con la devolución, en su caso, de las ayudas estatales percibidas. Dentro de éstas estarán, en todo caso, la totalidad de las ayudas económicas directas percibidas, el importe de las bonificaciones y de las exenciones tributarias y los intereses legales correspondientes a ambas. Las correspondientes resoluciones se comunicarán al Ministerio de Fomento en el plazo máximo de 10 días y al Registro de la Propiedad competente, a fin de solicitar su constancia en los folios registrales de las fincas afectadas, en la forma y con los requisitos y efectos legalmente previstos”.



mediante la inspección. En concreto, al respecto se señala lo siguiente en las conclusiones de aquel estudio:

“La actuación planificada es considerablemente más efectiva. Se debe implantar, si no existe, un servicio de inspección y control de la vivienda protegida dotado de suficientes medios técnicos y personales. Si se opta por un modelo donde las funciones de inspección y control no constituyen un servicio administrativo diferenciado, su dotación con suficientes medios sigue siendo esencial”.

En realidad, la creación de un **servicio de inspección de vivienda protegida** en Castilla y León viene siendo demandada por esta Procuraduría desde el año 2004. En ese año dirigimos, en el marco de la actuación de oficio ya citada OF/23/04, una Resolución a la, entonces, Consejería de fomento, en la cual se sugirió la elaboración de un Proyecto de Ley de Vivienda que contemplara, entre otros aspectos, una regulación de la función inspectora de la Administración autonómica en esta materia. En concreto, en el texto de aquella Resolución se incluían expresamente, entre los contenidos de la futura norma legal cuya inclusión se consideraba conveniente, el siguiente:

“Referencia a la función inspectora en la materia, señalando el órgano administrativo a quién debe corresponder el desarrollo de dicha función, las facultades de las que dispondrá en su desarrollo y la forma en la cual se debe llevar a cabo (referencias a esta función inspectora se contemplan en el artículo 43 de la Ley Foral de protección pública a la vivienda en Navarra o en los artículos 32 y siguientes de la Ley de medidas urgentes de política de vivienda protegida de Aragón)”.

Posteriormente y con motivo de la tramitación de una nueva actuación de oficio (registrada con el número OF/02/07), se dirigió una nueva Resolución a la misma Consejería en el año 2008, donde se volvió a recomendar a esta que, en el marco del procedimiento dirigido a la elaboración de un Proyecto de Ley del Derecho a la Vivienda en Castilla y León, se valorase la inclusión en el texto del mismo de una regulación de la propia existencia de una función inspectora específica en materia de vivienda, de los órganos administrativos y del personal competente para llevarla a cabo, así como de las concretas formas en las cuales se pudiera realizar aquella inspección.

Sin embargo esta sugerencia no fue acogida y la LDVCyL no recogió la previsión señalada. Tampoco se ha procedido a la creación del citado servicio de inspección ni a planificar de modo alguno este tipo de actuación inspectora, a diferencia de lo ocurrido en otras muchas Comunidades Autónomas³⁴. En cualquier caso, la tramitación por esta Institución de quejas y

³⁴ En la Tabla 3 del reiterado *Estudio sobre Viviendas Protegidas Vacías* se incluyen todas las respuestas remitidas a la Defensora del Pueblo por las Comunidades Autónomas. De las mismas se desprende que hasta seis Comunidades



actuaciones de oficio ha revelado la escasez e insuficiencia, a nuestro juicio, de los mecanismos de inspección que se llevan a cabo, con carácter general, por los órganos administrativos competentes en materia de vivienda ante posibles incumplimientos de las obligaciones impuestas por el Ordenamiento jurídico a los titulares o arrendatarios de viviendas de protección pública (entre ellas, la más importante es la de destinar la vivienda a su residencia habitual y permanente).

En consecuencia, debemos reiterar aquí una vez más la conveniencia de organizar una actuación inspectora planificada y de oficio dirigida a garantizar el cumplimiento de la obligación señalada, más allá de la simple tramitación de las denuncias que se presentan. Para la realización de esta actuación inspectora se pueden utilizar, con las medidas de reordenación que sean precisas, los recursos humanos de los que ya dispone la Consejería de Fomento y Medio Ambiente.

La finalidad de un desarrollo eficaz de la citada actuación inspectora no es otra que detectar todos aquellos supuestos en los que la desocupación de una vivienda implique la comisión de la infracción muy grave tipificada en la letra h) del art. 102 de la LDVCyL (*“no destinar a domicilio habitual y permanente, o mantener deshabitadas sin causa justificada durante un plazo superior a seis meses, las viviendas de protección pública”*), constituyendo además una causa para proceder al desahucio administrativo, de conformidad con lo dispuesto en el art. 77 de la LDVCyL. En este sentido, el apartado 3 del art. 78 de esta Ley dispone que cuando el desahucio se fundamente en la causa que aquí nos ocupa, la resolución por la que se imponga la sanción podrá declarar, además, el desahucio administrativo.

Deseamos señalar expresamente que, en principio y a la vista del tenor literal de la tipificación de la infracción señalada, podría resultar sancionada una entidad financiera o una filial inmobiliaria en el caso de que, siendo titular de una vivienda protegida (como consecuencia de una ejecución hipotecaria o por otra causa), mantuviera deshabitada la misma sin causa justificada durante un plazo superior a seis meses. Igualmente y para el mismo supuesto podrían imponerse multas coercitivas en aplicación de lo dispuesto en el art. 79 de la LDVCyL.

En conclusión, las medidas inspectoras y sancionadoras señaladas deben tener como objetivo final detectar situaciones de desocupación de viviendas protegidas, tanto de gestión pública como de gestión privada, y poner fin a las mismas, seleccionando un nuevo

disponen de un servicio o área específica de inspección de vivienda (Aragón, Comunidad Valenciana, La Rioja, País Vasco, Principado de Asturias y Región de Murcia); una tenía prevista la próxima incorporación de un cuerpo de inspectores (Andalucía); y, cuando menos, dos más disponen de algún tipo de actuación planificada en este ámbito (Cataluña y Galicia).



adjudicatario de las viviendas en cuestión y garantizando que sean destinadas al fin perseguido con su promoción y construcción.

4.3. Fomento del alquiler

Ya 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. 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 no se ha logrado aumentar de una forma relevante 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, tal y como se ha expuesto en el punto 3 de la presente Resolución. Si lo anterior es cierto para todo el territorio nacional, se hace más acusado aún en el supuesto de esta Comunidad (tabla 11 y figura 2). Esperemos que las dos últimas normas aprobadas en el ámbito estatal con la finalidad de fomentar el alquiler (Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas, y el Plan Estatal 2013-2016, al que ya nos hemos referido) sí contribuyan a incrementar sensiblemente la relevancia del alquiler dentro del mercado inmobiliario.

Pues bien, en cuanto a la intervención de esta Institución relacionada con esta cuestión, ya hemos puesto de manifiesto que en la Resolución formulada por esta Procuraduría como resultado de la tramitación de la investigación de oficio registrada con el número 20101981, se realizó un examen de las medidas aplicadas en desarrollo del **programa de fomento del alquiler** regulado en los arts. 83 a 86 de la LDVCyL, y se sugirieron varias modificaciones en la regulación normativa de aquellas a las que aquí nos remitimos.

La Consejería de Fomento y Medio Ambiente en el informe remitido el pasado 11 de febrero en contestación a la petición de información formulada en el marco de la actuación de oficio **20123369**, nos informó de que estaba en tramitación una nueva norma reguladora del programa de fomento del alquiler, encontrándose su aprobación prevista para los próximos meses. A través de esta norma se procederá a la unificación de la Reserva de Viviendas Vacías para Alquiler (REVIVAL) y de la Bolsa de Alquiler para Jóvenes, los dos instrumentos existentes hasta ahora para el desarrollo del programa de fomento del alquiler a los que se refiere el art. 84 de la LDVCyL. En el origen de esta medida se encuentra también la extinción de la empresa pública Promoción de Viviendas, Infraestructuras y Logística, S.A. (PROVILSA), a quien correspondía la gestión de REVIVAL como sistema de puesta a disposición de las viviendas por sus propietarios a la citada Sociedad, quien procedía a su



arrendamiento en las condiciones establecidas en la normativa reguladora de este mecanismo previsto expresamente en la letra b) del art. 84 de la LDVCyL³⁵.

Más allá de realizar una valoración de los posibles efectos de la unificación de REVIVAL y de la Bolsa de Alquiler para Jóvenes en un único mecanismo de intervención en el mercado de alquiler, esta Procuraduría considera conveniente que se continúe desarrollando un sistema de puesta a disposición de las viviendas como el contemplado en la letra b) del art. 84 de la LDVCyL, cuando menos para determinados supuestos como pueden ser aquellos en los que la titularidad de las viviendas se encuentre en manos de entidades financieras u otras personas jurídicas vinculadas al mercado inmobiliario³⁶. Este mecanismo específico podría estar regulado dentro de la misma norma como un supuesto especial de intervención en el alquiler para reducir el “stock” de vivienda existente y los compromisos asumidos por ambas partes (entidades financieras y Administración autonómica) podrían concretarse a través de la firma de los convenios correspondientes, en el sentido al que ya nos hemos referido al enunciar nuestras sugerencias para reducir el número de viviendas vacías.

Este mantenimiento de un sistema de intervención directa de la Administración autonómica en el alquiler de viviendas parece más acorde también con la propia letra del precitado art. 84 LDVCyL, precepto que, aunque lo haga con un carácter no exhaustivo ni imperativo, sí enuncia de manera diferenciada dos mecanismos distintos integrantes del programa de fomento del alquiler: intermediación en el arrendamiento de vivienda entre su propietario y el futuro arrendatario; y puesta a disposición de la vivienda a favor de la Administración o de alguno de sus entes institucionales para que proceda a su arrendamiento.

En cuanto al contenido concreto de la norma reguladora del programa de fomento del alquiler proyectada, si bien no procede realizar aquí un análisis exhaustivo de la misma, sí

³⁵ No son pocos los conflictos que están surgiendo como consecuencia de la extinción de REVIVAL relacionados con los compromisos contractuales que habían sido asumidos por PROVILSA, como se ha manifestado a través de diversas quejas presentadas ante esta Procuraduría, algunas de las cuales ya han dado lugar a la formulación de resoluciones dirigidas a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente (la primera de ellas fue la Resolución adoptada el pasado 16 de enero como resultado de la tramitación del expediente 20121571, resolución aceptada expresamente por aquel centro directivo). En cualquier caso, aquellos conflictos son la evidencia de los gastos económicos que para la Administración autonómica va a implicar necesariamente poner fin a este sistema de puesta a disposición de las viviendas por sus propietarios para que las mismas fueran arrendadas por aquella o por alguno de sus entes institucionales.

³⁶ El art. 2 b) de Proyecto de Decreto por el que se regula el Programa de Fomento del Alquiler de la Junta de Castilla y León que ha sido sometido a información pública, excluye de su ámbito de aplicación a las viviendas cuya titularidad no corresponda a una o varias personas físicas.



deseamos manifestar que, a nuestro juicio, además de la apreciación señalada con anterioridad sería conveniente que fueran reforzadas las garantías y ventajas contempladas para propietarios y arrendatarios por la utilización de este programa, en el ánimo de incentivar que unos y otros se acojan al mismo. En este sentido, compartimos muchas de las apreciaciones realizadas por el Consejo Económico y Social de Castilla y León en el Informe previo sobre este proyecto aprobado por el Pleno de este órgano el pasado 11 de marzo. Así, cuestiones como la posibilidad de incorporar viviendas que necesiten ser rehabilitadas; la ampliación de la superficie de las viviendas que se puedan acoger a este programa; la obligatoriedad de suscripción por parte de la Administración autonómica de un seguro que garantice los costes de reparación de desperfectos de la vivienda y los posibles impagos de la renta; la eliminación de la limitación del número de habitantes que ha de tener el municipio en el que se encuentre la vivienda; o, en fin, el establecimiento de un sistema de información a disposición de futuros propietarios y arrendatarios, son aspectos necesarios para hacer atractivo este programa a sus futuros usuarios³⁷.

Muchas de estas garantías, por otra parte, se encuentran contempladas también en el art. 85 de la LDVCyL donde se regulan los incentivos del programa de fomento del alquiler. Así, para los propietarios de las viviendas que sean incluidas en el programa se prevén los siguientes incentivos:

- “a) Contratación de un seguro que garantice los eventuales impagos de la renta por parte del arrendatario.*
- b) Contratación de un seguro que garantice los posibles desperfectos en la vivienda una vez finalizado el arrendamiento o, en su caso, la cesión.*
- c) Información, asesoramiento y apoyo a la tramitación para llevar a cabo actuaciones de rehabilitación de la vivienda para posteriormente destinarla al arrendamiento, así como respecto de cualesquiera ayudas que pudieran corresponder por destinar la vivienda al arrendamiento.*
- d) Información y asesoramiento para la celebración del contrato de arrendamiento”.*

Por su parte, en el apartado 2 del precepto se prevén los posibles incentivos para los arrendatarios, enunciándose los siguientes:

³⁷ Sin ánimo exhaustivo, se puede afirmar que programas análogos desarrollados por otras Comunidades Autónomas incorporan mayores garantías para propietarios y arrendatarios que las contempladas en el Proyecto que se ha sometido a información pública y respecto al cual ha emitido su informe el CES de Castilla y León. Así ocurre, por ejemplo, en el caso de la *Red Alquiler* de la Comunidad Valenciana (creada y regulada mediante Orden 15/2010, de 30 de julio), o el *Programa Bolsa de Vivienda en Alquiler* del Gobierno de La Rioja (aprobado por el Consejo de Administración del Instituto de la Vivienda de La Rioja con fecha 21 de diciembre de 2011).



- “a) Garantía de que la vivienda se encuentre en perfectas condiciones de uso y habitabilidad y dispone de todos los servicios necesarios.*
- b) Fijación de un precio máximo de arrendamiento que, en el momento de formalizar el contrato de arrendamiento, no podrá ser superior al precio legal de referencia de una vivienda de protección pública en la misma localidad.*
- c) Establecimiento de un máximo de ingresos que la unidad familiar del arrendatario destine al pago del precio del arrendamiento.*
- d) Contratación de un seguro multirriesgo de hogar.*
- e) Información y asesoramiento para la celebración del contrato de arrendamiento.*
- f) Información, asesoramiento y apoyo a la tramitación de cualquier ayuda que pudiera corresponderle”.*

Por último, el apartado 3 del citado art. 85 de la LDVCyL se remite al ámbito reglamentario para la determinación de las condiciones y alcance de los incentivos señalados.

En consecuencia, a nuestro juicio, la nueva regulación del programa de fomento del alquiler debe incorporar, cuando menos, todos los incentivos y garantías indicadas en el sentido sugerido también por el CES de Castilla y León en el Informe de fecha 11 de marzo de 2013 antes señalado

En cualquier caso, y al igual que señala también el Consejo Económico y Social en el mismo Informe, en este programa la Administración autonómica se limita a ser una mera intermediaria entre propietarios de vivienda y potenciales arrendatarios, siendo conveniente que este instrumento de intervención en el mercado de alquiler se complemente con otros sistemas dirigidos a colectivos con especiales dificultades económicas y sociales en los que se permita ajustar el precio de los alquileres a la capacidad económica de los potenciales demandantes. Se trataría de valorar que el programa de fomento de alquiler, como incentivo del mercado de alquiler, se complemente con un sistema de “alquiler social” al que puedan acceder aquellos que por sus circunstancias económicas coyunturales se vean necesariamente excluidos de aquel mercado por no disponer de una capacidad económica, actual y/o potencial, suficiente para asumir el pago de una renta aceptable por los propietarios de viviendas³⁸.

³⁸ Ejemplos de este tipo de alquiler social los encontramos en Aragón con la futura Red de Bolsas de Viviendas para el alquiler social (cuyo proyecto de Decreto ha sido sometido a información pública mediante Resolución de 19 de marzo de 2013) o en Galicia con el *Programa Aluga* (regulado por el Decreto 84/2010, de 27 de mayo). En el *Convenio para la Creación de un Fondo Social de Viviendas* al que nos referiremos con posterioridad, se fija como renta del arrendamiento un mínimo de 150 euros y un máximo de 400 euros al mes, con un límite máximo del 30 por ciento de los ingresos netos totales de la unidad familiar.



En este último sentido, cobra especial relevancia el hecho de que, en el marco de lo previsto en el Plan estatal 2013-2016, esa Administración autonómica concentre sus esfuerzos promotores de los próximos años, casi de forma exclusiva, en la creación de un parque público de vivienda protegida para alquiler, en el marco del *programa de fomento del parque público de vivienda de alquiler* de aquel Plan, y, en caso de que sea posible, a través del desarrollo de un programa propio. El objeto de aquel programa es *“el fomento de la creación de un parque público de vivienda protegida para alquiler sobre suelos o edificios de titularidad pública”*.

Para finalizar con el alquiler de viviendas, procede que nos refiramos a la determinación de un **precio de alquiler protegido** que garantice el acceso como arrendatarios de viviendas a aquellos que mayores dificultades sufren para encontrar solución a sus problemas residenciales. Al respecto, en la recomendación sexta incluida en el reiterado Estudio del Defensor del Pueblo sobre Viviendas Protegidas Vacías se indicó expresamente lo siguiente:

“La determinación de la renta por alquiler de viviendas protegidas ha de atender a criterios objetivos, los exigibles para su finalidad, que no es la rentabilidad esperada de la inversión hecha en la transformación del suelo para su conversión en edificable y en la construcción. La renta ha de ser accesible para quienes no pueden acceder a una vivienda libre, y permitir a las personas beneficiarias y sus familias permanecer en la vivienda”.

En relación con esta cuestión, el art. 17.4 del Plan Estatal 2013-2016 ha establecido en su apartado 4 lo siguiente:

“El precio del alquiler de las viviendas de alquiler protegido será proporcional a la superficie de la vivienda, sin que, en ningún caso, pueda superar los 6 euros mensuales por metro cuadrado de superficie útil de vivienda, más, en su caso, un 60 % de dicha cuantía de metro cuadrado de superficie útil de vivienda, más, en su caso, un 60 % de dicha cuantía por metro cuadrado de superficie útil de plaza de garaje o de cualquier otra superficie adicional anexa a la vivienda. Dicho precio habrá de figurar en la calificación provisional de la vivienda y podrá actualizarse anualmente en función de la evolución del Índice Nacional General del Sistema de Índices de Precios al Consumo”.

Este precio determinado en el ámbito estatal puede servir como referencia para fijar la renta a percibir en las actuaciones protegidas propias de la Administración autonómica en el ámbito del alquiler, sin perjuicio de establecer, cuando sea posible y necesario, precios inferiores para situaciones excepcionales de exclusión social como pueden ser las que se atiendan a través del “alquiler social” antes indicado.

4.4. Protección de los ciudadanos frente a los desahucios de sus viviendas habituales



El contexto actual de profunda crisis económica ha revelado una situación de desprotección de los deudores hipotecarios, especialmente cuando esta condición se ha adquirido como consecuencia de la compra de su vivienda habitual. Esta desprotección se da, por supuesto, con su máxima intensidad cuando, como consecuencia de situaciones de desempleo o de ausencia de actividad económica, se pierde la capacidad para atender al cumplimiento de sus obligaciones derivadas de los préstamos o créditos hipotecarios concertados en su día para la adquisición de su vivienda.

En el ámbito de la legislación estatal y en el marco de una gran debate público acerca de esta cuestión, han sido diversas las medidas adoptadas en orden a mejorar la protección de los deudores hipotecarios: la primera de ellas fue la aprobación del Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, posteriormente complementado por el Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, norma esta última donde ya se prevé la creación del Fondo social de viviendas. Finalmente, y después de la presentación de numerosas iniciativas parlamentarias, recientemente se aprobó la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social. Esta Ley incorpora en su Capítulo II medidas de mejora del mercado hipotecario como la limitación de los intereses de demora que pueden ser exigidos por las entidades de crédito en el supuesto de hipotecas constituidas sobre la vivienda habitual, o la posibilidad de suspender la venta extrajudicial de la vivienda cuando se haya solicitado ante el órgano judicial competente que dicte resolución decretando la improcedencia de dicha venta por existir cláusulas abusivas en el contrato de préstamo hipotecario. Estas medidas se han adoptado como consecuencia de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la UE de 14 de marzo de 2013, dictada en el asunto por el que se resolvió la cuestión prejudicial planteada por el Juzgado de lo Mercantil n.º 3 de Barcelona respecto a la interpretación de la Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993.

La distribución competencial contenida en la Constitución en esta materia identifica al Estado como sujeto llamado a regular la misma, debido a su competencia exclusiva sobre legislación mercantil y procesal, legislación civil, bases de la ordenación del crédito, banca y seguros, bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y Hacienda general, y Deuda del Estado (reglas 6.ª, 8.ª, 11.ª, 13.ª y 14.ª del artículo 149.1 CE, respectivamente). Sin embargo, este monopolio de la legislación estatal no impide que, en el ámbito de la normativa autonómica, se puedan adoptar algunas medidas en relación con esta materia concreta.

Una de ellas consistiría en garantizar que no se desincentive, desde un **punto de vista fiscal** y ante situaciones de impago del deudor, operaciones tales como la sustitución del contrato de préstamo con garantía hipotecaria por el de un arrendamiento asumible con opción



de compra, permitiendo al banco mantener la garantía y al deudor el uso de la vivienda sin perder la expectativa de compra, a ejercitar potencialmente cuando la situación económica del deudor mejore (por ejemplo, con la recuperación de su empleo). Este mecanismo se enfrenta a un obstáculo que desincentiva, cuando no impide totalmente, su aplicación: se trata del pago obligado del impuesto de transmisiones patrimoniales, primero por la novación del contrato de préstamo por el de arrendamiento con opción de compra; y después, en su caso, por el ejercicio de la opción de compra; a ello se añade el pago del impuesto de actos jurídicos documentados por los gastos de formalización de la hipoteca y por los nuevos contratos que se celebren de arrendamiento con opción de compra y, en su caso, del ejercicio de esta opción.

En consecuencia, sería conveniente establecer un tratamiento fiscal específico para este tipo de operaciones³⁹. De hecho esta medida ya ha sido adoptada en Cataluña, donde el art. 63 de la Ley 5/2012, de 20 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas y de creación del Impuesto sobre las Estancias en Establecimientos Turísticos, ha dispuesto lo siguiente:

“2. Se establece una bonificación del 100 % en la cuota tributaria del impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, en la modalidad de transmisiones patrimoniales onerosas, en la transmisión de la vivienda habitual que efectúe su propietario en favor de la entidad financiera acreedora, o de una filial inmobiliaria de su grupo, porque no puede hacer frente al pago de los préstamos o créditos hipotecarios concedidos para su adquisición, siempre y cuando el transmitente continúe ocupando la vivienda mediante contrato de arrendamiento con opción de compra firmado con la entidad financiera.

Para poder acceder a esta bonificación, la duración del mencionado contrato de arrendamiento tiene que ser pactado, como mínimo, por diez años, sin perjuicio del derecho del arrendatario de volver a adquirir la vivienda antes de la finalización de este plazo.

El importe máximo de esta bonificación se fija en la cuantía equivalente a la aplicación del tipo impositivo sobre los primeros 100.000 euros de base imponible.

3. Se establece una bonificación del 100 % en la cuota tributaria del impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados en los siguientes casos y condiciones:

a) Los contratos de arrendamiento con opción de compra firmados entre las entidades financieras acreedoras, o una filial inmobiliaria de su grupo, y los propietarios que transmiten

³⁹ Esta medida ya fue propuesta por el Justicia de Aragón (Sugerencia dirigida al Consejero de Hacienda y Administración Pública del Gobierno de Aragón en el expediente DI-1994/2012-7).



la propiedad de su vivienda habitual a estas entidades. Los contratos de arrendamiento deben realizarse sobre las viviendas habituales que se transmiten. Esta bonificación se hace extensiva a la opción de compra.

b) La adquisición de las viviendas por parte de las personas físicas que, al no hacer frente a los pagos, habían transmitido la vivienda a la entidad financiera acreedora o a una filial inmobiliaria de su grupo y que, posteriormente, y en el plazo de diez años desde dicha transmisión, lo vuelven a adquirir.

4. Las bonificaciones a las que se refiere este artículo se aplican si se cumplen los siguientes requisitos:

a) Los titulares de la vivienda son personas físicas.

b) Se trata de su vivienda habitual.

A los efectos de estas bonificaciones, se considera vivienda habitual la que se ajusta a la definición y los requisitos establecidos por la normativa del impuesto sobre la renta de las personas físicas”.

A juicio de esta Procuraduría, resultaría conveniente la adopción de medidas fiscales como las señaladas dirigidas a fomentar, no penalizando desde el punto de vista impositivo, operaciones cuyo fin último es tratar de impedir que el impago de deudas garantizadas hipotecariamente con la vivienda habitual tengan como resultado la pérdida de esta y la generación de una situación de exclusión social de las familias cuya reversión presente grandes dificultades.

Asimismo, con el objetivo de evitar el agravamiento de la situación personal y familiar de aquellos que, habiendo garantizado la adquisición de una vivienda de protección pública con un préstamo hipotecario, no puedan asumir los pagos correspondientes, también sería conveniente, a nuestro juicio, que se previera normativamente la posibilidad de que las entidades financieras adquirieran por **dación en pago** la vivienda en cuestión cuando no sea posible otra solución, añadiendo la obligación de destinarla a la finalidad y a los destinatarios que determine el régimen jurídico aplicable a las misma⁴⁰.

⁴⁰ En esta dirección, el art. 64.2 de la Ley 8/2012, de 29 de junio, de vivienda de Galicia, dispone lo siguiente: “... también podrán adquirir por dación en pago una vivienda protegida las entidades de crédito que, con respecto a las viviendas, hubiesen formalizado préstamo hipotecario, con el fin de evitar mayores gastos a los propietarios, con la obligación de destinarlas exclusivamente a la finalidad y a los destinatarios que determine el régimen jurídico aplicable a ellas, de conformidad con lo previsto en su calificación como viviendas protegidas”.



Hemos expuesto que la competencia esencial para la regulación de la protección de los deudores hipotecarios corresponde al Estado. No obstante, esta circunstancia no ha impedido que un gran número de Comunidades Autónomas hayan puesto en marcha servicios cuya finalidad es atender y asesorar adecuadamente a los ciudadanos y familias que deben enfrentar, o prevén que vayan a tener que hacerlo en el futuro, situaciones de impago involuntario de sus créditos hipotecarios como consecuencia de las circunstancias generadas por la crisis económica y, especialmente, por el desempleo y, en su caso, extinción de las prestaciones económicas vinculadas al mismo⁴¹.

En Castilla y León, desde la Gerencia de Servicios Sociales de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades se puso en funcionamiento en el mes de noviembre de 2012 el *Programa Integral de Apoyo a las Familias en Riesgo de Desahucio*, de cuyo funcionamiento hemos recibido cumplida información en el marco de la actuación de oficio **20121641**. Lo primero que debemos poner de manifiesto en relación con este Servicio es nuestro reconocimiento a esa Administración autonómica, y en concreto a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, por su creación. En este sentido, sin perjuicio de las competencias que corresponden en este ámbito al Estado, consideramos sumamente importante que las administraciones más cercanas al ciudadano y que son titulares de competencias en sectores tan evidentemente relacionados con esta problemática como el de la vivienda y los servicios sociales, constituyan un referente y un apoyo para las familias que se ven abocadas a situaciones tan trágicas como la posible pérdida de su vivienda habitual. Igualmente también es importante que aquellas administraciones, en el caso de que se consuma la pérdida de la vivienda habitual, intervengan en orden a garantizar a las personas y familias afectadas por el desahucio la posibilidad de acceder a una nueva vivienda digna y adecuada.

Desde el reconocimiento señalado, deseamos apuntar algunos aspectos que, a nuestro juicio, podrían contribuir a mejorar aquel Programa, algunos de los cuales somos conscientes de que ya están siendo objeto de desarrollo para su futura incorporación al mismo.

El primero de ellos se refiere a una posible **ampliación del ámbito de aplicación** del Programa que añada a los supuestos de procedimientos de ejecución hipotecaria de una vivienda habitual, aquellos otros casos en los que el desahucio, también de la vivienda habitual, se produzca por un impago de la renta del alquiler, siempre y cuando este impago haya tenido lugar por no poder asumir el arrendatario el abono periódico y puntual de aquella. En este

⁴¹ Sin ánimo exhaustivo, podemos citar el Programa de Mediación Hipotecaria y de Alquiler Social de Aragón; la Oficina de información asesoramiento e intermediación en materia de ejecuciones hipotecarias (OFIMEH) de Cataluña; el Programa prioritario de Mediación integral en materia de ejecuciones hipotecarias de vivienda habitual de La Rioja; o el Programa Social de Vivienda Integradora de Madrid.



último supuesto, la actuación del Programa, probablemente, deba ir encaminada esencialmente a tratar de procurar una solución urgente al problema de acceso a una vivienda digna que deba afrontar la familia afectada.

Otro aspecto relacionado con el funcionamiento del servicio susceptible de mejora se refiere a la conexión del *Programa Integral de Apoyo a las Familias en Riesgo de Desahucio* con el ámbito judicial en el que puede desembocar finalmente el problema (si no se está sustanciando ya este en aquella sede cuando el ciudadano acude al Servicio). Esta conexión se puede materializar, de un lado, a través de los colegios de abogados, y, de otro, en relación con el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León. En ambos casos, y como ya se ha puesto de manifiesto también por esa Administración autonómica, debe procederse a la formalización de los correspondientes convenios de colaboración.

En el supuesto de los colegios de abogados, en el informe remitido a esta Procuraduría ya anunciaba la citada Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades que se estaba trabajando en la suscripción de un **convenio de colaboración para el establecimiento de cauces de colaboración con el Consejo de Colegios de Abogados de Castilla y León**, con el fin de incorporar un servicio de información y asesoramiento jurídico al Programa. Añadía la Consejería al respecto lo siguiente:

“Este servicio podría versar sobre la información y orientación jurídica sobre los casos y supuestos en los que se encuentran los destinatarios del Programa integral de apoyo a las familias en riesgo de desahucio que no puedan acogerse al beneficio de la asistencia jurídica gratuita; sobre el beneficio a la asistencia jurídica gratuita: regulación, condiciones y requisitos y apoyo a su tramitación; y sobre la Información acerca de las orientaciones y criterios jurisprudenciales de los autos y sentencias dictados en los procedimientos de ejecución hipotecaria”.

En consecuencia, únicamente nos queda destacar la conveniencia de la adopción de esta medida e instar a esa Administración autonómica a que la misma se lleve a cabo en el plazo de tiempo más breve posible, con el fin de mejorar la información y el asesoramiento jurídico de los ciudadanos que acudan al *Programa Integral de Apoyo a las Familias en Riesgo de Desahucio*⁴².

Por su parte, respecto a los mecanismos de colaboración con los órganos de gobierno de los juzgados y tribunales ya hemos señalado que las Cortes de Castilla y León aprobaron el pasado 16 de mayo una Resolución a través de la cual se procedió a instar a la Junta de Castilla

⁴² Experiencias similares de colaboración con colegios de abogados como la proyectada en Castilla y León se han llevado a cabo en municipios como Terrassa, Sestao o Alicante. En el Principado de Asturias también se ha puesto en marcha un Servicio de Intermediación Hipotecaria en colaboración con el Colegio de Abogados de Oviedo.



y León a agilizar el proceso de negociación que se estaba llevando a cabo para la suscripción de un convenio con el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León⁴³. Pues bien, se ha procedido a la firma de este Convenio el pasado 24 de junio.

Aunque esta Procuraduría desconoce el contenido concreto del Protocolo acordado, de las noticias aparecidas en los medios de comunicación y proporcionadas por la propia Junta de Castilla y León no se desprende que el mismo se extienda a los supuestos de desahucio de vivienda habitual por falta de pago de la renta, a diferencia de lo ocurrido en el caso del Convenio de Colaboración celebrado el pasado 8 de abril de 2013, entre el Consejo General del Poder Judicial, la Xunta de Galicia y la Federación Gallega de Municipios y Provincias (FEGAMP) sobre la detección de supuestos de vulnerabilidad con ocasión del lanzamiento de vivienda familiar y carácter social⁴⁴. Coherentemente con la ampliación del ámbito de aplicación del Programa antes sugerida, también podría ser valorado de forma positiva que el Protocolo acordado en Castilla y León con el Tribunal Superior de Justicia se extendiera a los casos desahucio de la vivienda habitual por impago involuntario de la renta de su alquiler.

En tercer lugar, a nuestro juicio, resulta conveniente mejorar los mecanismos existentes para procurar una vivienda a quienes, de forma inevitable y ante situaciones de impago involuntario, se vean obligados a abandonar su vivienda habitual, así como dotar de instrumentos nuevos al Programa con el mismo fin.

Así, en relación con los mecanismos existentes, ya hemos puesto de manifiesto que a través de la disposición adicional única del Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección de los deudores hipotecarios, se encomendó al Gobierno que promoviera con el sector financiero la constitución de un fondo social de viviendas propiedad de las entidades de crédito, destinadas a ofrecer cobertura a aquellas personas que fueran desalojadas de su vivienda habitual por el impago de un préstamo hipotecario, cuando concurren en ellas las circunstancias previstas en el citado Real Decreto-ley. En la misma disposición se establecía que el objetivo de este fondo social de viviendas no es otro que facilitar a estas personas el acceso a contratos de arrendamiento con rentas asumibles

⁴³ En el mismo sentido, letra g) de la Resolución aprobada por el Pleno de las Cortes de Castilla y León con la misma fecha, compartiendo el Acuerdo alcanzado por la Junta de Castilla y León con CCOO, UGT, CECAL, entidades locales y organizaciones del tercer sector, para la creación de una red de protección a las personas y a las familias en situación de vulnerabilidad por la crisis en Castilla y León, así como el acuerdo para la creación del servicio integral de apoyo a las familias en riesgo de desahucio.

⁴⁴ En la cláusula segunda de este Convenio se establece un Protocolo de Actuación para dos situaciones que pueden provocar un desahucio: procedimientos de ejecución hipotecaria que versen sobre vivienda habitual; y procedimientos de desahucio de vivienda habitual por falta de pago de la renta.



en función de los ingresos que perciban⁴⁵. El Convenio para la creación y regulación de este fondo se formalizó con fecha 17 de enero de 2013.

Pues bien, el número de viviendas incluidas dentro de este fondo en Castilla y León asciende a 210, siendo treinta el número de entidades locales de la Comunidad adheridas al mismo⁴⁶. Hasta la fecha, los datos que han sido proporcionados por el Ministerio de Economía y Competitividad no ofrecen un resultado demasiado exitoso de este recurso: 594 solicitudes presentadas, 258 viviendas asignadas en todo el territorio nacional, y 89 contratos formalizados de otros tantos inmuebles.

En nuestra opinión, no resulta demasiado adecuado que en la constitución y funcionamiento de este fondo no hayan participado las Comunidades Autónomas, entidades territoriales con competencias exclusivas en materia de vivienda. No obstante, deseamos sumarnos también a la Resolución de las Cortes de Castilla y León aprobada con fecha 8 de mayo a través de la cual se insta a la Junta de Castilla y León para que promueva la adhesión de los distintos ayuntamientos al Convenio para el Fondo Social de Viviendas en Alquiler.

Ahora bien, el mecanismo indicado dirigido a proporcionar una cobertura a las personas y familias que se vean obligadas a abandonar sus viviendas habituales puede complementarse con recursos propios de la Comunidad. En este sentido, se ha expuesto ya suficientemente la existencia de viviendas de protección pública vacías de la Comunidad, algunas de las cuales pueden ser destinadas a proporcionar aquella cobertura. En relación con esta cuestión, en el informe remitido por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades se expone que la Consejería de Fomento y Medio Ambiente está trabajando con la primera para articular un sistema en el que las familias en riesgo de desahucio puedan acceder a una vivienda de protección pública que se encuentre vacante en el marco de las actuaciones singulares previstas en el art. 15 de la Orden FOM/1982/2008, de 14 de noviembre, por el que se regula el

⁴⁵ Esta disposición se ha reiterado en la disposición adicional primera de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, añadiéndose únicamente lo siguiente: “*En el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta Ley se podrá valorar la ampliación del ámbito de cobertura del fondo social de viviendas a personas que se encuentren en circunstancias de vulnerabilidad social distintas de las previstas en el artículo 1 de esta Ley. Antes de dicho periodo, únicamente podrán efectuarse adjudicaciones a dichas personas cuando las circunstancias excepcionales del caso lo justificasen y así se pusiese de manifiesto*”.

⁴⁶ Ambos datos se encuentran publicados en la página del *IMSERSO*, y mientras el primero corresponde a la situación existente a fecha del pasado 29 de mayo, la segunda corresponde al 14 de junio.



procedimiento de selección de los adquirentes y arrendatarios de viviendas protegidas en Castilla y León, en la redacción dada por la Orden FYM/44/2012, de 23 de enero.

A nuestro juicio, esta articulación debía haberse previsto desde la misma creación del Programa, puesto que una de sus finalidades básicas debe ser también proporcionar una cobertura a quienes, por haber acudido a aquel muy tarde o por resultar infructuosas las labores de mediación y, en su caso, defensa judicial llevadas a cabo, se vean obligados a abandonar su vivienda habitual. En este sentido, sin perjuicio de lo aconsejable de la integración de las oficinas de información e interlocución hipotecaria en el ámbito de los servicios sociales desde el punto de vista de la actuación preventiva⁴⁷, la atención de las necesidades de vivienda en aquellos casos en los que no sea posible evitar el desenlace del desahucio, exige la participación activa y fundamental del centro directivo con competencias en materia de vivienda. En cualquier caso, a juicio de esta Procuraduría, las actuaciones singulares antes señaladas deberían realizarse prioritariamente, cuando sea posible, mediante una adjudicación en arrendamiento de viviendas protegidas que se encuentren vacías y llevarse a cabo con carácter urgente, utilizando para ello el registro de viviendas protegidas al que nos hemos referido en otra parte de esta Resolución, registro donde deben constar las características de aquellas viviendas y la circunstancia de su desocupación.

En el mismo sentido, se hace necesario que este colectivo de personas y familias afectados por el desahucio de su vivienda habitual se contemple expresamente como destinatario preferente de la adjudicación de viviendas de protección pública en la norma que se está elaborando en relación con estos procedimientos, así como de las medidas de alquiler social que se implanten. Respecto a la norma proyectada bastaría con establecer expresamente la posibilidad de destinar un cupo de reserva de viviendas a personas que hayan perdido o se encuentren en peligro de perder su vivienda habitual como consecuencia de procesos de ejecución hipotecaria o de desahucio por impago del alquiler de su vivienda habitual, en ambos casos debido a incumplimientos involuntarios generados por la pérdida de capacidad económica de las personas afectadas.

En definitiva, desde nuestro reconocimiento a la puesta en funcionamiento del *Programa Integral de Apoyo a las Familias en Riesgo de Desahucio* y de las mejoras previstas para el mismo, deseamos hacer hincapié en la necesidad de articular adecuadamente este servicio con las viviendas que no se encuentren ocupadas, con la finalidad de ofrecer una cobertura a las personas y familias desahuciadas, bien a través del Fondo Social de Viviendas,

⁴⁷ Tal y como se fundamenta en el punto 1 del documento de trabajo para la implantación del Servicio Integral de Apoyo a las Familias en Riesgo de Desahucio (noviembre de 2012).



bien a través de recursos propios de la Comunidad, tanto en un primer momento con carácter urgente, como en un plazo de tiempo más amplio y con una previsión de permanencia.

En conclusión, la coyuntura actual de profunda crisis económica y social exige una actuación decidida por parte de los poderes públicos dirigida a reforzar los mecanismos de protección del derecho de acceso a una vivienda digna y adecuada, con especial atención a aquellas personas y familias cuya situación los excluye de una forma casi absoluta de la posibilidad de procurarse una solución residencial. En este contexto y con base en los datos y argumentos que se han expuesto, estimamos oportuno, en el marco de las tres actuaciones de oficio citadas al comienzo de la presente comunicación, realizar una serie de sugerencias acerca de las medidas que pueden ser adoptadas o mejoradas con aquel fin (algunas de las cuales ya están siendo desarrolladas), todas ellas en el marco de un nuevo Plan de Vivienda autonómico y en torno a tres grandes ejes que, además del de la rehabilitación y regeneración urbana que ya está siendo desarrollado, deben constituir los ejes básicos de una política de vivienda eficaz: reducción del número de viviendas vacías; fomento del alquiler; y protección de las personas y de sus familias ante el desahucio de su vivienda habitual.

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 *Sugerencia*:

Con el objetivo de proteger eficazmente el derecho a una vivienda digna y adecuada reconocido en el artículo 47 de Constitución Española, y en cumplimiento del principio rector establecido en el artículo 16.14 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, adoptar las siguientes medidas:

A) De carácter general:

1. En el plazo de tiempo más breve posible y contando con la participación de los diferentes sectores afectados, finalizar el proceso de elaboración y aprobar, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley 9/2010, de 30 de agosto, del derecho a la vivienda de la Comunidad de Castilla y León, el nuevo Plan de Vivienda de Castilla y León como instrumento estratégico para la racionalización y gestión eficaz del conjunto de actuaciones públicas a desarrollar en materia de vivienda en esta Comunidad.

2. Llevar a cabo las actuaciones necesarias para que, por parte de la Comunidad, sea posible cuanto antes la suscripción del correspondiente convenio de colaboración para la ejecución del Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria,



y la regeneración y renovación urbanas 2013-2016, aprobado por Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, de acuerdo con el artículo 3 del mismo.

3. En el ejercicio de la función atribuida al Consejo de Vivienda de Castilla y León por el artículo 94, letra a), de la Ley 9/2010, de 30 de agosto, adoptar las medidas necesarias para mejorar la información específica de la que dispone la Administración autonómica acerca de los aspectos más relevantes de la situación del derecho de los ciudadanos a una vivienda digna en esta Comunidad, realizando, encargando y promoviendo los estudios e investigaciones necesarios.

4. Regular y constituir un Registro de Viviendas de Protección Pública de la Comunidad en el que consten todas las circunstancias físicas y jurídicas relevantes relativas a las mismas, articulando los mecanismos necesarios para que todos los ciudadanos puedan acceder a los datos relativos a las promociones de viviendas pendientes de ser adjudicadas y a las viviendas concretas que se encuentren desocupadas, incluyendo las causas de su desocupación y las previsiones que existan para su nueva adjudicación.

B) Reducción del número de viviendas vacías

B1) Definición de vivienda vacía

5. Promover ante la Administración del Estado a través de los cauces oportunos que se proceda a regular el concepto de vivienda vacía o desocupada y, en su caso, el procedimiento para que se pueda llevar a cabo su declaración como tal, a los efectos de que los ayuntamientos que así lo estimen oportuno puedan aplicar un recargo de hasta el 50 por 100 de la cuota líquida del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, al amparo de lo dispuesto en el artículo 72.4 del Real Decreto legislativo 2/2004, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley de Haciendas Locales.

6. Mientras no se lleve a cabo la definición de vivienda vacía en el ámbito estatal, proceder, con motivo de la aprobación del nuevo Plan de Vivienda autonómico, a definir este concepto a los efectos de adoptar medidas dirigidas a incentivar que estas viviendas se integren dentro del mercado de alquiler, contemplando dentro de este concepto los factores a considerar como prueba de la falta de ocupación de la vivienda y el tiempo de desocupación para que la vivienda pueda considerarse vacía a los efectos previstos en el propio Plan. Así mismo, se puede prever un procedimiento para que tenga lugar su declaración como vivienda vacía o desocupada.



B2) Reducción del “stock” de vivienda nueva

7. *Promover, a través de su declaración como actuación protegida y del establecimiento de las medidas de fomento correspondientes, el arrendamiento de viviendas vacías y desocupadas, desarrollando la previsión contemplada en el artículo 81.f) de la Ley 9/2010, de 30 de agosto.*

8. *Valorar el desarrollo reglamentario de la posibilidad de calificar como viviendas de protección pública viviendas libres en construcción o terminadas, de acuerdo con lo previsto en el artículo 46.1, segundo párrafo, de la Ley 9/2010, de 30 de agosto, considerando la experiencia del Pacto alcanzado en el mes de marzo de 2010 por la Junta de Castilla y León, el entonces Ministerio de Vivienda, la Federación de Municipios y Provincias, la Confederación de la Construcción de Castilla y León, el Colegio de Notarios de la Comunidad, el Decanato de Registradores de la Propiedad, el Colegio Oficial de Gestores Administrativos de Castilla y León y las entidades financieras, y, en su caso, introduciendo las modificaciones que sea aconsejable adoptar para promover con más éxito la conversión de viviendas.*

9. *Promover la formalización de convenios con entidades financieras o con sus filiales inmobiliarias dirigidos a la asunción de compromisos por ambas partes, tales como la incorporación de algunas de las viviendas cuya titularidad corresponde ahora al sector financiero a fórmulas de arrendamiento o arrendamiento con opción de compra, entre las que se pueden incluir sistemas de intermediación entre entidades propietarias y futuros arrendatarios o la puesta a disposición de las viviendas directamente de la Administración o de alguna entidad dependiente de la misma, para que sea esta quien gestione el arrendamiento.*

B3) Viviendas de protección pública vacías

10. *Garantizar la ocupación de las viviendas de gestión pública que se encuentran desocupadas en la actualidad, bien a través del procedimiento de adjudicación correspondiente, bien mediante la adopción de una actuación singular, llevando a cabo, si fuera necesario y con carácter previo, las obras y reparaciones precisas en aquellas para que se encuentren en unas condiciones de habitabilidad adecuadas.*

11. *Desarrollar reglamentariamente la posibilidad de cambiar la calificación de vivienda protegida en venta a vivienda protegida en alquiler recogida en el artículo 54 de la Ley 9/2010, de 30 de agosto, con la finalidad de promover la aplicación de esta fórmula en el caso de viviendas protegidas cuya adquisición no sea posible por los ciudadanos.*



12. *Promover la recalificación de viviendas promovidas en régimen de venta y acogidas a la financiación de los Planes Estatales de Vivienda, a vivienda protegida en alquiler, de acuerdo con lo dispuesto en la disposición adicional cuarta del Plan Estatal 2013-2016, cuando esta fórmula resulte conveniente a los efectos de garantizar que las viviendas protegidas promovidas acaben siendo destinadas a procurar una solución residencial a un precio asequible.*

13. *Llevar a cabo una actuación inspectora planificada y de oficio, a través de personal específicamente dedicado a ello, dirigida a garantizar el cumplimiento de la obligación de destinar las viviendas de protección pública a residencia habitual y permanente de sus adquirentes y arrendatarios.*

14. *Sancionar debidamente, previa tramitación de los procedimientos correspondientes, todos aquellos supuestos en los que la desocupación de una vivienda implique la comisión de la infracción muy grave tipificada en la letra h) del artículo 102 de la Ley 9/2010, de 30 de agosto, inclusión hecha de los supuestos en los que las entidades financieras u otras personas jurídicas resultaran titulares de una vivienda protegida (como consecuencia de una ejecución hipotecaria o por otra causa) y mantuvieran deshabitada la misma sin causa justificada durante un plazo superior a seis meses.*

C) Fomento del alquiler

15. *Incrementar las garantías y ventajas contempladas para propietarios y arrendatarios en el sistema de intermediación en el alquiler de viviendas proyectado con la finalidad de incentivar su utilización. En concreto, valorar la posibilidad de incorporar viviendas que necesiten ser rehabilitadas; la ampliación de la superficie de las viviendas que se puedan acoger a este programa; la obligatoriedad de suscripción por parte de la Administración autonómica de un seguro que garantice los costes de reparación de desperfectos de la vivienda y los posibles impagos de la renta; la eliminación de la limitación del número de habitantes que ha de tener el municipio en el que se encuentre la vivienda; o, en fin, el establecimiento de un sistema de información a disposición de futuros propietarios y arrendatarios.*

16. *Complementar el sistema de intermediación antes señalado con otros sistemas dirigidos a colectivos con especiales dificultades económicas y sociales en los que se permita ajustar el precio de los alquileres a la capacidad económica de los potenciales demandantes.*

17. *Concentrar los esfuerzos promotores de los próximos años, casi de forma exclusiva, en la creación de un parque público de vivienda protegida para alquiler, en el*



marco del programa de fomento del parque público de vivienda de alquiler del Plan Estatal 2013-2016, y, en caso de que sea posible, a través del desarrollo de un programa propio.

18. Determinar un precio de alquiler protegido que garantice el acceso como arrendatarios de viviendas a aquellos que mayores dificultades sufren para encontrar solución a sus problemas residenciales, tomando como referencia para ello el precio regulado en el artículo 17.4 del Real Decreto 233/2013, de 5 de abril.

D) Protección de los ciudadanos frente a los desahucios de sus viviendas habituales

19. Promover una reforma legislativa cuyo objeto sea establecer una bonificación en la cuota de los impuestos de transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados para operaciones como la novación del contrato de préstamo hipotecario para la adquisición de una vivienda habitual por el de arrendamiento con opción de compra; y después, en su caso, para el ejercicio de la opción de compra.

20. Prever normativamente la posibilidad de la adquisición por las entidades financieras por dación en pago de aquellas viviendas de protección pública sobre las que se hubiera formalizado un préstamo hipotecario cuando no haya otra posible solución, añadiendo la obligación posterior de destinarlas a la finalidad y a los destinatarios que determine el régimen jurídico aplicable a las mismas.

21. Considerar la posible ampliación del ámbito de aplicación del Programa Integral de Apoyo a las Familias en Riesgo de Desahucio, añadiendo dentro del mismo, además de los supuestos de procedimientos de ejecución hipotecaria de una vivienda habitual, aquellos otros casos en los que el desahucio, también de la vivienda habitual, se produzca por un impago de la renta del alquiler, siempre y cuando este tenga lugar por no poder asumir el arrendatario el abono periódico y puntual de la misma.

22. Agilizar la celebración de un convenio de colaboración con el Consejo de Colegios de Abogados de Castilla y León, con la finalidad de incorporar un servicio de información y asesoramiento jurídico al Programa citado en el punto anterior. En el caso del Protocolo acordado recientemente con el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, plantear su posible ampliación, en el caso de que sea necesario, a los procedimientos de desahucio de vivienda habitual por falta de pago de la renta, siempre y cuando este impago sea involuntario.

23. Promover la adhesión de los distintos ayuntamientos al Convenio para el Fondo Social de Viviendas en Alquiler formalizado el 17 de enero de 2013.



24. Establecer un sistema complementario al Fondo Social de Viviendas en Alquiler para que las familias en riesgo de desahucio puedan acceder, si fuera necesario, a una vivienda de protección pública que se encuentre vacante.

25. Contemplar expresamente al colectivo de personas y familias afectados por el desahucio de su vivienda habitual como destinatario preferente de la adjudicación de viviendas de protección pública, pudiendo establecerse expresamente la posibilidad de destinar un cupo de reserva de viviendas a personas que hayan perdido o se encuentren en peligro de perder su vivienda habitual como consecuencia de procesos de ejecución hipotecaria o de desahucio por falta de pago de la renta del alquiler, en ambos casos debido a la pérdida de capacidad económica de las personas afectadas.

Esta es nuestra sugerencia 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 las Consejerías de Fomento y Medio Ambiente y de Familia e Igualdad de Oportunidades (en este último caso, en relación con las medidas propuestas en los puntos 21, 22, 23 y 24 de la parte dispositiva de esta Resolución) en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Igualmente se procede a dar traslado de la presente Resolución a las Consejerías de Hacienda, Economía y Empleo, y a la Federación Regional de Municipios y Provincias de Castilla y León, por encontrarse afectadas por alguno o algunos de los puntos de la presente Resolución.

Atentamente

EL PROCURADOR DEL COMÚN

Fdo.: Javier Amoedo Conde