



INFORME DE CONTROL ECONÓMICO-NORMATIVO QUE EMITE LA OFICINA DE CONTROL ECONÓMICO EN RELACIÓN CON EL PROYECTO DE LEY DE VIVIENDA.

La Ley 14/1994, de 30 de junio, de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, regula en el Capítulo IV del Título III el Control Económico Normativo, el cual tiene carácter preceptivo y se ejerce mediante la emisión del correspondiente informe de control por parte de la Oficina de Control Económico.

Teniendo presente la citada norma, lo dispuesto en la Sección 3ª del Capítulo III del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi y el artículo 10 del Decreto 568/2009, de 20 de octubre, por el que se establece la estructura y funciones del Departamento de Economía y Hacienda, se emite el siguiente

INFORME

I. OBJETO

El presente informe tiene por objeto el control económico normativo del proyecto epigrafiado en el encabezamiento que, según su artículo 1, pretende regular el derecho al disfrute de una vivienda digna y adecuada en el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco, incluyendo la regulación de la función social de la vivienda y de los alojamientos dotacionales, y la configuración como servicio de interés general de todas las actividades vinculadas con la provisión de viviendas y alojamientos destinados a políticas de protección pública.

Por tanto, el proyecto además de regular el citado derecho, toma en consideración otra serie de aspectos que han de ubicarse en el marco de las políticas de vivienda, entre los que cabe mencionar: La determinación de las competencias en este ámbito entre los diferentes niveles institucionales de la CAE; El Registro de viviendas de protección pública y alojamientos dotacionales y el Registro de solicitantes; Patrimonio Público del Suelo; Definición y tipos de viviendas de protección pública y alojamientos dotacionales; Precios y rentas de viviendas de protección pública; Fondo de Garantía y Compensación; Calificación de viviendas de protección pública; Procedimientos de adjudicación y tipos de promoción; Visados de contrato; Deber de conservación de las viviendas; Rehabilitación del patrimonio edificado; Inspección Técnica de los Edificios (ITE); Depósito de fianzas; Viviendas deshabitadas; Tanteo y retracto; Desahucio

administrativo; Expropiación forzosa de viviendas no protegidas; Inspección y régimen sancionador; Agentes que intervienen en la prestación de servicios inmobiliarios; Promoción de conjuntos residenciales por asociaciones sin ánimo de lucro.

Vistas todas las cuestiones que se abordan en el proyecto, es probable que ello sea una de las razones por las que el proyecto, *prima facie*, adolezca de cierta falta de sistemática y de estructura interna. Ayudaría, además, que el texto remitido se encontrara estructurado en Títulos, aunque hay que indicar que las Directrices para la elaboración de proyectos de Ley, Decretos, Órdenes y Resoluciones, aprobadas por acuerdo de Consejo de Gobierno de 23 de marzo de 1993 sólo lo exigen para disposiciones con más de cien artículos.

II. ANTECEDENTES Y DOCUMENTACIÓN REMITIDA

El proyecto de referencia figura incluido en el calendario legislativo de la IX. Legislatura 2009-2013, aprobado por el Consejo de Gobierno de 17 de noviembre de 2009, con el número 23 “Ley del Derecho a la Vivienda en Euskadi” en el Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes. Con posterioridad, mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno de 30 de noviembre de 2010, se aprobó el Documento de Seguimiento semestral del Calendario legislativo 2009-2013, en el cual, en lo que corresponde al presente proyecto, además de ampliar el plazo para su tramitación, se estableció una nueva denominación de la Ley: “Ley de Vivienda”. Esta última modificación guarda estrecha relación con el conjunto de temas que aborda la ley, los cuales trascienden del derecho de acceso a una vivienda, pese a su importancia y a su estrecha relación,.

En base a todo lo anterior, el Departamento promotor de la iniciativa ha incoado el oportuno expediente, y para ello ha tenido en cuenta lo dispuesto en el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 28 de diciembre de 2010, el cual modificó parcialmente el anterior Acuerdo de Consejo de Gobierno de 9 de febrero de 2010, por el que se aprobaron las instrucciones de tramitación de disposiciones de carácter general. Este último Acuerdo incluyó en las citadas instrucciones todas las disposiciones de carácter general, y entre las que por tanto ha de incluirse el proyecto que es ahora objeto de control. Debe subrayarse, en este sentido, que en el modelo de gestión que sustenta las citadas instrucciones consta, en lo que corresponde al presente expediente, que el texto del proyecto fue remitido a esta Oficina en fecha 18 de noviembre de 2011.

Desde la Orden del Consejero de Vivienda, Obras Públicas y Transportes de fecha 8 de julio de 2011 por la que se acuerda el inicio del expediente de elaboración del proyecto, numerosos han sido los trámites realizados por el Departamento promotor de la iniciativa, tal y

como se recoge en el modelo de gestión (MBT) antes citado. Ahora bien, sin perjuicio de lo que luego se dirá en relación con la memoria económica, procede destacar que en el expediente no obra el informe de la Dirección de Innovación y Administración Electrónica, pese a que el mismo fue solicitado en fecha 27 de julio de 2011.

No consta tampoco en el expediente el informe de la Agencia Vasca de Protección de Datos en relación con el contenido del artículo 28.2 del proyecto, de conformidad con lo previsto en el artículo 5 a) del Decreto 309/2005, de 18 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Vasca de Protección de Datos.

De la misma forma resulta poco razonable que ni EUDEL ni de las Diputaciones Forales, pese a que se les fue solicitado como así consta en el expediente, hayan emitido informe respecto del proyecto de Ley, máxime cuando en el mismo se asigna a las Diputaciones y especialmente a los Ayuntamientos relevantes funciones en el marco de la política pública de vivienda.

Por otra parte, advertidas algunas carencias en el expediente correspondiente al proyecto esta Oficina de Control Económico ha solicitado en fecha 19 de diciembre de 2011, informes sobre determinados contenidos del mismo a la Dirección de Presupuestos, a la Dirección de Finanzas, a la Dirección de Administración Tributaria y a la Dirección de Patrimonio y Contratación, todas ellas del Departamento de Economía y Hacienda. La petición de los mencionados informes encuentra fundamento en lo establecido en el artículo 4.3 de la Ley 14/1994, de 30 de junio, de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi y en el artículo 82 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Como resultado de lo anterior, esta Oficina incorporará lo señalado en los mismos a su informe de control económico-normativo, en virtud de lo dispuesto a este respecto por el artículo 27.4 de la antes mencionada Ley de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Asimismo, el modelo de gestión (MBT) refleja cómo con posterioridad se han continuado realizando trámites en relación con el presente expediente, pudiendo destacar los siguientes: Un nuevo texto del proyecto de ley de fecha 15 de diciembre de 2011; una memoria sucinta sobre la elaboración del proyecto a los efectos de remisión del expediente a la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, de fecha 20 de diciembre de 2011, en la que, entre otras consideraciones, se incluye un examen respecto de la reducción de las cargas administrativas; un informe del Departamento de Justicia y Administración Pública de fecha 22 de diciembre de 2011, denominado observaciones sobre el borrador del proyecto de Ley de Vivienda; escrito de 27 de diciembre de 2011 de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi solicitando el informe de control económico-normativo de este órgano de control, quedando mientras tanto en suspenso

el plazo para la emisión del dictamen; Informe de Emakunde de 2 de febrero de 2012; nueva memoria económica departamental de fecha 1 de marzo de 2012. Esta observación se efectúa a los efectos de lo establecido en el artículo 44.3 del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio de control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración Pública de la CAE, que exige para la emisión del presente informe que el expediente se encuentre completo.

Ahora bien, examinada la documentación integrada en el expediente, se considera que la no aportación del informe de la Agencia Vasca de Protección de Datos, y sobre todo, de los informes de EUDEL (en representación de los Ayuntamientos) y de las Diputaciones Forales, constituyen un vicio relevante en la elaboración del proyecto, que deberá ser sopesado en el trámite de control de legalidad posterior que se realice.

Pese a las carencias advertidas, de conformidad con lo establecido en el antecitado artículo 42 del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, puede considerarse que hay base y elementos suficientes en el expediente remitido para que esta Oficina materialice su actuación de Control económico normativo, en los términos previstos en los artículos 25 a 27 de la Ley 14/1994, de 30 de junio, de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, que constituye el objeto del presente trámite.

Por último, como una vez realizado este trámite de control económico-normativo resulta preceptivo el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, se recuerda que si como consecuencia del dictamen se introducen modificaciones en el proyecto, éstas deberán ser comunicadas a esta Oficina, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 27.1 de la Ley 14/1994, de 30 de junio, de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, en la nueva redacción dada por la Disposición Final primera de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi. La citada comunicación deberá realizarse en los términos establecidos en la Circular 2/05 del Director de la Oficina de Control Económico de fecha 14 de octubre de 2005.

III. ANÁLISIS DEL TEXTO

Realizamos a continuación una serie de consideraciones en relación con cuestiones de diversa índole que suscita la redacción de los preceptos que conforman el proyecto, en especial en aquellos aspectos relacionados con materias propias de la Hacienda General y también con otras cuestiones de carácter económico-organizativo. Para una correcta exposición seguiremos su orden de regulación en el texto remitido.

1º.- El derecho ciudadano a acceder a una vivienda digna y adecuada: Se consagra el explícito reconocimiento como derecho subjetivo del derecho a la ocupación legal estable de una vivienda digna y adecuada, para todos aquellos que no posean una vivienda con esas características.

La regulación que ofrece el proyecto tramitado contiene una serie de aspectos (en nuestra opinión no excesivamente ordenados) que es preciso examinar con mayor detalle:

1. Ámbito subjetivo:

La determinación del ámbito de las personas a las que se reconoce este derecho subjetivo tiene una notable trascendencia en el dimensionamiento económico de la norma y en las obligaciones que asume esta Administración como consecuencia del reconocimiento de dicho derecho.

En el proyecto (artículo 7.1) se establece que todas las personas con vecindad administrativa en cualesquiera municipios de la CAE tienen el derecho a disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible, definida con arreglo a los parámetros de establecidos en el artículo “primero” (*habría que utilizar el número cardinal 1*) de esta ley. De entrada no parece que la carencia de una vivienda sea un obstáculo insalvable para obtener el empadronamiento en una localidad, inscripción que permite acreditar la vecindad administrativa y como consecuencia de ello poder ser titular del derecho subjetivo que se consagra. En todo caso, habida cuenta el objeto de la ley resulta necesario apuntar la posible contradicción existente, al menos en teoría, de que una persona que carece de vivienda en un municipio (incluso una persona sin hogar) se le exija estar empadronado previamente en dicho municipio.

Por otra parte, aunque en un apartado posterior del presente informe se volverá sobre esta cuestión, cabe apuntar que la Ley de Vivienda se encuentra íntimamente relacionada con la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, de Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, de forma que la propia Disposición Adicional segunda de la norma tramitada hace una mención expresa a la Prestación Complementaria de Vivienda. No hay que olvidar, además, que en la parte introductoria de la citada Ley 18/2008, de 23 de diciembre, se establece que *dicha prestación sólo permanecerá integrada en el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión Social en tanto no se articulen, en el marco de la política pública de vivienda, medidas análogas o de otra naturaleza que den cobertura a la misma necesidad de acceso a la vivienda de los colectivos más vulnerables y desfavorecidos*. Para el acceso a dicha Prestación se exigen una serie de requisitos (por ejemplo, los relativos al empadronamiento), lo cuales son ahora más exigentes con la entrada en vigor de la Ley 4/2011, de 24 de noviembre, de modificación de la Ley para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social.

En este sentido, junto con la exigencia de la vecindad administrativa, debe concretarse el requisito de no contar con los medios económicos precisos para obtener un alojamiento estable y/o adecuado (artículo 8). A estos efectos, el artículo inmediatamente posterior dispone que los ingresos anuales deberán estar comprendidos entre “los límites” que se establezcan reglamentariamente. Además de que la remisión a un posterior reglamento no es novedosa en este proyecto (ya que se pueden contabilizar en el texto cerca de cincuenta remisiones a posteriores reglamentos), lo que debe destacarse es la utilización de la expresión “límites” en plural, con lo que parece desprenderse que se mantiene en la futura norma la habitual política de vivienda de establecer límites de ingresos para el acceso a viviendas de protección pública, no sólo por arriba sino también en la exigencia de unos mínimos de ingresos para poder ejercer este derecho.

El interrogante lógico que cabe efectuar es preguntar qué es lo que sucede con las personas que no pueden acreditar los ingresos mínimos que se establezcan, concluyendo que necesariamente deberán acudir a otro sistema, como es el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión Social, que como ya se ha señalado es más exigente en los requisitos que los que se recogen en la norma propuesta. Es decir, puede de una manera razonable concluirse que el Departamento promotor de la iniciativa opta por mantener ambos sistemas, de forma que, independientemente de lo que se recogía en la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, de Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, aquellas personas con ingresos inferiores a los que se establezcan reglamentariamente deberán encontrar acogida en la citada Ley 18/2008, independientemente de la transitoriedad que en teoría podría tener el diseño de la prestación complementaria de vivienda. Debe señalarse que el importe previsto para 2012 para atender a los perceptores de la prestación complementaria de vivienda, que es gestionado por el Servicio Vasco de Empleo- Lanbide, asciende a 42.000.000,- €.

2. Necesidad de vivienda. El artículo 9.3.a) exige no hallarse en posesión de vivienda ni de alojamiento estable o adecuado. La no adecuación de la vivienda podrá deberse a razones jurídicas, de habitabilidad, de tamaño, de capacidad económica o cualesquiera otras que dificulten una residencia cotidiana y normalizada.

La interpretación de este artículo, en nuestra opinión, no está exenta de dificultades:

- Se utiliza en general el término de “posesión” pero sin vincularlo a ningún título. Así, por ejemplo el artículo 5.2.b) del Decreto 2/2010, de 12 de enero, de la prestación complementaria de vivienda (BOPV nº 11, de 19 de enero), establece como impedimento para poder acceder a dicha prestación el “disponer de una vivienda en propiedad o en usufructo”.

- Se utiliza, igualmente, el término “estable”, sin que recoja con exactitud cuál es el concepto y la dimensión del mismo.

- Por el contrario, la expresión “vivienda o alojamiento adecuado” sí se encuentra definida en el artículo 3, si bien el texto anteriormente transcrito supera el concepto de adecuado y recoge también, al parecer, el de vivienda o alojamiento “digno” e incluso podría ir más allá, contemplando situaciones como las de separación o de divorcio.

- No podemos precisar si la definición de “adecuado” que ofrece el artículo 9.3.a) incluye algunas excepciones a la prohibición de poseer una vivienda, en las que se podrían integrar incluso aquéllas vinculadas a desplazamientos a otras localidades por motivos de trabajo o personales.

3. Hallarse válidamente inscrito en el Registro de Demandantes (se recuerda que en el artículo 13 se utiliza el término Registro de Solicitantes de Vivienda protegida y alojamientos dotacionales, por lo que se aconseja que se proceda a su unificación terminológica) en la condición de demandante exclusivamente de alquiler.

Ello sin embargo, en el artículo 7 (derecho de acceso a la ocupación legal de una vivienda o alojamiento), en su apartado 3, se establece que a los efectos del presente artículo, “las modalidades legales (*este adjetivo podría ser redundante*) de acceso serán todas las que resulten legalmente factibles y viables con arreglo a la legislación civil o administrativa, comprendiendo tanto la titularidad dominical como el arrendamiento, con o sin opción de compra, o cualesquiera derechos reales o de uso sean adecuados para satisfacer el referido derecho”. Ahora bien, no resulta del todo coherente el que se exija estar inscrito exclusivamente como demandante de vivienda en alquiler y que luego se le pueda adjudicar una vivienda por otro título, aunque es constatable la opción normativa departamental para que la puesta a disposición se haga preferentemente en régimen de alquiler.

Además de lo anterior, cabe destacar la previsión contenida en este artículo 13 por la que se exigirá una antigüedad a la inscripción en el citado Registro, la cual se determinará reglamentariamente. Por consiguiente, no basta la exigencia de vecindad administrativa, unos ingresos escasos y una necesidad de vivienda, sino también un computo de años como demandante, lo cual modulará de forma relevante el impacto económico del derecho subjetivo a una vivienda que se reconoce en la ley.

4. Implantación gradual del derecho subjetivo. El artículo 9 del proyecto prevé dos desarrollos reglamentarios [letras b) y c) del apartado 3] al objeto de precisar los requisitos que han de cumplirse para la exigencia del derecho, en particular los relacionados con la

antigüedad de la inscripción en el Registro de Solicitantes y con los ingresos anuales que no pueden ni ser escasos ni ser superados.

Como la operatividad del derecho podría quedar condicionada a determinados desarrollos reglamentarios, se ha incluido en el texto una Disposición Transitoria quinta cuyo contenido tiene como virtud la implantación gradual del derecho y la garantía de que, a partir del 1 de enero de 2013, pueda comenzar a aplicarse en dicho año y en los dos años siguientes. Por consiguiente, la plena operatividad de la ley con la incidencia económica que ello conlleve se producirá en 2016.

Además, al relacionar los requisitos a exigir (ingresos y antigüedad en el Registro) con las unidades de convivencia, sería conveniente prefijar el concepto de unidad de convivencia (aunque ello se hiciera mediante una referencia a otra normativa), incluida la determinación del número de sus miembros y la forma de acreditación de los ingresos de la citada unidad de convivencia.

5. Prestaciones económicas. El artículo 9.2 del proyecto es el que señala que en defecto de vivienda o alojamiento y con carácter subsidiario, esta satisfacción podrá verificarse (*se aconseja su sustitución por efectuarse, atenderse o algún termino similar*) mediante el establecimiento de un sistema de prestaciones económicas.

De entrada cabe indicar que en el citado artículo no existe una previsión para su desarrollo reglamentario, por lo que es difícil delimitar cuál ha de ser el sistema de prestaciones económicas que se propone, máxime cuando previsiblemente el primer año en el que pueda exigirse el derecho a una vivienda digna y adecuada será el 2013, de conformidad con lo establecido en la Disposición Transitoria quinta del proyecto. Es previsible que en la medida que vayan transcurriendo los años de aplicación de la Ley, y teniendo en cuenta que la oferta de viviendas en alquiler se vaya incrementando, la necesidad de que las unidades de convivencia afectadas deban acogerse a prestaciones económicas sustitutorias se irá reduciendo.

Dos son, en todo caso, las observaciones a realizar:

- Ha de precisarse cuáles son las circunstancias que determinan la ausencia de vivienda y alojamiento adecuado (por ejemplo, habrá de determinarse si se puede ofrecer una vivienda o alojamiento en una localidad próxima a la de residencia del solicitante).

- En estos momentos se encuentra vigente, como ya se ha mencionado, la Prestación Complementaria de Vivienda (Decreto 2/2010, de 12 de enero, en desarrollo de la Ley para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social). Asimismo, aunque el Real Decreto 1472/2007,

de 2 de noviembre, por el que se regula la renta básica de emancipación, modificado por Real Decreto 366/2009, de 20 de marzo, ha sido derogado por el Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, el mismo se mantiene para los que ya la tienen ya reconocida, y para los que la solicitaron antes del 1 de enero de 2012. En todo caso, podrían existir personas, familias o unidades de convivencia que, de conformidad con ambas normativas, no puedan acceder a las citadas ayudas (bien por edad, bien por superiores ingresos), sin que el Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes se haya pronunciado sobre la compatibilidad de estas ayudas con las prestaciones económicas que se prevén en el proyecto.

6. Otro aspecto a examinar en el presente apartado es el relacionado con lo establecido en el artículo 7.4 que establece que *“el Gobierno Vasco y las administraciones públicas de carácter territorial, orientarán los recursos disponibles en materia de vivienda preferentemente a la promoción de viviendas en régimen de alquiler, para destinarlas a los colectivos más desfavorecidos”*.

Habría que discernir si la citada previsión es una medida meramente orientadora de política de vivienda (y por lo tanto no debería ser recogida en el articulado), o si por el contrario constituye un verdadero mandato legal que habría de ser fiscalizable en los contenidos de los Presupuestos Generales de la CAE a partir, previsiblemente, de 2013.

Del mismo tenor puede considerarse lo previsto en el apartado g) del artículo 2 en el que se recoge que *“la adjudicación en propiedad de la vivienda protegida ha de autofinanciarse, sin consumir recursos públicos, para que éstos puedan canalizarse hacia programas de alquiler”*. Si esta previsión tuviera la consideración de un mandato legal, podría entrar en contradicción con lo establecido respecto del Fondo de Garantía y Compensación, de forma que, en nuestra opinión, la aportación de fondos públicos a dicho Fondo, en caso de atenderse al principio transcrito, únicamente podría tener un carácter transitorio para potenciales desequilibrios del Fondo y, por consiguiente, recuperables.

7. Restaría por examinar en este apartado el apartado 5 del proyecto que establece que todas y cada una de las actividades vinculadas con la previsión de viviendas y alojamientos destinados a políticas de protección pública (incluidas las actividades públicas de regeneración, renovación y rehabilitación del patrimonio edificado y/o urbanizado) se configuran como un servicio de interés general para asegurar una vivienda digna y adecuada a toda la ciudadanía.

No es fácil encontrar en el expediente remitido las razones que fundamentan la introducción en el proyecto de la cuestión referenciada, si bien en la Exposición de Motivos se hace mención a la Resolución de 13 de enero de 2004 del Parlamento Europeo (debe

corregirse la errónea referencia al Parlamento Vasco que se hace en el texto). En esta Resolución se señala que determinados servicios de interés general “deben excluirse del ámbito de aplicación de las normas de competencia”, tales como la sanidad y la educación o la vivienda social, así como los servicios de interés general dirigidos a mantener o promover el pluralismo de la información y la diversidad cultural.

Por otra parte, cabe citar la Ley 18/2008, de 29 de diciembre, de Vivienda de Galicia, que en su artículo 4 establece que *las actuaciones dirigidas a garantizar el derecho a la vivienda tendrán la consideración de servicios de interés general, a los efectos previstos en la normativa de contratación pública*. Además, en la parte introductoria de la Ley de la citada Comunidad Autónoma se señala que *la efectividad del derecho a la vivienda se procura con la definición de las actuaciones dirigidas a garantizar dicho derecho como servicios de interés general, en la línea de los pronunciamientos del Parlamento Europeo y de la Comisión recogidos en los libros verde y blanco sobre los servicios de interés general, declarados pilar modelo europeo de sociedad con la consiguiente necesidad de garantizar su accesibilidad a todo los ciudadanos de la Unión Europea*.

Por tanto, la nueva configuración de esta categoría jurídica, distinta de la de servicio público, podría tener incidencia en determinadas áreas de actuación, sin que esta cuestión tampoco haya sido objeto examen en el expediente remitido por el Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes.

2º.- Competencias, planificación y programación: El Capítulo III del proyecto regula una serie de aspectos en este ámbito, debiendo señalar a este respecto las siguientes cuestiones, alguna de ellas vinculada con otros aspectos contenidos en el proyecto:

1. El artículo 10 determina las competencias en materia de vivienda entre los diferentes niveles institucionales, y con ese objeto establece que *“el Gobierno Vasco, los territorios históricos y las entidades locales de carácter territorial, a través de sus órganos correspondientes, ostentarán competencias y responsabilidades en materia de vivienda en los términos de la presente ley”*.

Efectuada la remisión al propio contenido de la Ley, de la lectura de su artículo 33 (apartados 2 y 4), podemos concluir que el proyecto, además de al Gobierno Vasco y a los Ayuntamientos, asigna competencias en materia de promoción de vivienda a las Diputaciones forales y a los Concejos alaveses. En ese sentido, así como la competencia de los ayuntamientos en este ámbito parece incuestionable [artículo 25, 2 d) de la Ley de Bases de Régimen Local], la atribución a Diputaciones y Concejos debería en nuestra opinión encontrar

una mejor fundamentación jurídica que la recogida en la memoria departamental de 12 de enero de 2011, que se refiere, respectivamente, a las “*competencias tributarias*” y al “*cierto grado de implicación de estas entidades locales (concejos) con el objeto del mantenimiento de la población en los citados lugares (cohesión) y una oferta variada con absoluto respeto a las peculiaridades y tipologías rurales*”.

2. Desde la perspectiva de intervención de diferentes administraciones en el ámbito de la vivienda, procede traer a colación lo dispuesto en el apartado a) del artículo 2 (principios rectores de la política de vivienda) del texto remitido que propugna “*la colaboración y coordinación de todos los poderes públicos, incluyendo los órganos dependientes de la Administración General del Estado y el Sector Público Vasco, compuesto por la Administración General de la Comunidad Autónoma, las diputaciones forales, las entidades locales y todos los entes de titularidad pública dependientes de las mismas, en la garantía del derecho al disfrute de una vivienda*”.

Así como el Sector Público de la Comunidad Autónoma de Euskadi está perfectamente delimitado (artículo 7.4 del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco) no sucede lo mismo con el concepto de Sector Público Vasco, el cual tiene un mayor grado de indeterminación. Así, no encontramos con una referencia a este concepto en el artículo 30.3 de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos (LTH), si bien exclusivamente en relación con las atribuciones del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas. Por consiguiente, además de que se deberían haber fijado cuáles han de ser los efectos y la extensión de la delimitación efectuada, en cuanto que no coincide con la del mencionado artículo 30.3, se deberían haber aportado también las razones de oportunidad y legalidad para su inclusión en el proyecto, todo ello también desde la perspectiva de lo establecido en el artículo 10.24 del Estatuto de Autonomía del País Vasco.

3. Los apartados 2, 3 y 4 del artículo 10 determinan de forma explícita determinadas competencias para la Administración de la Comunidad Autónoma (en todo caso, la expresión utilizada en el apartado 2, referida a las condiciones mínimas de habitabilidad, podría interpretarse que constituye un elemento delimitador de la competencia de la CAPV en esta materia con respecto de las competencias del Estado) y para los ayuntamientos (alojamientos dotacionales; viviendas tasadas de régimen municipal; facultades de intervención pública ...).

Asimismo el apartado 5 del artículo 10 prevé la encomienda y delegación de competencias de las entidades locales hacia el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales. El hecho de que no se prevea la delegación en sentido contrario, no debe entenderse que la misma no pueda realizarse ya que así se recoge en el artículo 27 de la Ley de Bases de

Régimen Local. En ese sentido, la referencia a la legislación sobre procedimiento administrativo ha de entenderse que con ello se tiene en cuenta lo preceptuado en el artículo 13 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

4. En artículo 11 se prevé la elaboración y aprobación de un “Plan Territorial Sectorial de Vivienda”, conforme a la legislación de Ordenación del Territorio del País Vasco, si bien sin el establecimiento de un plazo determinado para ello.

5. Además, el proyecto, en sus artículo 12 y 13, establece la creación de los siguientes Registros:

- El Registro de Viviendas de Protección Pública y Alojamientos Dotacionales (artículo 12). De esta forma todos los promotores públicos y privados tienen obligación de inscribir las viviendas protegidas y los alojamientos en el mismo. Como precedente, cabe citar el artículo 3 del Decreto 39/2008, de 4 de marzo, sobre régimen jurídico de viviendas de protección pública y medidas financieras en materia de vivienda y suelo, si bien el citado artículo se limitaba a establecer su creación, indicar su finalidad, enunciar su contenido mínimo (seis libros) y remitirse a la Orden de desarrollo que regulará su objeto, fines y funcionamiento. No consta a esta Oficina, sin embargo, que la citada Orden haya sido aprobada, por lo que procede entender que lo dispuesto en dicho artículo 3 no se mantiene en vigor, de modo que, a falta de previsión en ese sentido, ni incluso con una lectura amplia de la Disposición segunda del proyecto cabría una interpretación en sentido contrario. El proyecto no obvia la posibilidad de que las entidades locales puedan disponer de sus propios Registros que se coordinarán con el Registro de Viviendas de Protección Pública y Alojamientos Dotacionales.

- El Registro de Solicitantes de Vivienda Protegida y Alojamientos Dotacionales (artículo 13), tiene por objeto el conocimiento de las personas demandantes inscritas (en propiedad o en alquiler), sirviendo además de instrumento idóneo para la adjudicación de las viviendas protegidas. Llama la atención, por su indefinición, que con su creación “*se sustituye o, en su caso, se da continuidad, al precedente registro administrativo de similares características*”. Es decir, el proyecto prevé tanto la sustitución como la continuidad del existente, lo cual puede ser contradictorio en los términos en que se ha redactado, de forma que la única forma de conciliar ambas previsiones podría ser mantener vigente la actual regulación del Registro de Solicitantes de Vivienda (Órdenes de 16 de Abril de 2008 y de 10 de diciembre de 2009, en desarrollo de los artículos 4 y 13 del Decreto 39/2008, de 4 de marzo), hasta una regulación reglamentaria posterior.

Ahora bien, así como con el Registro de Viviendas de Protección Pública y Alojamientos Dotacionales se prevé de forma expresa que será gestionado por el órgano competente en

materia de vivienda, esta cuestión no se precisa para el Registro de Solicitantes. Sobre este extremo, no sería ocioso en este trámite recordar que en la actualidad este Registro está gestionado por el Servicio Público de Adjudicación de Vivienda Protegida – Etxebide. Este servicio, en nuestra opinión, no constituye ningún órgano diferenciado y, por consiguiente, es jerárquicamente dependiente de lo que en la actualidad es la Dirección de Planificación y Procesos Operativos de Vivienda, por lo que conceptualmente constituiría una unidad administrativa de la citada Dirección. En ese sentido, el Decreto 607/2009, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes, en su artículo 12, entre las funciones asignadas a la mencionada Dirección recoge la de “*dirección funcional de la gestión de demanda y adjudicación de viviendas*”.

Ambos registros serán gestionados por el Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes, por lo que no parece que se prevea un procedimiento de externalización de servicios, al margen del mantenimiento y actualización de las correspondientes aplicaciones informáticas. Por todo ello, tratándose de un sistema de gestión actualmente operativo cabe conjeturar razonablemente que su mención en la norma proyectada no originará incremento de gasto para esta administración.

Por otra parte, en el texto remitido se prevé la coordinación de dichos Registros con los Registros que en términos análogos constituyan las Entidades Locales, siendo sólo posible para el primero de los Registros mientras que será exigible para el segundo de ellos.

Además, se añade en relación con los registros de solicitantes de las entidades locales que si éstos se integraran voluntariamente en el Registro de Solicitantes del Gobierno Vasco se respetará la antigüedad que las inscripciones del registro de origen. En todo caso el artículo 28 de la Orden de 16 de abril de 2008, del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales, sobre procedimiento de adjudicación de viviendas de protección oficial (BOPV nº 88, de 12 de mayo de 2008), si bien limitado a la adjudicación de viviendas en la que intervengan los ayuntamientos, establece de forma indistinta la validez de ambos registros “sin exigir necesariamente la integración”, todo ello en relación con las fechas de inscripción. Por lo que nuevamente surge el interrogante, si la previsión normativa de la citada Orden de 16 de abril de 2008 puede considerarse derogada, ya que en la Disposición Transitoria segunda de la Ley se señala que sólo permanecerán en vigor aquellos Reglamentos anteriores a la Ley, que no se “opongan o contradigan” a ésta.

Además de los supuestos de coordinación e integración, cabe traer a colación el artículo 4.3 del Decreto 39/2008, de 4 de marzo, en cuanto dispone que el Servicio Público Adjudicación de Vivienda Protegida – Etxebide podrá establecer convenios de colaboración con las respectivas Administraciones Locales a los efectos de cooperar en los procedimientos de

adjudicación de vivienda protegida promovidas o concertadas por los entes locales. Por tanto, habría que despejar la incógnita de si esta vía, distinta de las anteriores y de uso habitual mediante encomiendas de gestión, queda postergada o si, pese a la omisión en el texto remitido, permanece operativa en base a los instrumentos de colaboración que se establezcan entre las distintas administraciones.

Por último, se establece en el texto remitido que si un adjudicatario de vivienda renunciara a la vivienda adjudicada, por causa distinta a las excepcionadas en la normativa de desarrollo, cursará (*quizás debería haberse redactado “causará”*) baja en el Registro y no podrá volver a inscribirse hasta transcurridos dos años desde la fecha de la renuncia. Puede entenderse que la prohibición de inscripción en el Registro exija su inclusión en la Ley, al ser limitadora de derechos, si bien para otras concreciones relativas al número de renunciaciones (por ejemplo, en la Orden de 10 de diciembre de 2009, del Consejero de Vivienda, Obras Públicas y Transportes, de modificación de la inicial Orden de 16 de abril de 2008, se contemplaba la exigencia de dos renunciaciones en un buen número de supuestos) y a la duración de la prohibición, bien podría remitirse, al objeto de obviar excesivas rigideces, a un posterior desarrollo reglamentario, que debería incluir igualmente los aspectos procedimentales que correspondieren. La única excepción actual, teniendo en cuenta la normativa de desarrollo que se encuentra vigente, conforme a lo dispuesto en la Disposición Transitoria segunda del proyecto, sería “la relativa a la situación de desempleo”.

En relación con la protección de datos de carácter personal, el tratamiento no es similar para ambos Registros. Así, en relación con el primero se limita a señalar que se podrán recabar los datos obrantes en otros registros públicos como el padrón Municipal de Habitantes, el Catastro o el Registro de la Propiedad, así como los que figuran en los “archivos” de otras administraciones públicas.

En cuanto al segundo de los registros, cuyos datos desde la perspectiva de la presente norma pueden considerarse más sensibles, se prevé que, *“con absoluto respeto de la normativa en materia de protección de datos de carácter personal, los entes públicos podrán intercambiarse o facilitarse mutuamente información de los registros previstos a los solos efectos del ejercicio de sus atribuciones en relación a la vivienda”*.

Por otra parte, debemos advertir que en texto remitido, además de los Registros ahora examinados, se prevén más Registros en su articulado con diferentes objetos, razón por la cual todavía debería haber sido más relevante la intervención en su análisis de la Agencia Vasca de Protección de Datos.

Asimismo, ninguna indicación se recoge en el expediente sobre los posibles costos de implantación y funcionamiento de estos Registros. Por otro lado, la memoria tampoco contiene estimación de ingresos derivados del cobro de la Tasa por servicios administrativos como consecuencia del funcionamiento de los Registros que el proyecto crea [cuyo hecho imponible - según lo prevenido en el artículo 40.1.c) del texto refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, aprobado por Decreto Legislativo 1/2007, lo constituye la prestación por los Departamentos de la Administración General y sus organismos autónomos del servicio administrativo de inscripción en registros y censos oficiales, sin que en el artículo 44 se recoja como exención el relativo a los registros proyectados, ni en el proyecto se declare su gratuidad]. Esta reflexión podría trasladarse al resto de Registros cuya creación se prevé mediante la ley tramitada.

6. En parte introductoria del proyecto remitido, en dos ocasiones se hace referencia al foro del “Pacto Social por la Vivienda en Euskadi”, el cual fue firmado el 16 de junio de 2010 por el Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes con más de 70 colectivos sociales vinculados al sector.

Estas menciones contrastan con la ausencia de referencias al “Foro de encuentro de urbanismo y vivienda de Euskadi”, órgano consultivo en materia de vivienda creado por la Disposición Adicional Undécima de la Ley 2/2006, de Suelo y Urbanismo de Euskadi y desarrollado por la Disposición Adicional Sexta del Decreto 105/2008, de 3 de junio, de medidas urgentes en desarrollo de la Ley 2/2006. Adviértase que no se está planteando la necesidad de volver a contemplarlo en el proyecto que se examina, sino que en el expediente se debería recoger de forma expresa cuál es el planteamiento del Departamento promotor de la iniciativa, esto es, si su intención es dotarla de completa operatividad o si, por el contrario, ante la existencia consolidada del Pacto Social por la Vivienda en Euskadi procedería su supresión, previsión ésta que sí podría haber sido incluida en el presente proyecto.

3º.- El Patrimonio Público de Suelo de la Comunidad Autónoma. En el Capítulo IV del texto remitido se regula el Patrimonio Público de Suelo (PPS) en la Comunidad Autónoma del País Vasco, teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 111.3 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo que, además de establecer que todos los Ayuntamientos están legalmente obligados a constituir, mantener y gestionar patrimonios públicos de suelo, dispone que los órganos forales de los Territorios Históricos y la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco “pueden constituir” sus propios patrimonios públicos de suelo.

Debe señalarse que en el Capítulo I (Patrimonios Públicos de Suelo) del Título IV (Intervención Administrativa en el mercado de suelo) de la citada Ley 2/2006, de 30 de junio, se

dedican 8 artículos para regular dichos Patrimonios (del artículo 111 al artículo 118), si bien, curiosamente, dos ellos se circunscriben exclusivamente a los Patrimonios Municipales de Suelo –PMS- (el artículo 113, bienes y recursos integrantes de los PMS; y el artículo 114, consignación presupuestaria con destino al PMS). Por otra parte, debemos recordar que la Ley 2/2006, de 30 de junio, derogó la Ley 20/1998, de 29 de junio, de Patrimonios Públicos de Suelo (BOPV nº 132, de 15 de julio de 1998), si bien ha de subrayarse que su contenido se centraba principalmente en la regulación de los PMS.

Establecido el punto de partida, es decir, la Ley 2/2006, de 30 de junio, esta Oficina de Control Económico entiende que el departamento promotor de la iniciativa debería haber analizado con mayor profundidad su encaje con la nueva norma, teniendo en cuenta que ambas tienen el mismo rango. De esta forma podrían haberse examinado y, en su caso, resuelto las hipotéticas discrepancias o disfunciones entre las dos disposiciones, o que incluso se pudiera considerar que nos encontramos únicamente con especificaciones necesarias en el marco normativo ya existente en este ámbito. También podría haber sido necesario, en opinión de esta Oficina, analizar el ámbito competencial, el contenido y la aplicabilidad de los artículos 38 y 39 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio.

En todo caso, antes de efectuar las observaciones y consideraciones a realizar en este apartado relativo a la regulación del Patrimonio Público de Suelo (PPS), procede transcribir el informe de la Dirección de Patrimonio y Contratación de fecha 31 de enero de 2012 (que se adjunta como Anexo I al presente informe), como punto de partida de las observaciones que luego se realizarán:

Por la Oficina de Control Económico de este Departamento de Economía y Hacienda se ha remitido a esta Dirección de Patrimonio y Contratación solicitud de informe del anteproyecto de Ley de Vivienda, tramitado por el Departamento de Vivienda, Transportes y Obras Públicas, y, especialmente en relación con lo establecido en su Capítulo IV, relativo al Patrimonio Público del Suelo de la Comunidad Autónoma.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

El anteproyecto de ley objeto del presente informe es una norma específica y por tanto, de preferente aplicación a los bienes y derechos cuya titularidad corresponda a esta Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi destinados a la promoción de viviendas en el ámbito de la política de vivienda, tal y como dispone la Disposición Adicional 2ª del vigente Texto Refundido de la Ley del Patrimonio de Euskadi, aprobado por Decreto Legislativo 2/2007, de 6 de noviembre (en adelante TRLPE), que se aplicará con carácter supletorio.

No obstante lo anterior, procede analizar el anteproyecto remitido desde el punto de vista patrimonial a fin de determinar si entre ambas normas, la específica y la general, se aprecia alguna disfunción.

Concretamente, se hará referencia al Capítulo IV, que crea y regula el Patrimonio Público de Suelo de la Comunidad Autónoma, así como al Capítulo V, que define los alojamientos dotacionales. Colateralmente, se realizará una observación sobre la reciente modificación del artículo 99 del Texto Refundido de la Ley del Patrimonio de Euskadi introducida por la Ley de Presupuestos para 2012 (Ley 6/2011, de 23 de diciembre) por la que se incluye en esta norma de carácter supletorio la enajenación de locales y anejos no vinculados a viviendas de protección pública entre los supuestos que admiten la adjudicación directa.

I.- CAPÍTULO IV. PATRIMONIO PÚBLICO DEL SUELO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

La creación del Patrimonio Público de Suelo de la Administración de la Comunidad Autónoma se ampara en los artículos 111 y 112 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo, que con carácter general, configuran esta categoría de suelos para cada administración como un patrimonio independiente y separado del resto de su patrimonio y afecto al cumplimiento de los fines establecidos en la misma ley.

Titularidad.- El régimen jurídico específico del Patrimonio Público de Suelo de la Administración de la Comunidad Autónoma se recoge en este Capítulo IV, artículos 14 al 18. Así, entre otros aspectos, el **artículo 16.2**, que relaciona los bienes y recursos que lo integran, incluye entre los primeros terrenos y construcciones, y recoge expresamente que la titularidad de los bienes puede corresponder no sólo a la Administración General y sus entes institucionales sino también a los entes del sector público de la Comunidad Autónoma del País Vasco, esto es, las sociedades públicas, fundaciones y consorcios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Sin embargo, el **artículo 6 del TRLPE** establece expresamente que **corresponde a la Administración general de la Comunidad Autónoma la propiedad de los bienes inmuebles**, de los derecho reales y de arrendamiento de inmuebles y la de los derechos de propiedad incorporal forman parte del patrimonio de Euskadi (artículo 1 apartados 1 y 2), sea cual sea la entidad que los utilice, cree o adquiera; con la salvedades introducidas por las DA4ª (ente público EITB) y DA5ª (UPV/EHU)

El presente anteproyecto modifica, así, radicalmente el régimen establecido por el TRLPE puesto que introduce la posibilidad de que entes distintos de la Administración General, pero que formen parte de la Administración Institucional, esto es, organismos autónomos y entes públicos de derecho privado que se creen en el ámbito de vivienda, sean titulares de los citados bienes y derechos como parte del Patrimonio Público de Suelo de la Administración de la Comunidad Autónoma. Entendemos que esta modificación, sin duda sustancial, exige una justificación específica.

Inventario.- La elaboración del inventario de patrimonio público de suelo corresponde al departamento competente en materia de vivienda. Dado que como se indica a continuación, la titularidad de los diferentes bienes puede corresponder a la Administración General y a

entidades diferentes de ésta, **deberá identificarse** junto a los bienes, su destino y las operaciones, **el ente titular de cada uno de ellos**. Por otro lado, conforme establece el artículo 1.2 del TRLPE, los bienes del Patrimonio Público de Suelo cuya titularidad corresponda a esta Administración (y, de mantenerse, a los entes de naturaleza pública) forman parte del Patrimonio de Euskadi, si bien de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 15.3 de esta norma, quedan excluidos del Inventario General de los Bienes y Derechos del Patrimonio de Euskadi.

Gestión.- Por otro lado, el artículo 15.1 establece que el Patrimonio Público de Suelo de la Administración de la Comunidad Autónoma **será gestionado por el departamento competente en materia de vivienda del Gobierno** y se concretan los fines a los que ha de ser destinado, y en este punto no es coherente que la gestión patrimonial que corresponde al departamento competente en materia de vivienda comprenda la de los bienes de titularidad de las restantes entidades.

Enajenación de bienes del Patrimonio Público de Suelo. Modificación del TRLPE.- El anteproyecto de ley, en sus artículos 17 y 18 establece una regulación específica para los actos de disposición de los bienes incluidos en el Patrimonio Público de Suelo, por lo que su aprobación supondrá que el TRLPE no será aplicable.

En relación a este punto, ha de señalarse que dejará sin efecto la modificación introducida por la DF2ª de la Ley 6/2011, de 23 de diciembre, de Presupuestos para 2012, que ha adicionado al artículo 99 del TRLPE un nuevo supuesto de admisión de enajenación onerosa por adjudicación directa, cuando se trate de locales y anejos no vinculados a viviendas de protección pública, previa autorización del Consejo de Gobierno cuando el valor del inmueble supere los 90.000 euros. Ello es así porque estos bienes forman parte del Patrimonio Público de Suelo de la Administración Pública y dicho supuesto no figura entre los recogidos en el anteproyecto.

Así, el texto del anteproyecto en su artículo 18.1 establece lo siguiente:

1. Podrán enajenarse directamente, sin necesidad de concurso, los bienes del Patrimonio Público de Suelo, con los requisitos y condiciones que se determinen reglamentariamente, cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias:

a) Cuando la enajenación se derive de convenios entre administraciones públicas, o entre éstas y entes del sector público.

b) Cuando el adquirente sea una entidad sin ánimo de lucro, declarada de utilidad pública, que promueva la construcción de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública.

c) En el caso de edificios de viviendas de titularidad pública o de entes del sector público, cuando los peticionarios sean sus ocupantes legales.

d) Cuando el concurso previsto en el artículo anterior quede desierto, en cuyo caso la enajenación podrá llevarse a cabo, de manera directa, dentro del plazo máximo de un año y con arreglo al mismo pliego de condiciones. En ningún caso el precio de la enajenación podrá ser inferior al previsto como tipo de licitación en el concurso.

Conforme al este texto, sólo se prevé la enajenación onerosa mediante adjudicación directa sin previo concurso si se realiza a favor de determinados adquirentes, sin distinción en función del tipo de inmueble.

Calificación como bienes patrimoniales.- Por último, en lo que respecta a su calificación demanial o patrimonial, si bien no se hace referencia en el articulado del capítulo IV, debe señalarse que los bienes del Patrimonio Público de Suelo de la Administración no son bienes de dominio público puesto que ni el vigente Texto Refundido de la Ley del Suelo -normativa estatal básica-, ni la citada ley autonómica atribuyen a este tipo de bienes dicha calificación y su inclusión ha de ser expresa. Este punto se considera importante por lo que se dirá a continuación sobre los alojamientos dotacionales, dado que el artículo 16 (apartado 2, letras a) y e) del anteproyecto los incluye expresamente en el Patrimonio Público de Suelo.

II.- CAPITULO V. SISTEMA RESIDENCIAL DE PROTECCIÓN PÚBLICA: DEFINICIÓN Y TIPOS DE VIVIENDA DE PROTECCIÓN PÚBLICA Y ALOJAMIENTOS DOTACIONALES

El artículo 16 (apartado 2, letras a) y e) incluye expresamente los alojamientos dotacionales en el Patrimonio Público de Suelo, y como se ha indicado, tienen la calificación de bienes patrimoniales.

Sin embargo, en el artículo 23 sí se menciona la “condición demanial” del suelo:

Artículo 23. Obtención de suelo para la construcción de alojamientos dotacionales.

1. Los terrenos calificados por el planeamiento municipal como dotación pública, con destino a alojamientos dotacionales, serán obtenidos a favor de la administración responsable de su implantación, bien por cesión obligatoria y gratuita, en el supuesto de adscribirse a actuaciones integradas, o bien por expropiación forzosa, en el supuesto de no figurar incluidos ni adscritos a éstas. Las construcciones que se edifiquen en ellos, si cumplen las condiciones establecidas por esta ley y su normativa de desarrollo, tendrán la consideración de “alojamientos dotacionales”.

*2. En los supuestos señalados en el apartado anterior, los terrenos y la edificación que se construya sobre los mismos, quedarán incorporados al patrimonio público de suelo correspondiente, **y tendrán carácter inalienable, propio de la condición demanial del suelo**, sin perjuicio de la posibilidad de su directa cesión entre administraciones públicas con competencias en materia de vivienda, así como entre éstas y las entidades del sector público dependientes de las mismas, en los supuestos y con los requisitos previstos en esta ley y su normativa de desarrollo. La administración o el ente titular del suelo podrán construir y gestionar directamente los alojamientos dotacionales, o podrá otorgar un derecho de superficie o cualquier otro admitido en derecho, a terceros, para su construcción y gestión.*

3. (...)

La condición demanial de los suelos dotacionales para la construcción de los alojamientos dotacionales se menciona asimismo en el apartado II de la Exposición de Motivos, con el siguiente tenor literal:

*Con carácter de equipamiento dotacional, su implantación se permite sobre **suelos dotacionales de dominio público** previstos para tal finalidad e incluyendo los calificados por el planeamiento como equipamiento genérico o comunitario cuando el referido uso resulte igualmente compatible con el equipamental.*

Sin embargo, la condición demanial de los suelos dotacionales para alojamientos dotacionales y las propias construcciones ha de atribuirse expresamente en norma con rango de ley. En este sentido, debe indicarse que tal y como establece el citado TRLPE en su artículo 4, y de conformidad con la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAAPP), son bienes y derechos de dominio público los que, siendo de titularidad pública, se encuentren afectados al uso general o al servicio público, así como aquellos a los que una ley otorgue expresamente el carácter de demaniales. Los bienes y derechos de dominio público o demaniales son inalienables -no pueden ser enajenados-, imprescriptibles -no cabe la prescripción adquisitiva respecto a ellos-, e inembargables -no pueden ser embargados- (artículos 13.1 TRLPE y 6 LPAAPP).

Por otro lado, no debe olvidarse que las entidades de naturaleza privada no pueden ser titulares de bienes de dominio público, y que el propio anteproyecto, como ha quedado expuesto, establece en el artículo 16.2 la posibilidad de que éstas sean titulares de bienes integrados en el Patrimonio público de Suelo de esta Administración.

En consecuencia, los alojamientos dotacionales, como bienes integrantes del Patrimonio Público de Suelo, tienen la calificación de bienes patrimoniales y se les aplicará el régimen específico que al efecto se establece dentro de este patrimonio separado. A este respecto se realizan las siguientes observaciones:

- De las disposiciones relativas a los actos de disposición se desprende que los artículos 17 y 18 sobre la enajenación de los bienes del Patrimonio Público de Suelo no son aplicables a los alojamientos dotacionales, que cuenta con una previsión propia en el artículo 23.2. Sin embargo, dado que estos bienes forman parte del Patrimonio Público de Suelo, en dichos preceptos debería realizarse una referencia expresa a tal extremo.

- El carácter inalienable que recoge el artículo 23.2, que por otro lado es de alcance limitado, no se derivaría de su condición demanial sino de la prohibición legal de disponer que se introduce en este régimen específico.

- Asimismo, se considera incorrecta dicha calificación cuando inmediatamente se posibilita su transmisión entre administraciones públicas o entre éstas y entidades del sector público dependientes de ellas.

- Por último, esta posibilidad limitada de transmisión se contradice con la contenida en el último inciso de este apartado, que admite el otorgamiento a favor de terceros *del derecho de superficie o cualquier otro*, puesto que plantea la realización de actos, incluidos los de

disposición -el derecho de superficie lo es, y en virtud del mismo el superficiario es titular del edificio que construido- sin respetar la limitación de transmitir únicamente a las entidades antes citadas.

CONCLUSIONES

1.- Se informa negativamente el anteproyecto en lo que respecta a posibilidad de que entidades distintas de la Administración General que formen parte de la Administración Institucional (organismos autónomos y entes públicos de derecho privado) puedan ser titulares de bienes que hayan de formar parte del Patrimonio Público de Suelo de la Comunidad Autónoma, modificando el régimen establecido en el TRLPE.

2.- La enajenación onerosa de locales se regirá por lo dispuesto en los artículos 17 y 18 del anteproyecto para los bienes integrantes del Patrimonio Público de Suelo, dejando sin efecto la posibilidad de enajenación onerosa por adjudicación directa introducida por la DF2ª de la Ley 6/2011, de 23 de diciembre, de Presupuestos para 2012, que no se recoge en el texto del anteproyecto.

3.- En cuanto a los alojamientos dotacionales, por un lado debe suprimirse el término “condición demanial” o “de dominio público” tanto de la exposición de motivos como del artículo 23.2 del texto del anteproyecto, sustituyéndolo, en su caso, por el término “dotacional”; y por otro, debe modificarse la referencia a su carácter “inalienable” recogiendo una redacción que defina estos bienes como susceptibles de transmisión limitada y configure con mayor claridad el régimen de los actos de disposición, incluyendo tanto los terrenos como las construcciones. Se propone el siguiente texto, considerando que se excluye, por corrección del artículo 16.2, a los entes de naturaleza pública como posibles titulares de bienes inmuebles (organismos autónomos y entes públicos de derecho privado):

2.- En los supuestos señalados en el apartado anterior, los terrenos y la edificación que se construya sobre los mismos, quedarán incorporados al patrimonio público de suelo correspondiente. La administración o el ente titular del suelo podrán construir y gestionar directamente los alojamientos dotacionales o bien acordar sobre los terrenos o las edificaciones los siguientes actos de disposición:

a) cesión entre administraciones públicas con competencias en materia de vivienda, así como entre éstas y las entidades del sector público dependientes de las mismas, en los supuestos y con los requisitos previstos en esta ley y su normativa de desarrollo.

b) otorgamiento del derecho de superficie a terceros para la construcción y gestión de los alojamientos dotacionales.

Ahora bien, en fecha 18 de febrero de 2012 la Dirección de Patrimonio y Contratación remite un nuevo escrito con el siguiente con el siguiente texto:

“En relación con el informe remitido por esta Dirección de patrimonio y Contratación sobre el anteproyecto de Ley de Vivienda, desde el Servicio de Control económico Normativo de esa Oficina de Control Económico nos plantean proponer una nueva redacción del artículo 16.2,

cuyo texto sería el siguiente: **“Forman parte del Patrimonio Público del Suelo los siguientes bienes de titularidad de la Administración general o de aquellos otros entes del Sector Público de la Comunidad Autónoma del País vasco que puedan conforme a la normativa patrimonial vigente ser titulares de los mismos”.**

En respuesta a dicha propuesta, les manifestamos nuestra conformidad con el texto citado.”

Señalado lo anterior, procede efectuar las observaciones siguientes:

1. Finalidades y destino. El artículo 111.1 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo, estableció las finalidades de los Patrimonios Públicos de Suelo (en general), mientras que el Decreto 105/2008, de 3 de junio, de medidas urgentes en desarrollo de la Ley 2/2006, precisó en varios artículos el destino para los Patrimonios Municipales de Suelo, en particular: Artículo 38, bienes destinados a dotaciones públicas; artículo 38 (apartado 2), destino preferente; artículo 39, otros destinos posibles.

La regulación del destino de los Patrimonios Públicos de Suelo es relevante, tal y como lo han recogido numerosos pronunciamientos jurisprudenciales, ya que debe existir una conexión de los fines que se han de perseguir con los Patrimonios Públicos de Suelo (una suerte de numerus clausus) tanto en la disposición de los bienes como en la obtención de los ingresos que se obtengan por la disposición de dichos bienes, los cuales deben ingresarse en el Patrimonio Público de Suelo. De esta forma, los actos ajenos a dicho destino podrán ser impugnados y anulados en la instancia administrativa o judicial que corresponda. Esta cuestión se encuentra plenamente refrendada de forma expresa mediante lo dispuesto en el artículo 15.2 de proyecto, que establece que “queda prohibida la dedicación de los bienes y recursos del Patrimonio Público del Suelo de la Comunidad Autónoma, a fines distintos de los previstos en este artículo, así como a la cobertura de gastos diferentes a los que resulten de la administración, mantenimiento e incremento del propio Patrimonio Público de Suelo”.

Señalado lo anterior, cabe indicar que en el proyecto esta regulación encuentra una mayor dispersión que en la normativa precedente, ya que en el artículo 14.1 se recogen la finalidad y el objeto, en tanto que en el artículo 15.1 se regulan de forma específica los fines. Además, en opinión de esta Oficina, el Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes debería haber argumentado las razones que fundamentan que en el proyecto se recojan una serie de fines, pero no todos de los relacionados en la Ley 2/2006, de 30 de junio y en su normativa de desarrollo, aunque es cierto que el Decreto 105/2008, de 3 de junio, se circunscribió, al parecer, a los Patrimonios Municipales de Suelo.

2. Naturaleza. Se define como un Patrimonio independiente y separado del resto de su patrimonio. En todo caso, como notas definitorias de este patrimonio podemos mencionar las siguientes:

- Se crea el PPS de la Comunidad Autónoma del País Vasco en el seno de la Administración General de la Comunidad Autónoma, sin personalidad jurídica, de forma que en principio el titular de todos los derechos y obligaciones relativos a este patrimonio será la Administración General, que actuará a través del Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes. Ahora bien, como el artículo 16.2 del proyecto prevé la incorporación de otros bienes titularidad de otros entes del sector público de la CAPV, ha de precisarse hasta qué punto se desea alcanzar la unidad patrimonial del PPS. Es decir, ha de preguntarse si la gestión del PPS va a realizarse en su totalidad por el Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes (como parece desprenderse del texto en sus artículos 15.1 y 15.3), o si, por el contrario, las sociedades públicas (VISESA, Alokabide,...) mantendrán las facultades de gestión de sus propios bienes.

- En su vertiente patrimonial, se considera que el PPS de la Comunidad Autónoma estará integrado por un patrimonio independiente y separado del resto de su patrimonio. De esta forma se modifica o queda sin efectos lo dispuesto en el artículo 1.2 del Texto Refundido de la Ley de patrimonio de Euskadi, aprobado por Decreto Legislativo 2/2007, de 6 de noviembre, que establece que “el patrimonio de la Comunidad Autónoma del País Vasco o Patrimonio de Euskadi está integrado por todos los bienes y derechos que por cualquier título pertenezcan o se atribuyan a las entidades comprendidas en el apartado anterior”. Asimismo, como se ha señalado, se incluyen en el PPS bienes cuya titularidad puede pertenecer a sociedades públicas, de carácter mercantil, por lo que debe precisarse, como ya se ha apuntado, si sus facultades de disposición sobre esos bienes se les limita *ex lege* para atribuírselas en el Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes.

- Este patrimonio no constituye un mero conjunto estático de activos, sino que es un patrimonio o “fondo” que puede experimentar variaciones en su composición, de forma que toda la financiación originada por el mismo (por ejemplo, por enajenación de bienes contenidos en el mismo) debe destinarse a su conservación y ampliación.

- Se denomina de “suelo”, pero también integra otros bienes y derechos, incluidos, como se verá, los ingresos de distinta naturaleza afectos al PPS.

- El citado Patrimonio, por definición, debe gozar de un notable dinamismo, por lo que el establecimiento de adecuados mecanismos de control de todas las operaciones y movimientos que se efectúen en el seno del PPS adquieren, si cabe, mayor relevancia.

3. Régimen Jurídico y Gestión del Patrimonio Público de Suelo. En el texto del proyecto remitido por el Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes se recogen determinadas previsiones que pasamos a recoger a continuación:

a) El Departamento competente en materia de vivienda del Gobierno Vasco gestionará el PPS, de forma que, además de lo señalado para las sociedades públicas, puede interpretarse que en el proyecto se opta por no recoger de forma expresa la posibilidad de que la gestión de este patrimonio se efectúe de forma indirecta.

b) El artículo 14.2 establece un punto de partida, cual es el mandato (sin fecha límite) para que el departamento competente en materia de vivienda del Gobierno Vasco elabore un inventario del PPS en el que ha de constar, como mínimo, el listado de bienes y recursos integrantes y una relación de operaciones de administración y disposición relativas a los citados bienes y recursos, con indicación del destino final previsto para los mismos.

Esta previsión, sin embargo, no es coincidente con lo establecido en el artículo 112. 3 de la Ley de Suelo y Urbanismo en el que se señala que *las administraciones titulares de patrimonios públicos de suelo llevarán un Registro de explotación comprensivo, en los términos que reglamentariamente se establezcan, de un inventario de bienes y recursos integrantes y de las operaciones de administración y disposición relativas a dichos bienes y recursos con indicación del destino final de los mismos. Dicho registro de explotación estará sujeto a fiscalización del Tribunal de Cuentas del País Vasco.*

En opinión de esta Oficina de Control Económico, el proyecto debería haber tenido en cuenta la previsión legal transcrita, ya que, por un elemental principio de seguridad jurídica, no parece conveniente apelar a la Disposición derogatoria tercera del proyecto (la tradicional expresión genérica por la que quedan derogadas todas las disposiciones legales o reglamentarias) para entender derogado, para esta Administración, el citado artículo 112.3.

Es decir, el registro de explotación mencionado incluye no sólo el inventario de bienes y recursos, sino también la relación de todas las operaciones de administración y disposición relativas a los bienes y recursos del inventario con indicación del destino final de los mismos, de forma que el inventario es sólo una parte del registro de explotación. Por tanto debería modificarse el artículo 14.2 del proyecto para poder incluir la mención al registro de explotación, si bien para su operatividad se podría hacer igualmente una remisión a aquellos mecanismos de control que se establezcan por el Departamento de Economía y Hacienda en base a la nueva Disposición Adicional, cuya inclusión se propone en el presente informe.

Desde una óptica temporal, el punto de partida sí puede consistir en la elaboración del inventario que se menciona, mientras que el registro de explotación con los sistemas de control y seguimiento que se establezcan para ello se encuentran más vinculados a los controles posteriores una vez iniciado el funcionamiento del PPS.

c) Centrándonos en la elaboración del inventario del PPS, no nos parece rechazable la posibilidad de que exista un inventario específico de bienes segregado del Inventario General de Bienes y Derechos del Patrimonio de Euskadi, lo que además puede quedar habilitado por lo dispuesto en el artículo 15.3 del Texto Refundido de la Ley de patrimonio de Euskadi, el cual establece que *quedan excluidos del Inventario General los bienes y derechos que hayan sido adquiridos con el propósito de devolverlos al tráfico jurídico patrimonial de acuerdo con lo fines peculiares del organismo o entidad pública adquirente, o destinados a la cobertura de provisiones u otras reservas que viniesen obligados a constituir, así como los bienes de naturaleza consumible.*

Otra posibilidad sería que los bienes del PPS se incluyesen en el inventario general con la suficiente diferenciación para los bienes integrantes del patrimonio separado, lo cual se nos antoja más complicado, habida cuenta la potencial integración en el mismo de bienes cuya titularidad pertenezca a sociedades públicas. Ante estas posibilidades, el Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes debería haber efectuado en el expediente remitido un pronunciamiento expreso y aclaratorio sobre esta cuestión, para justificar que la vía adoptada es la que mejor garantizará que el control y seguimiento de los bienes del PPS, al tiempo que se garantice su integridad.

El desarrollo reglamentario, que se prevé en el artículo 15.4 del proyecto, deberá asimismo determinar aspectos vinculados a la llevanza del inventario (por ejemplo, fichas individualizadas de cada bien; actualizaciones de los bienes, criterios para la valoración de los bienes inventariados..), si bien en este caso habrá que entender que dicho desarrollo no corresponderá al Departamento competente en materia de Patrimonio, sino de Vivienda, Obras Públicas y Transportes, de conformidad con lo establecido en la Disposición Adicional segunda del Texto Refundido de la Ley de Patrimonio de Euskadi. Ahora bien, en el supuesto de que el inventario específico se integrara en el Inventario general habrá que tener en cuenta las especificaciones, estructura y contenidos mínimos que se fijen para este último.

d) La especificidad del inventario que se plantea también guarda relación con su contenido, ya que además de los bienes se incluyen los recursos financieros que se prevé que formen parte del PPS, aunque éstos no tengan un carácter patrimonial, mientras que el artículo 1.3 del Texto refundido de la Ley de Patrimonio excluye del Patrimonio de Euskadi (y por consiguiente de su inventario) el dinero, los valores, los créditos y los demás recursos financieros de su Hacienda. Con esta opción, similar al de otras normativas vigentes en otras CCAA en este ámbito, puede comprobarse que el criterio preponderante es del control de los ingresos, principalmente de los procedentes de la enajenación de bienes incluidos en el PPS.

Por lo demás, procede señalar que con esta regulación no se toma en consideración el principio general de no afectación establecido en el artículo 41 del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, posibilidad perfectamente factible ya que en ese artículo se establece la *“posibilidad de que en la normativa específica de cada ingreso se establezca otra cosa”*, excepción que entendemos resulta de aplicación para la presente propuesta normativa.

e) El artículo 15.2 establece igualmente que la administración (habrá que entender que es sinónimo de gestión) del PPS comprende las facultades precisas para el cumplimiento de sus finalidades legales, incluidas las de disposición y gasto (se examinan en un apartado posterior), así como la expropiación, sustitución y reparcelación en su beneficio.

En relación con la expropiación y sustitución resulta procedente señalar que tanto la expropiación forzosa como la venta o sustitución forzosa se encuentran reguladas en el proyecto que se examina, en tanto que con respecto a la reparcelación forzosa habrá que acudir, principalmente, a lo establecido en los artículos 16 y 48 de la vigente Ley de Suelo y Urbanismo. Debe constatarse, en todo caso, que en la memoria económica obrante en el expediente no se han especificado las previsiones económicas para la obtención de suelo y/o viviendas por estas vías.

f) El artículo 114 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo, instituye la obligación de establecer en los Presupuestos Municipales de una cantidad (mediante un porcentaje no inferior al 10% de la suma total a la que asciendan los capítulos I y II de ingresos) con destino al patrimonio municipal de suelo. Esta obligación no parece extensible a otros Patrimonios Públicos, debiendo señalarse además que en la memoria sucinta incorporada al expediente se señala que *“no se considera oportuno establecer una obligación de la consignación de una partida anual o cuantía mínima en los presupuestos, puesto que conlleva implicaciones presupuestarias cuya procedencia debe evaluarse en el estudio económico que acompaña a la propuesta de regulación, a la que nos remitimos”*.

g) Por otra parte, en el texto se recogen, entre las facultades que se asignan a la administración del PPS, las de disposición y gasto (artículo 15.3), las cuales no deben arrumbar aquellas facultades que correspondan a los distintos órganos del Departamento de Economía y Hacienda, en sus ámbitos competenciales, proponiendo a estos efectos una lectura restrictiva de la potencial especialidad que se deriva de la caracterización del PPS como un Fondo sin Personalidad Jurídica al que haremos referencia en el siguiente apartado.

4. Régimen Presupuestario, de Control Económico y Contabilidad del PPS. Podemos señalar los aspectos siguientes:

a) Las facultades asignadas a la administración del PPS (Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes), no han de obviar, en cuanto al gasto, las distintas fases de ejecución presupuestaria y las competencias de control económico que cada una de las actuaciones que en relación a este patrimonio separado se realicen, tanto de los gastos como de los ingresos que se obtengan de la disposición de los bienes incluidos en el PPS. Esta posición viene avalada además por el hecho de que será el propio Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes el gestor del PPS.

Asimismo, sin perjuicio de que el PPS esté sujeto a fiscalización del Tribunal de Cuentas del País Vasco, se deberá prever igualmente el control económico-financiero del mismo, en los términos establecidos en la Ley de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, todo ello sin olvidar el control económico-fiscal que corresponda en cada una de las operaciones que hayan de realizarse.

b) Consecuentemente, para cada una de las operaciones que se realicen la Oficina de Control Económico deberá realizar el control contable que corresponda, regulado en la Ley 14/1994, de Control Económico y Contabilidad que permita en todo momento el conocimiento de la situación patrimonial y de tesorería, así como el balance económico del PPS en cada ejercicio.

c) La contabilidad presupuestaria permite generar, además, la contabilidad patrimonial, la cual ha de estar vinculada al inventario de bienes y derechos, antes mencionado, si bien los procedimientos de gestión deberán tender en cuenta que el PPS se constituye como un patrimonio separado.

d) Las peculiaridades de este patrimonio radican, asimismo, en que, como ya se viene indicando, está integrado no sólo por bienes sino también por determinados ingresos, de forma que aquellos procedentes de la enajenación o puesta a disposición de terceros de bienes del PPS se integran en el mismo en una suerte de retroalimentación de dicho patrimonio, lo que hace que funcione como un Fondo. Por lo tanto, el PPS se nutre de unos fondos finalistas, por lo que en aplicación de lo que dispone el Decreto de 211/1997, de 30 de septiembre, de Tesorería General del País Vasco, se deberá optar además por la mejor fórmula para el seguimiento de dichos ingresos, mediante el sistema de cajas y cuentas que corresponda, siempre en el ámbito de la política de tesorería de la Administración General que corresponde en la actualidad al Departamento de Economía y Hacienda

e) Las características PPS, en opinión de esta Oficina, también exigen que en los presupuestos generales anuales de la CAE se especifiquen e identifiquen los estados de ingresos que se estiman obtener en cada ejercicio para incluir en el PPS (ingresos afectados),

así como los créditos de gasto para el cumplimiento de los fines del PPS, debiendo incluirse sus presupuestos en el marco de los Presupuestos Generales de Euskadi aunque garantizándose de forma suficiente su diferenciación respecto del Departamento matriz.

f) El funcionamiento del PPS conlleva por sus especiales características el no cumplimiento de los principios de universalidad y de no afectación de los ingresos que se obtengan con las operaciones del Fondo, con lo que en aspectos tales como la habilitación de créditos, incorporaciones o utilización de remanentes no resultará de aplicación lo dispuesto en el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de régimen presupuestario, aprobado por Decreto Legislativo 1/2011, de 24 de mayo.

g) Además de que habría que incluir en el texto del proyecto la mención relativa al registro de explotación, o similar, prevista en el artículo 112.3 de la Ley del Suelo y Urbanismo, habría que insertar igualmente la mención expresa al control económico-financiero del PPS, en los términos establecidos en la Ley de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, todo ello sin olvidar las menciones al control económico-fiscal que hayan de realizarse. Por consiguiente, a la mención de que el PPS está sujeto a fiscalización del Tribunal de Cuentas del País Vasco, habría que añadir los controles antes citados. La mejor opción para incluir esta previsión en el proyecto será, en nuestra opinión, a través de la nueva Disposición Adicional que se propone.

h) Todas estas observaciones habrán que ser tenidas en cuenta en el momento del diseño definitivo del régimen jurídico del PPS, a través del desarrollo reglamentario que se prevé en el artículo 15.4 del proyecto.

i) Habida cuenta que vista la naturaleza y funcionamiento del PPS, podemos considerar que el mismo se constituye como un Fondo sin personalidad jurídica, existiendo un precedente como fue la creación del Fondo de Garantía y Compensación constituido por la Disposición Adicional décima de la Ley 5/2010, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la CAPV para el año 2011. Esta figura de carácter presupuestario, no está contemplada en nuestra normativa presupuestaria, y sí en cambio en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, lo cual no impide que mediante una ley sectorial la misma pueda ser regulada siempre que exista justificación suficiente para ello.

Por todas las consideraciones expuestas en relación con el régimen presupuestario y con el control económico y contabilidad del PPS, en el presente trámite de control económico-normativo se propone la inclusión de una nueva Disposición Adicional cuarta con el siguiente texto, todo ello sin perjuicio de lo que se establezca en el desarrollo reglamentario de la presente Ley:

Disposición Adicional cuarta: Régimen Presupuestario, de Control Económico y Contabilidad del Patrimonio Público de Suelo.

1. Los presupuestos del Patrimonio Público de Suelo serán gestionados por el Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes y se integrarán en los Presupuestos Generales de la Comunidad del País Vasco de forma diferenciada.

2. El Patrimonio Público de Suelo se someterá al control económico-financiero y de gestión de previsto en la Ley 14/1994, de 30 de junio, de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, sin perjuicio del control económico-fiscal que corresponda para cada una de las operaciones que hayan de realizarse.

3. En lo no previsto en la presente disposición adicional y en el capítulo IV de la presente Ley, el régimen del Patrimonio Público de Suelo será el aplicable a los entes públicos de derecho privado en todas las materias relacionadas con la Hacienda General del País Vasco.

4. Por Orden de la Consejera o del Consejero competente en materia de Economía y Hacienda se desarrollará lo previsto en la presente Disposición Adicional,

5. La Oficina de Control Económico determinará las normas contables y el modo de registro de las operaciones del Patrimonio Público del Suelo que permitan conocer el estado patrimonial y de los recursos económicos del mismo, así como el conocimiento de todas las operaciones de administración y de disposición de sus bienes y recursos, con indicación del destino final de los mismos.

6. El Patrimonio Público de Suelo estará sujeto a fiscalización del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas.

5. Bienes y recursos integrantes.

El patrimonio público del suelo (PPS) está integrado por bienes y recursos económicos, tal y como se recoge en el artículo 16 del proyecto que se analiza:

A. En relación con los bienes que lo integran, éstas son las observaciones que cabe efectuar:

El PPS está formado por los bienes titularidad de la Administración General y de los entes del sector público de la CAPV, que son relacionados en el número 2 del citado artículo. A estos efectos, procede subrayar que con la citada redacción el ámbito de aplicación es más

amplio que el establecido en el artículo 1 del Texto Refundido de la Ley de Patrimonio de Euskadi, aprobado por Decreto Legislativo 2/2007, de 6 de noviembre, el cual se circunscribe a la Administración General, sus organismos autónomos y entes públicos de derecho privado. Por lo tanto, algunos bienes de entidades que quedan fuera del ámbito de la Ley de Patrimonio, como pueden ser, en lo que aquí nos interesa, los bienes de las Sociedades Públicas, como pueden los bienes de cuya titularidad corresponde a Visesa o a Alokabide, S.A. Esta falta de encaje, entre los dos ámbitos patrimoniales, puede tener consecuencias notables como ya se ha dicho en la gestión del PPS (en la que no intervienen los órganos de las sociedades públicas, sino únicamente el Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes) o en la falta de correlación entre inventarios (el general y el correspondiente al PPS).

Se recuerda en todo caso que en caso de mantenerse la propuesta inicial departamental se propone una nueva redacción en el primer párrafo del artículo 16.2 del proyecto:

2. Forman parte del Patrimonio Público del Suelo los siguientes bienes de titularidad de la Administración General o de aquellos otros entes del Sector Público de la Comunidad Autónoma del País Vasco que puedan conforme a la normativa patrimonial vigente ser titulares de los mismos”.

Otras consideraciones a realizar es este apartado son las siguientes:

a) La formulación general sobre los bienes a incluir en el PPS es luego precisada en una serie de subapartados. El primero de ellos hace referencia “exclusivamente” a los bienes patrimoniales de la Administración General (artículo 5 del Texto Refundido de la Ley de Patrimonio de Euskadi), que sean “destinados” al mismo (habrá que interpretar que en este caso hay un acto expreso de incorporación), así como los “vinculados” a las políticas públicas de vivienda protegida o alojamientos dotacionales (en este supuesto parece que no es necesario un acto singular y expreso, ya que su inclusión en el PPS se produce *ex lege*). Quedaría por apuntar si resultaría conveniente establecer una previsión de salida de bienes, de forma justificada, del PPS.

b) Los inmuebles o derechos adquiridos cualquiera que sea su calificación urbanística, para constituir, mantener o incrementar el PPS. Como se puede observar, ya no se encuentran limitados a la Administración General, debiendo indicarse además que en el acto de adquisición habría que precisarse de forma expresa cuál ha de ser la finalidad de la operación, que no es otra que su inclusión en el PPS.

c) Los terrenos adquiridos por permuta con otros bienes del PPS. Este debe entenderse como una precisión del anterior, el cual se limita a permuta de terrenos, y donde no parece que

sea necesario un acto expreso de inclusión en el patrimonio separado, ya que éste puede funcionar *ex lege*.

d) Los bienes adquiridos mediante el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto regulados en la ley. Se recalca que el artículo 64.1 del proyecto establece que la Administración de la Comunidad Autónoma (esto es, la Administración General) gozará de los derechos de tanteo y retracto en la primera y sucesivas transmisiones sobre las viviendas de protección pública y sus anejos, así como sobre los locales e inmuebles, incluyendo los suelos no edificados con calificación urbanística de protección pública o destino asimilable al mismo. Por tanto, también en este supuesto de ejercicio de los derechos de adquisición preferente se establece una regla de integración *ex lege* en el PPS.

En todo caso, se advierte que puede surgir alguna discordancia entre las anteriores previsiones y el artículo 68.2 del proyecto que dispone que la Administración de la CAE podrá ejercitar los derechos de adquisición preferente en beneficio de otra administración territorial, una sociedad pública, un ente institucional vinculado a la administración autonómica o municipal, y en general de cualquier ente del sector público. En alguno de estos supuestos parece difícil pensar que los bienes obtenidos mediante el ejercicio de esta derecho puedan integrarse en todos los casos en el PPS definido en esta Ley.

e) Las viviendas protegidas y anejos, los alojamientos dotacionales y los locales protegidos de titularidad de la Administración General de la CAPV o de cualquier entidad dependiente de la misma. En este apartado, el proyecto no lo limita a la Administración General de la CAPV, sino que lo amplía a cualquier entidad dependiente de ella. En este sentido hay que señalar que la expresión “entidad dependiente” no está perfectamente determinada en nuestra normativa automática (no así en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado), por lo que, en nuestra opinión, debería ser objeto de una mayor precisión, para determinar si incluso va más allá de las sociedades públicas, fundaciones del sector público y consorcios integrados en el Sector Público de la CAE.

Por otra parte, este apartado hay que ponerlo en conexión con lo previsto en la letra b) del artículo 16.3 que establece que, entre los recursos a incluir en el PPS, ha de tenerse en cuenta *los ingresos derivados de la administración y/o disposición de los bienes del Patrimonio Público del Suelo ya sea por causa de su transmisión, alquiler o, en general, del establecimiento de derechos sobre los mismos*. Ahora bien, como hay que contemplar en esta previsión los ingresos por subarriendo, debería incluirse en la letra e) del apartado 2 del artículo 16 que también se incluirán en el PPS, junto con los bienes de los que son titulares (en propiedad) , aquellos bienes de los que se puede disponer por otro título.

Por ese motivo, se propone añadir *in fine* en la citada letra e) el siguiente texto:

“... de la misma, **e igualmente aquellas otras viviendas y demás anejos y locales sobre los que se ostente un título suficiente que permita su disposición, incluido el arrendamiento.**”

B. En relación con los recursos económicos que se prevé que integren el PPS ya se ha señalado que no se tiene en cuenta el principio de no afectación previsto en el artículo 41 del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, haciendo uso de la excepción prevista en ese artículo que remite a la normativa específica de cada ingreso.

Por ese motivo, además de la cantidad que se consigne anualmente en los Presupuestos Generales de la CAE (debe corregirse la expresión, en cuanto que debe suprimirse la mención a la “Administración General”), sobre la que ya se ha indicado que no resulta aplicable la exigencia de que se establezca una cuantía determinada, se recogen los siguientes conceptos:

- Los ingresos derivados de la administración y disposición de los bienes del PPS.
- Las cantidades ingresadas por multas y sanciones (limitadas a las del Gobierno Vasco).
- Los créditos que tengan como garantía hipotecaria los bienes incluidos en PPS, si bien en este supuesto serán de aplicación los límites de endeudamiento que se establezcan en las leyes anuales de presupuestos generales.
- Las cantidades donadas por terceros para incrementar el PPS. Se recuerda que el artículo 41.2 del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco establece que cuando se trate de ingresos derivados de liberalidades destinadas a fines determinados, no se requerirá disposición expresa de afectación siempre que aquéllas sean aceptadas conforme a la normativa en cada momento vigente. A estos efectos, habrá de tenerse en cuenta lo previsto en los artículos 38 y 39 de la Ley de Patrimonio sobre adquisición de bienes y derechos a título gratuito.

Ha de advertirse que no se hace mención a los depósitos de fianzas, pese a que en la exposición de motivos se resalta *“la importancia de estos depósitos sin interés tienen en cuanto a su empleo en el estímulo de las políticas públicas de vivienda, lo que explica la total procedencia de su incorporación en esta disposición legal”*. Estos depósitos tiene naturaleza financiera y pueden constituir pasivo financiero, por lo que su utilización para la política de vivienda protegida computará en la determinación del déficit de la CAE. No sucedería lo mismo

con los recargos del 2% y del 10% que se prevén, por retraso en el depósito y por incumplimiento en la obligación de depósito, respectivamente, pero cuya integración en el PPS tampoco se prevé.

Asimismo no se recoge el canon sobre viviendas deshabitadas en la relación de recursos que han de integrarse en el PPS. En el artículo 57.1 se define este canon *como una imposición de carácter extra-fiscal que gravará las viviendas declaradas deshabitadas y se establece que los ingresos por este concepto dotarán el Patrimonio Municipal de Suelo municipal*. Esta previsión es coherente con el hecho de que el proyecto confiere a los Ayuntamientos la facultad para imponer este canon. Ahora bien, continúa el referido artículo 57.1 que, *en el supuesto de que el citado canon no fuera impuesto por parte de la Administración Municipal, el mismo podrá ser establecido por la Administración General de la Comunidad Autónoma y los ingresos se destinarán a las políticas de vivienda desarrolladas por la misma, concediendo preferencia al régimen de alquiler*, previsión ésta que será objeto de observación en un apartado posterior del presente informe. Ahora bien, en caso de mantenerse la posibilidad de que la Administración General exaccione en algunos Municipios de la CAE esta canon, debería examinarse de forma expresa su integración o no en el PPS.

6. Los artículos 17 y 18 establecen reglas específicas respecto de los actos de disposición de los bienes del PPS.

Para ubicar correctamente esta cuestión, resulta procedente hacer referencia a la Disposición Adicional segunda del Texto Refundido de la Ley de Patrimonio de Euskadi, que establece que *los bienes y derechos destinados a la promoción de vivienda en el ámbito de la política de vivienda se registrarán por sus normas específicas, y supletoriamente por esta Ley, en cuya aplicación el departamento competente en materia de vivienda ejercerá las competencias atribuidas al departamento de competente en materia de vivienda*. Por tanto, no se está efectuando solamente una reasignación de competencias, sino estableciendo una regla de supletoriedad en materia de patrimonio en la que prevalecerían las normas específicas (que en este momento se limitan a los bienes y derechos incluidos en el PPS).

Por lo tanto se regulan algunos aspectos específicos para estos bienes, para lo cual también encuentran amparo en la letra p) del artículo 4 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, que regula los negocios y contratos excluidos de dicha ley.

Estos son los aspectos que en este trámite procede destacar:

- Se establece el concurso como procedimiento general de adjudicación, sin efectuar por tanto una remisión a la normativa de contratación de las Administraciones Públicas en la forma

que se realiza en el artículo 98 del Texto Refundido de la Ley de Patrimonio de Euskadi. Ha de apuntarse que esta denominación, la del concurso, ya no es utilizada en la normativa de Contratos del Sector Público como así lo explicaba la derogada Ley 30/2007, de 30 de octubre, en su exposición de motivos.

- Se establece además, únicamente para la enajenación de pleno dominio, las siguientes determinaciones: Precio mínimo de licitación; Precio y/o renta (en relación con la renta esta Oficina entiende que debería precisarse en qué supuestos se exigirá, ya que en principio estas determinaciones se aplicarán sólo en la enajenación de pleno dominio) de las viviendas (anejos) y locales protegidos que resulten en su caso; plazos máximos para la ejecución de las obras de edificación y de urbanización, cuando los terrenos no tuvieran la condición de solares.

- Se recuerda que, en base a estas previsiones patrimoniales se adjudicarán las viviendas de protección pública incluidas en el PPS, por lo que esta regulación procedimental habrá de ser coincidente (también sus excepciones) con lo que se establece en el proyecto respecto de la adjudicación de viviendas de protección oficial y de los alojamientos dotacionales.

- Se regulan también algunos supuestos en los que será posible la enajenación directa, explicitando las circunstancias en las que podrá materializarse esta forma de adjudicación, si bien remitiendo a una posterior regulación reglamentaria para precisar los requisitos y condiciones de la misma. Ahora bien, tanto en este apartado como en el anterior, habrá que interpretar que éstos y no otros serán los supuestos en los que habrán de aplicarse las vías procedimentales establecidas (es decir, constituyen un listado cerrado, sin que se pueda acudir de forma supletoria al resto de supuestos contemplado en el Texto Refundido de la Ley de Patrimonio de Euskadi).

- Se recogen igualmente algunos supuestos en los que los bienes del PPS se podrán ceder gratuitamente o por debajo de su valor. Se establece complementariamente que, en los supuestos en los que el peticionario sea una entidad sin ánimo de lucro, declarada de utilidad pública, los bienes a ceder serán únicamente terrenos.

- Por último, a falta de regulación expresa en la nueva norma, habrá que tener en cuenta la regulación del Texto Refundido de la Ley de Patrimonio de Euskadi en relación con los órganos competentes para acordar y para autorizar los actos de disposición onerosa y gratuita, si bien procede hacer referencia expresa tanto a lo dispuesto en el artículo 97.3 del citado Texto Refundido como a la Disposición Adicional segunda, ambas del Texto Refundido de la Ley de Patrimonio de Euskadi.

4º.- Sistema residencial de protección pública: definición y tipos de viviendas de protección pública y alojamientos dotacionales. (Ha de indicarse, a modo de advertencia de carácter general, que la descripción que se ofrece en la exposición de motivos, respecto del capítulo V, en poco o en nada responde al contenido de dicho capítulo).

- El proyecto presenta el siguiente esquema en relación al sistema residencial de protección pública:

a) Viviendas de Protección Pública (VPP).

1. Viviendas de Protección Social (VPS).

2. Viviendas tasadas (VT).

- De régimen autonómico.

- Tasadas municipales (VTM).

b) Alojamientos dotacionales.

Uno de los aspectos más significativos es la desaparición de la tradicional denominación de Viviendas de Protección Oficial (VPO), en sus dos modalidades de régimen general y de régimen especial, unificando su denominación para todas ellas en “Viviendas de Protección Social (VPS)”. Ahora bien, efectuada esta regulación en los artículos 19 y siguientes del proyecto, puede ponerse en cuestión incluso el mantenimiento de la Disposición Adicional octava de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo.

Es cierto que en la Disposición Adicional, modificada ahora por la Disposición Final sexta del proyecto, se regulan otras cuestiones, si bien, como más adelante se examinará, el resto de contenidos también pueden incluirse en el articulado, por lo que si ello se produce en su totalidad no tendría sentido mantener la citada Disposición Adicional octava, sino que resultaría procedente su derogación. Los efectos de la propuesta que se realiza no tendría incidencia en la Ley 2/2006, de 30 de junio, ya que en el nuevo texto de su artículo 80 se han eliminado las referencias a la Disposición Adicional octava.

Asimismo, cabe subrayar que sería conveniente que en la redacción se optase por la utilización de siglas, ya que así se recogió en la meritada Disposición adicional octava, y también porque ello es una práctica habitual en la normativa de vivienda protegida.

- En relación con la vivienda de protección pública, la ley se remite a sus desarrollos reglamentarios para concretar las siguientes cuestiones: Condiciones de habitabilidad, calidad,

superficie, uso y resto de normativa técnica; régimen jurídico, precios y rentas; obligaciones y requisitos de los adjudicatarios; medidas financieras.

Además se exige el trámite de calificación para que las viviendas adquieran la condición de viviendas de protección pública. Esta calificación se extiende a garajes, trasteros y otros elementos vinculados, e, igualmente, puede extenderse a locales comerciales y “equipamientos lucrativos” (sería necesario precisar a qué se está refiriendo la ley al utilizar esta última expresión) y también podrá extenderse a la vivienda libre, cuando así se solicite por el promotor o titular al objeto de poder acceder a las ayudas para venta o cesión, las cuales deberán realizarse al precio de venta o renta de vivienda protegida.

Las VTM podrán ser calificadas por el Ayuntamiento competente (y no por el Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes) y su régimen jurídico podrá ser regulado por las ordenanzas municipales que se promulguen, si bien en el proyecto se recogen una serie de determinaciones que necesariamente han de contener dichas ordenanzas, además de una previsión de actualización de las ya promulgadas (Disposición Transitoria tercera).

- El artículo 22 regula los alojamientos dotacionales y el artículo 23 se dedica a la obtención de suelo para la construcción de alojamientos dotacionales.

En el primero de los artículos, al igual que para las viviendas protegidas, se apela al desarrollo reglamentario para la determinación de los requisitos técnicos de los mismos y de las personas y colectivos que podrán acceder a dichos alojamientos. Interesa destacar, en todo caso, la titularidad pública de los mismos; su carácter transitorio y temporal, la exigencia por parte de los usuarios para que abonen una renta o canon; y la no necesidad de calificación de los alojamientos dotacionales. En todo caso, en base a lo establecido en la Disposición Transitoria segunda del proyecto, habrá que considerar vigentes en este ámbito, en todo lo no se opongan o contradigan al mismo, las Disposiciones Adicionales tercera y cuarta del Decreto 39/2008, de 4 de marzo, y el capítulo V de la Orden de 7 de noviembre de 2008, del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales, sobre ayudas a la promoción de protección pública y medidas de fomento al alquiler (BOPV nº 222, de 19 de noviembre de 2008).

En cuanto a la obtención de suelo para alojamientos, la vía más importante (no la única) es la calificación de terrenos por el planeamiento municipal como dotación pública, la cual ha de tener en cuenta lo establecido en los artículos 17 y 81 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo (sería en todo caso conveniente, aprovechar esta ley para corregir los títulos de ambos artículos y el de su Disposición adicional novena, en cuanto que se utiliza el término “rotacionales” y no el de “dotacionales”).

En el citado artículo 23, se dispone también que los terrenos y la edificación que se construya sobre los mismos quedarán incorporados al patrimonio público del suelo, si bien se ha mantenido la expresión tendrán carácter inalienable propio de la condición demanial del suelo, aunque en el informe denominado “análisis jurídico de alegaciones y dictámenes preceptivos”, de fecha 18 de noviembre de 2011, se proponía su sustitución por la expresión “no podrán ser objeto de enajenación forzosa, debido a la condición dotacional del suelo”. Se defiende igualmente que estos bienes son bienes patrimoniales.

En todo caso, procede reproducir la propuesta de redacción del artículo 23.2 que efectúa la Dirección de Patrimonio y Contratación en los siguientes términos:

2.- En los supuestos señalados en el apartado anterior, los terrenos y la edificación que se construya sobre los mismos, quedarán incorporados al patrimonio público de suelo correspondiente. La administración o el ente titular del suelo podrán construir y gestionar directamente los alojamientos dotacionales o bien acordar sobre los terrenos o las edificaciones los siguientes actos de disposición:

a) cesión entre administraciones públicas con competencias en materia de vivienda, así como entre éstas y las entidades del sector público dependientes de las mismas, en los supuestos y con los requisitos previstos en esta ley y su normativa de desarrollo.

b) otorgamiento del derecho de superficie a terceros para la construcción y gestión de los alojamientos dotacionales.

5º Régimen Jurídico de las viviendas de protección pública y los alojamientos dotacionales.

1. Precios o rentas de las viviendas de protección pública y canon de los alojamientos dotacionales. (artículo 24). Remite igualmente a los desarrollos reglamentarios pertinentes, con inclusión de los relativos al establecimiento de la capacidad financiera máxima de la personas para poder acceder a las viviendas y alojamientos (no se habla de mínimos). Esta cuestión es todavía más sensible, si cabe, en cuanto que en esta Ley se institucionaliza el derecho subjetivo a una vivienda digna y adecuada.

En primer lugar debería efectuarse un contraste entre lo dispuesto en el artículo 24, con lo ya establecido en el artículo 8, regulador de la necesidad de vivienda. En ese sentido, debería efectuarse en nuestra opinión una simplificación de forma que el apartado 3 del artículo 8 se limitase a regular la capacidad financiera como un elemento delimitador de la necesidad de vivienda, eliminando cualquier referencia a precios, rentas o cánones. Por el contrario, el artículo 24 se centraría principalmente en esta última cuestión ya que ese es el objeto del artículo, y la referencia a los ingresos (los importes de la capacidad financiera máxima) de las

unidades convivenciales solicitantes no guardaría necesariamente una relación con el derecho subjetivo a una vivienda.

Como resultado de esa diferenciación, el apartado 2 del artículo 24 se limita a demandantes de la adjudicación en propiedad de “viviendas de protección pública de regulación autonómica”. Estas viviendas no se encuentran definidas en el proyecto en esos términos, por lo que sería conveniente en el caso de mantenimiento de esta categoría que se precisase esta cuestión. De lo contrario habría que acudir a un ejercicio deductivo, ya que al amparo de este concepto se sitúan todas las viviendas, con excepción de las viviendas tasadas municipales (VTM).

Por su evidente relación con la materia que se examina en este apartado, debemos examinar en este ámbito lo dispuesto en el nuevo texto de la Disposición adicional octava de la Ley 2/2006 de Suelo y Urbanismo que propone la Disposición Final sexta del proyecto, si bien cabe recordar que esta Oficina propone su derogación, sin formular por tanto un texto alternativo. El apartado tercero de dicha Disposición recoge sin demasiada cohesión interna los siguientes contenidos:

- a) El precio máximo de venta de las viviendas de protección pública de régimen tasado (ahora la denominación es “viviendas tasadas”) que computen en el cumplimiento de los estándares establecidos como mínimos en el artículo 80 de la Ley 2/2006 de Suelo y Urbanismo “no podrá superar 1,70 veces el precio máximo de las viviendas de protección social” (una mejor redacción podría ser “**no podrá superar el resultado de multiplicar el precio máximo de las viviendas de protección social por el coeficiente 1,70**”). Se propone incluir dicha previsión en el artículo 24.1.
- b) “Los ingresos máximos de los beneficiarios (mejor adjudicatarios o adquirentes) de esta viviendas (tasadas) no podrán ser superiores al índice de 1,3 respecto de los ingresos máximos vigentes para acceder a las viviendas de protección social, si bien estará vigente hasta que ello no se modifique por disposición reglamentaria”. Además de la deslegalización que se prevé a futuros, esta previsión, dada su transitoriedad, podrían encontrar un mejor acomodo en el texto de la Ley frente al alambicado camino que supone incluir su regulación en una Disposición Adicional de otra ley, como es la Ley 2/2006 de Suelo y Urbanismo. Podría incluirse dicha previsión en el artículo 24.2 o bien en una Disposición Transitoria del proyecto.

- c) Se respetan las competencias municipales, tanto de precio como de requisitos de ingresos de los futuros adquirentes de las Viviendas Tasadas Municipales, si bien habría que suprimir la expresión “de régimen general”. Podría ser un apartado 3 del artículo 24.

En el artículo 27.1 se prevé la actualización de los precios de venta y renta en posteriores transmisiones, incluidos los de las viviendas construidas en derecho de superficie. Ha de advertirse que la expresión contenida en este artículo “*en el supuesto de segundas o posteriores transmisiones del derecho de superficie sobre una vivienda de protección pública*” no resulta a criterio de esta Oficina de Control Económico acertada, y debe corregirse.

Cuatro observaciones finales deben efectuarse en este apartado:

- Se establece el mantenimiento de los contratos con sobreprecio pudiendo el adquirente reclamar el reintegro de las cantidades abonadas indebidamente (artículo 27).

- El precio de los suelos que se destinen a la promoción de vivienda de protección pública deben respetar los valores máximos de repercusión, tanto de suelo como de urbanización, establecidos por sus normativas protectoras respectivas. Podría pensarse, como venimos repitiendo, que, en base a lo establecido en la Disposición Transitoria segunda del proyecto, resultaría de aplicación lo dispuesto en el artículo 7 del Decreto 39/2008, de 4 de marzo, sobre régimen de viviendas de protección pública y medidas financieras en materia de vivienda y suelo. Ahora bien, procede advertir que la tipología de viviendas que se recogen en el citado artículo no coincide con las del proyecto, por lo que en caso de entrada en vigor de la ley, a falta de mayores previsiones en la norma, el artículo 7 no podría aplicarse.

Esta condición de límite máximo de precio tendrá acceso a las escrituras públicas en que se reflejen las citadas transmisiones de conformidad con lo dispuesto en la legislación vigente en la materia.

- Resulta procedente traer a colación, lo dispuesto en el Decreto 249/2010, de 28 de septiembre, por el que se determinan los servicios y actividades susceptibles de ser retribuidos mediante precios públicos de susceptibles de ser retribuidos mediante precios públicos de la Administración de la CAPV y de sus Organismos Autónomos (BOPV nº 193, de 6 de octubre de 2010). Así en el apartado 6 del Anexo de dicho Decreto, en lo que corresponde al Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes, se recogen los siguientes servicios y actividades en las que se puede cobrar un precio público:

- Matrículas de seminarios, congresos, anexos y locales.
- Venta de viviendas, garajes, anexos y locales.

- Arrendamiento de inmuebles.
- Derecho de superficie en promociones concertadas.

Por consiguiente, los precios que se establecen en el ámbito del presente proyecto de Ley han de tener la consideración de precios públicos, pese a que para su fijación no se recurra a la vía ordinaria para ello, que es la establecida en el artículo 33 de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Administración de la CAPV, en la que se plantea que sea una Orden del Consejero/a la que determine su cuantía. Cabe recordar que en ese mismo artículo se establece una excepción, que no es otra que “*en los supuestos en que una ley especial disponga lo contrario*”, supuesto éste que es el que no encontramos en el ámbito del proyecto.

- Una de las lagunas que pueden apreciarse en el proyecto que se examina, dada su actualidad, es la ausencia de previsiones en relación con el precio que se satisface en los procedimientos de ejecución hipotecaria de VPO o VPP por impago de los titulares de la vivienda de las cuotas del préstamo hipotecario (Se advierte que el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, introdujo algunas modificaciones en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil). Sin perjuicio de que esta cuestión se examine en un apartado posterior del presente informe desde el punto de vista de quién puede ser el adquirente de estas viviendas en estos procedimientos, ha de señalarse que si en un determinado procedimiento no se respetan los precios máximos de la vivienda (bien en las pujas bien en el remate), uno de las vías a utilizar sería el ejercicio de los derechos de adquisición preferente previstos en el artículo 64 (su apartado 3 dispone que el derecho de adquisición preferente podrá ser ejercitado en las transmisiones inter-vivos o mortis-cause, tanto de la propiedad como del derecho de superficie, ya sean gratuitas u onerosas, voluntarias o derivadas de un procedimiento de ejecución patrimonial). En todo caso, sería recomendable que la aplicabilidad de los precios máximos en este supuesto fuese recogido de forma expresa, máxime cuando no se contempla la descalificación de estas viviendas.

2. Fondo de Garantía y Compensación.

El proyecto remitido propone una nueva regulación de este Fondo, derogando de esta forma, mediante la Disposición derogatoria segunda, las disposiciones (“adicionales”, habría que añadir) décima u undécima (pese a que son sinónimos, habría que utilizar la expresión “decimoprimera” ya que así aparecía en la Ley 5/2010, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la CAPV para el año 2011) de esta Ley. Ahora bien, al añadir la expresión “referentes al Fondo de Garantía y Compensación en materia de vivienda”, surge la duda sobre si la derogación de la disposición decimoprimera es completa (ya que ésta se refiere al precio, renta o canon de las viviendas de protección pública y los alojamientos protegidos), o únicamente en lo que podría afectar al citado Fondo de Garantía y Compensación. En todo caso, como el contenido de la disposición decimoprimera ya encuentra una regulación en el

proyecto tramitado, no encontramos problema alguno para proceder a su derogación, eso si, suprimiendo el inciso final que hace mención expresa al Fondo.

Efectuada la introducción anterior, cabe indicar que en este apartado debemos remitirnos a las observaciones formuladas por esta Oficina de Control Económico en el informe de 29 de octubre de 2010, respecto de la Ley 5/2010, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la CAPV para el año 2011, que tenían el siguiente contenido:

“La DA 10ª crea el Fondo de garantía y compensación en materia de vivienda. Se trata de una normación, eminentemente financiera, de un fondo de carácter presupuestario cuya dotación inicial no tiene ningún reflejo en el estado de gastos o ingresos de este proyecto presupuestario. En el fondo, se trata de una anticipación a la normación de un nuevo mecanismo financiero que encierra la futura ley que regule el derecho y acceso a la vivienda en la CAE y cuya puesta en marcha se quiere adelantar. Se trata de un fondo sin personalidad jurídica y de gestión departamental nutrido por ingresos públicos y privados que, lógicamente, adquirirán la condición de públicos una vez integrados en el fondo. Ello implica que la naturaleza de los mismos perseguirá su régimen jurídico, siempre público.

Ciertamente, se trata de una normación insólita en el panorama económico y presupuestario vasco ya que éste carece de regulación estructural de fondos sin personalidad jurídica tal y como tienen tanto la Administración del Estado como otras Comunidades. Tampoco es un mecanismo utilizado hasta ahora y ningún impedimento hay para regularlos, por ley, de manera bien general o bien de manera individualizada como el caso que nos ocupa.

La regulación concreta del fondo, sin embargo, plantea algunas cuestiones que necesitan ser puestas de manifiesto al objeto de determinar el régimen jurídico de las implicaciones financieras del mismo. En principio, cabe indicar que al suponer una excepción al principio general de universalidad y no afección presupuestaria (presupuesto bruto a través del cual la generalidad de los ingresos financian, sin afección, la generalidad de los gastos), debe extremarse el rigor presupuestario y contable aplicable al fondo de tal modo que se disciplinen con rigidez los aspectos económicos de su gestión. A ello lleva el punto séptimo de esta disposición adicional que necesitará de posteriores regulaciones para su completo entendimiento y aplicabilidad.

Esta Oficina ve en la normación económica prevista una suerte de habilitación automática e incorporación presupuestaria del mismo tenor, que supone una relectura de las modificaciones presupuestarias que establece el Título V (particularmente en su Capítulo IV) el DL 1/1994, de 27 de septiembre, por el que se aprueba el TR de la Ley de Régimen Presupuestario de Euskadi.

Esta conceptualización del mecanismo de afloración presupuestaria de los ingresos del Fondo, sin embargo, no soluciona la naturaleza de tales ingresos toda vez que resulta desconocido el negocio jurídico o título especial que sustantiviza el flujo financiero que hace acrecer y gestionar el fondo. Del mismo modo, las salidas dinerarias del fondo ahora creado están necesitadas de ser conceptualizadas como de naturaleza de gasto de capital, gasto financiero, gasto de naturaleza subvencional o de inversión; cuestiones éstas que no resultan conocidas en el momento actual. Es por ello que, resulta imprescindible, en opinión de esta Oficina, abordar de alguna manera la regulación del régimen jurídico sustantivo de la naturaleza de las operaciones que se van a gestionar a través de este fondo y con independencia de que ello pueda necesitar de rango de ley (caso de que las operaciones constituyan garantías o derechos de los terceros implicados o de que los ingresos constituyan tasas, precios, cánones o prestaciones de otra naturaleza similar) o pueda no necesitarlo por ser, por ejemplo, pura y simplemente contratos, convenios o figuras similares. Esta falta de régimen jurídico general de modelo gestor sustantivo del mecanismo garantista que se diseña en el fondo hace que haya de incluirse en esta ley la previsión de su existencia, la necesidad de su regulación, al menos, reglamentaria y su comienzo de aplicabilidad, momento de

puesta en marcha y órganos encargados de su gestión. Sin ello, incluso podría resultar de difícil aplicación en el año 2011 la presente disposición.

Como cuestión conceptual y terminológica pero fuertemente unida a la naturaleza de las relaciones que se establecen en las operaciones que dan lugar a las entradas y salidas dinerarias en el fondo que ahora se crea, el número 5 de esta DA establece que el Fondo presta unos servicios que en realidad son prestados por el Departamento gestor ya que al carecer de personalidad jurídica el fondo no puede instrumentar servicio alguno.

En fin, que el título que se alega para la transmisión dineraria entre los promotores y la Administración (que, según se deduce de los apartados 4 y 5 de la disposición décima, se conectaría con la puesta a disposición del promotor, por parte de la Administración, de la relación de adquirentes, arrendatarios o adjudicatarios destinatarios de las viviendas, locales y/o alojamientos protegidos de la promoción,) resulta, en opinión de este Oficina, insuficiente para justificar el ingreso, adoleciendo, como ya se ha señalado, de indeterminación la naturaleza del mismo, que, en cualquier caso y si fuera de tasa, no sería, la Ley de presupuestos el instrumento normativo para su regulación, sino la normativa sectorial específica de tasas. Además, no cabe pensar que una retribución del servicio vía tasa o precio público pueda estar basada en un criterio de cálculo que haga variar su importe, en función de las circunstancias económicas de un tercero, individual (adquirentes, arrendatarios o adjudicatarios destinatarios de las viviendas) y diferente de aquél al que se presta el servicio (promotor). Por todo ello, se impone una reconducción de este texto.

Unido con el párrafo anterior y con sus comentarios, la DA 11ª establece el precio, renta o canon de las viviendas de protección pública y los alojamientos protegidos. Se pretende incorporar la variable económica (capacidad contributiva se dice en terminología más tributaria que presupuestaria) de los posibles adquirentes en relación a su acceso a las viviendas en régimen de protección pública y alojamientos protegidos.

Esta regulación tiene repercusiones en los ingresos de que será acreedora la administración pública de la CAPV y por ello, al margen de otras consideraciones tales como un estudio económico de lo que ello puede suponer en el ejercicio 2011, la previsibilidad temporal de su puesta en marcha y otras que desconocemos a la hora de realizar este informe, debe entenderse que el número tres de esta disposición no debe incorporar conceptos jurídicos potestativos (podrá deberse, cualesquiera otros que se establezcan) ya que incorporan unas dosis de inseguridad jurídica o de arbitrariedad que no se corresponden con la fijeza y transparencia que debe tener la política de precios en esta materia. Se hace ineludible una modificación en este apartado.

Al propio tiempo, la disposición transitoria segunda de la Ley tiene una relación directa con esta DA de tal modo que la normación actual (compuesta fundamentalmente por el Decreto 39/2008, de 4 de marzo) sigue vigente hasta el desarrollo de esta disposición”.

Por consiguiente las observaciones formuladas han de mantenerse, si bien, deben ser completadas con las siguientes, muchas de ellas motivadas por los cambios introducidos en el nuevo texto en comparación con el texto anterior:

a) Respecto de la naturaleza jurídica del Fondo, pese a la supresión de la mención expresa a la falta de personalidad jurídica, procede señalar que su naturaleza no ha variado, por lo que, estando adscrito al Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes, sería conveniente precisar cuál será el órgano departamental que gestionará dicho Fondo. Además, como características introducidas *ex novo* en el proyecto, hay que señalar la obligatoriedad de su intervención en todos los casos, si bien circunscrito ahora a las viviendas que se adjudiquen en régimen de propiedad.

b) Entre los objetivos del Fondo se suprime la referencia existente para que se utilizase éste como garantía de la calidad técnica y medioambiental de específicas promociones de VPP. Esta medida, probablemente, está vinculada con el establecimiento de la intervención obligatoria del mismo en todos los casos, por lo que las exigencias de calidad técnica y medioambiental serán las genéricas requeridas en todas las promociones.

c) Se ha introducido un número 2 en el artículo 25, para reforzar lo que ya se indica en la exposición de motivos del proyecto, en cuanto que plantea *“una nueva regulación del modo en que se concibe la acción de fomento de la vivienda de protección pública, ya que, a diferencia de todo cuanto se ha realizado hasta la fecha, en que la intervención se ha concentrado en el objeto o elemento físico de la vivienda en sí, se postula ahora sobre la persona y su situación económica como centro de gravedad”*. Por ese motivo, en este apartado se exige que todas las bases de convocatoria de los procedimientos de adjudicación de viviendas de protección pública han de tener en cuenta este criterio, lo cual está íntimamente vinculado a la fijación del precio de la promoción y por consiguiente al funcionamiento del Fondo.

En todo caso, cabría la introducción de mejoras en su redacción. Así, vuelve a utilizarse la expresión de “viviendas de protección pública de regulación autonómica”, cuya adecuación ya sido examinada, y se añade la expresión “en régimen de propiedad o pleno dominio”, desconociendo si son términos equivalentes o si, por el contrario, se quiere incluir también a las viviendas construidas en derecho de superficie. Por último, resulta conveniente desde nuestro punto de vista la sustitución del término “comprometiendo” por otra expresión más neutral, como podría ser “teniendo incidencia”, para así poder explicitar la doble dirección que puede tener el Fondo.

d) Respecto de los recursos que deben nutrir al Fondo de Garantía y Compensación, se han incluido como novedad, lógica por otra parte, los recursos procedentes del PPS de la CAPV, vía ésta que le dará suficiente agilidad por ejemplo en situaciones deficitarias del Fondo. Ahora bien, además de lo anterior, se mantiene la previsión, ya existente con anterioridad, de que el Fondo puede nutrirse de los recursos económicos y financieros que les sean asignados en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma. Esta previsión, en nuestra opinión, podría resultar contradictoria con los recursos económicos que se afectan al PPS, ya que entre ellos se incluyen los que se consignan en los Presupuestos Generales. Por todo ello, en caso de consignar cantidades singulares en los Presupuestos tanto para el PPS como para el Fondo de Garantía y Compensación, debería especificarse en las partidas correspondientes el destino de los mismos.

Por consiguiente, pese a la distinta denominación, nos encontramos con dos fondos diferenciados, aunque el segundo tiene un carácter mucho más específico, restringido y sin

vertiente patrimonial, que funcionan financieramente mediante una afectación específica de ingresos.

e) Por otra parte, el artículo 26 esboza algunos aspectos del funcionamiento del Fondo, si bien ha de resaltarse que, a diferencia de lo establecido en otros capítulos, no se efectúa ninguna mención al desarrollo reglamentario, por lo que, dado que el Fondo entraría en funcionamiento con la entrada en vigor de la Ley, existen muchas lagunas e incógnitas sobre cuál será su funcionamiento.

f) De conformidad con el funcionamiento que se prevé, el Fondo tendrá entradas y salidas dinerarias, cuya naturaleza jurídica ha de determinarse. Los ingresos en el Fondo se producen, al parecer, como contraprestación por los servicios que presta el Fondo (en realidad el Departamento gestor, habida cuenta la falta de personalidad jurídica del Fondo) a los promotores (entre dichos servicios se facilitará a los mismos la relación de adquirentes o adjudicatarios destinatarios/as de las viviendas, anejos y locales protegidos de la promoción). La difícil delimitación de la naturaleza de estos ingresos ya fue planteada por esta Oficina de Control Económico en el meritado informe de 29 de octubre de 2010, sin que en el expediente remitido se haya profundizado sobre los interrogantes que allí se planteaban, y tampoco sobre su potencial calificación como ingresos de derecho público.

Con respecto a las salidas de recursos que se prevén, parece adivinarse que el proyecto se pronuncia en favor de considerarlas de naturaleza subvencional (artículo 26.4), frente a otras posibilidades. Si ello fuera así, a falta de una mayor y más detallada regulación, para todo lo no previsto en la presente Ley resultaría de aplicación el Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, en cuanto que su artículo 48.4 dispone que *lo dispuesto en esta Ley (en referencia al Texto Refundido), será de aplicación supletoria para los procedimientos de concesión de ayudas y subvenciones establecidas en las normas de la Unión Europea o de la Comunidad Autónoma en desarrollo o transposición de aquéllas, para los casos en que corresponda a otra Administración la regulación básica, ya para aquellas ayudas cuyo otorgamiento y cuantía resulten impuestas a la Administración en virtud de normas de rango legal.*

g) Los aspectos procedimentales en relación al Fondo de Garantía y Compensación están poco desarrollados, ya que las precisiones en ese sentido son ciertamente escasas. De esta forma, además de los criterios generales de entradas y salidas dinerarias del Fondo, se establece la determinación del precio de la promoción en el trámite de calificación provisional así como la mencionada puesta a disposición de la relación de adjudicatarios/as de las viviendas. En relación con esto último, la utilización del Registro de Solicitantes deberá contar

con las debidas autorizaciones de las personas inscritas, todo ello de conformidad con normativa de protección de datos de carácter personal.

En todo caso, la determinación de los sujetos intervinientes (Administración y promotores, principalmente); la precisa delimitación del objeto de las actuaciones a realizar; y sus trámites procedimentales (inicio, instrucción, finalización, silencio; recursos administrativos ..) exigen en nuestra opinión un notable desarrollo reglamentario, si bien como requisito previo habrá que delimitar, como ya se ha dicho, la naturaleza jurídica de las entradas y salidas dinerarias. En conclusión, el texto legal, *per se*, no resulta operativo.

h) Como ya se ha pronunciado esta Oficina, dada la especialidad del Fondo, debía extremarse el rigor presupuestario y contable del fondo de tal modo que se disciplinen con rigidez los aspectos económicos de su gestión. A estos efectos, se incluyó un apartado 7 en la Disposición Adicional décima de la Ley 5/2010, de 23 de diciembre, precedente necesario de la regulación que ahora se plantea. Por consiguiente se propone la introducción de un apartado 4 (el actual apartado 4 pasaría a ser el 5) en el artículo 25 con el siguiente texto:

“4. El Departamento de Economía y Hacienda, a través de los órganos que resulten competentes, dictará las instrucciones necesarias para el funcionamiento económico-financiero y de control del fondo, de conformidad a los siguientes criterios:

a) El fondo tiene naturaleza presupuestaria, integrándose de forma diferenciada en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco, y su gestión corresponderá al Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes.

b) El fondo se someterá al control económico-financiero y de gestión previsto en el Capítulo II del título III de la Ley 14/1994, de 30 de junio, de Control Económico y Contabilidad de la CAE.

c) En lo no previsto en la presente disposición adicional y en los apartados anteriores, el régimen del fondo será el aplicable a los entes públicos de derecho privado.

d) Por Orden de la Consejera o del Consejero competente en materia de Economía y Hacienda se desarrollará lo previsto en el presente apartado.

e) La Oficina de Control Económico determinará las normas contables y el modo de registro de las operaciones del fondo.”

i) A diferencia de lo establecido por la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, la cual en su artículo 2 regula los Fondos sin personalidad jurídica, nuestra normativa presupuestaria como ya se ha indicado no contempla esta fórmula jurídica. Ahora bien, su inicial constitución a través de una Ley de Presupuestos Generales (en concreto, la

Ley 5/2010, de 23 de diciembre) constituye un antecedente adecuado, que tiene su continuación ahora mediante su inclusión en el proyecto de la Ley de Vivienda.

j) El actual apartado 4 no está exento de dificultades, ya que prevé la posibilidad de que los Ayuntamientos y las Diputaciones Forales se incorporen al Fondo de Garantía y Compensación del Gobierno Vasco. Ahora bien, a falta de una remisión a un futuro desarrollo reglamentario, se tendría que concretar por medio de qué instrumento jurídico (convenio o similar) se deberá materializar dicha incorporación. Asimismo, habría que establecer un procedimiento de liquidación en un horizonte temporal delimitado (podía ser con una periodicidad anual), para así establecer en relación con cada Ayuntamiento las compensaciones financieras a realizar dirigidas a corregir los desequilibrios financieros que pudieran existir.

3. La calificación de viviendas de protección pública. Este trámite es el tradicional en la promoción de viviendas protegidas. En todo caso, debe resaltarse que mientras en el artículo 26 del proyecto el precio de la promoción se determina en la calificación provisional, el artículo 32 remite para esta cuestión a la calificación definitiva. Por ese motivo, esta falta de sintonía debe ser subsanada, al igual que la mención que se efectúa a los acuerdos económico-financieros con el promotor de las viviendas, que tampoco es mencionada en el artículo 26.

La posibilidad de la descalificación se prevé para supuestos muy tasados, disponiendo como condición para ello la devolución de las ayudas percibidas, si bien habría que determinar si en este caso el concepto de ayudas se puede extender, por ejemplo, a créditos cualificados o incluso a las ayudas fiscales, si las hubiere.

En relación con el trámite de calificación, procede advertir la existencia de una tasa por prestación de servicios relativos a la concesión de calificaciones y certificaciones en viviendas de protección oficial, regulada en el artículo 179 y siguientes del Texto Refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Administración de la CAPV, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2007, de 11 de septiembre. El importe previsto en el estado de ingresos de los Presupuestos Generales de la CAE por este concepto se eleva a 300.000,- €.

4. En cuanto al procedimiento de adjudicación de todas las viviendas protegidas, el proyecto, además de mencionar la publicidad y libre concurrencia, dispone que se utilizará una baremación, en el que se dará prioridad a los solicitantes en atención al número de miembros de unidad familiar o de convivencia, así como a su antigüedad como demandantes de vivienda. Cabe indicar, sin embargo, que la exposición de motivos en relación con esta cuestión incluye otros criterios que luego no han tenido plasmación en el articulado, como pueden ser las

necesidades de vivienda más urgentes o el nivel de ingresos anuales de la unidad. Además, prevé el establecimiento de reservas para su adjudicación por “sorteo”, a los efectos de garantizar la cohesión social, previsión ésta que tampoco es recogida al menos de forma expresa en los artículos correspondientes.

En otro orden de cosas, el apartado 2 del nuevo texto de la disposición adicional octava de la Ley 2/2006 de Suelo y Urbanismo (relativo a la adjudicación de viviendas y alojamientos por Diputaciones y Ayuntamientos) podría encontrar un adecuado acomodo en el artículo 33 del proyecto, lo que se convierte en una nueva razón para avalar la derogación de la citada Disposición Adicional.

Una excepción al procedimiento general será el derecho al realojo, si bien debería en el expediente remitido haber examinado de forma expresa si la regulación del artículo 34 tiene un correcto encaje con lo establecido en la Disposición Adicional segunda de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo. Por lo demás, se comparten las observaciones que se efectúan en otros informes acerca de la expresión “verificada en el territorio” (artículo 34.1).

Por último, procede retomar la problemática de las ejecuciones en vivienda cuyo préstamo está garantizado mediante la hipoteca sobre la citada vivienda, ahora desde el punto de vista de los requisitos que han de cumplir los adquirentes de las mismas, en aquellos casos en que siendo procedente no se haya ejercido por la Administración el derecho de adquisición preferente que corresponda. Una de las fórmulas vigentes en la actualidad es la prevista en el Decreto 268/2011, de 20 de diciembre, de colaboración financiera entre las entidades de crédito y la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi en materia de vivienda y suelo (BOPV nº 247, de 30 de diciembre de 2011).

Así, en el Capítulo II del mismo se instituye la garantía de recompra, de modo que su artículo 4.1 establece que *el Departamento acordará la adquisición de la vivienda que constituye la garantía del préstamo que se encuentre en situación de impago, bien mediante su compra directa a la persona propietaria de la misma, destinando su importe total o parcialmente a la cancelación del préstamo, bien mediante la cesión por parte de la entidad financiera ejecutante del derecho de remate en caso de resultar adjudicataria en el proceso de ejecución hipotecaria*. En estos supuestos se establece que el precio máximo de adquisición será el que corresponda por su condición de vivienda de protección oficial debidamente actualizado al momento de la adquisición.

Por consiguiente, como resultado del citado procedimiento la administración se convierte en todos estos casos en titular de la vivienda, que la cederá mediante los procedimientos de adjudicación que se encuentren vigentes, por lo que en estos casos no podrá suceder que el

adquirente de las viviendas no reúna las condiciones para ser titular de una vivienda de protección pública.

Ahora bien, la garantía de recompra no funciona para todos los supuestos en que se produce el impago de las cuotas del crédito hipotecario, sino que tiene ciertas limitaciones:

- La garantía de recompra únicamente funcionará en aquellas viviendas de protección pública que hayan sido financiadas total o parcialmente con préstamos concedidos por las entidades de crédito, al amparo del Convenido de Colaboración Financiera que se encuentre vigente.

- Además, aunque haya suscrito el citado Convenio, si la entidad financiera acude al procedimiento de ejecución hipotecaria no hay garantías de que sea la entidad y como resultado de ello la Administración la que adquiera el remate de la subasta (esto se produce en la mayoría de los casos, pero no tiene que ser así necesariamente), ya que el adquirente puede ser la persona que haya efectuado la puja más alta en la citada subasta, es decir, el mejor postor. Nada se precisa por tanto sobre las características que han de reunir los adquirentes en estos supuestos.

5. Tipología de los promotores. En el artículo 35 se aborda esta cuestión, si bien en nuestra opinión una mejor ubicación para ello, por razones sistemáticas, sería el capítulo V, bien en el seno de alguno de los artículos de dicho capítulo, bien en algún artículo diferenciado, pero siempre dentro de ese capítulo.

Se define la promoción de titularidad pública como la acometida por las entidades del sector público, concepto que ya se ha sido analizado en un apartado anterior del presente informe, y que resulta poco preciso. Sería conveniente, si el planteamiento del Departamento promotor de la iniciativa así lo quiere definir, incluir de forma expresa a las Diputaciones Forales, Ayuntamientos y Justas Administrativas de los Concejos, retirando y eliminando así al mismo tiempo la parte inicial del punto 2 de la mencionada Disposición adicional octava la Ley 2/2006 de Suelo y Urbanismo, cuya supresión se viene propugnando repetidamente.

Respecto de las promociones de titularidad privada, cabe destacar la posibilidad de que se firmen convenios de colaboración entre entidades del sector público y promotores privados. Mas oscuro nos resulta el contenido del apartado 2 del artículo 35, que exige que se recojan algunas determinaciones (precio de la promoción; importes que en su caso aporte el Fondo de garantía y Compensación; renta por el alquiler; requisitos de los adjudicatarios) no sólo en los convenios citados, sino también en los documentos y pliegos de la promoción, lo cual puede resultar excesivamente indeterminado.

Por último, en relación con la promoción de alojamientos dotacionales, se propone sustituir la expresión “se impulsará siempre de oficio”, por la expresión “**será siempre de titularidad pública**”.

6. La restitución de la vivienda protegida en el caso de que se adquiriera “inter-vivos” una vivienda libre (artículo 36), además de su difícil gestión, puede resultar excesivamente rigurosa, por lo que sería convenientemente que en el texto legal se recogieran algunas excepciones siempre bajo control administrativo (segunda residencia; importe de la segunda residencia; antigüedad de la vivienda de protección pública), para poder atemperar luego en vía reglamentaria la rigurosidad del texto legal.

7. El proyecto prevé un buen número de trámites para los actos de disposición de las VPP, principalmente en la transmisión de su propiedad, entre las que ha de mencionarse el visado de los correspondientes contratos. Esta actuación administrativa, el visado, a diferencia de otras Comunidades Autónomas, no parece ser objeto de imposición de ninguna tasa, pese a que el artículo 11 del Texto Refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la CAPV, considera como hecho imponible para la interposición de una tasa la realización de actividades en régimen de derecho público consistentes en la tramitación o expedición de licencias, “visados”, matrículas o autorizaciones administrativas de cualquier tipo.

Además de lo anterior, se regulan determinados requisitos que hay que observar para poder realizar actos de disposición con la vivienda protegida, así como la posibilidad de cambiar de vivienda protegida (principalmente a través de la permuta) cuando las circunstancias laborales o personales así lo posibiliten.

6º.- Intervención en la edificación y en los conjuntos urbanos y rurales (Capítulo VII).

A la regulación de este apartado dedica el proyecto que se examina su capítulo VII, con un total de 14 artículos (desde el 40 hasta el 53). De entrada cabe indicar que la regulación jurídica que se propone debería, desde nuestro punto de vista, haber sido mejor justificada por el Departamento promotor de la iniciativa. Así, sin perjuicio de que en una instancia posterior se examine, en su caso, con mayor profundidad esta cuestión, procede en este trámite advertir que se debería haberse contrastado de mejor manera el contenido del presente Capítulo VII con la siguiente normativa:

- Legislación autonómica: La Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo, dedica un buen número de artículos a esta materia. Así podemos mencionar, entre otros, los artículos 3, 50, 71, 101, 133, 199, 201, 203 y Disposición adicional segunda; por otra parte, se propone en el proyecto la derogación del artículo 200 del citado texto legal (ITE). Dado que un examen

exhaustivo de esta cuestión podría exceder del ámbito que corresponde al presente trámite de control económico-normativo, nos limitaremos a indicar que hubiera sido conveniente una mejor fundamentación sobre la coherencia y sobre falta de contradicciones existentes entre ambas disposiciones.

- Legislación estatal: También en relación con esta cuestión efectuaremos únicamente un breve comentario, ya que entre otras cuestiones incide en el ámbito competencial, extremo éste que en el proyecto remitido (en el texto de 18 de noviembre de 2011) se han incluido por el Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes algunas notas que fundamentan la inclusión de determinadas previsiones de la normativa estatal. Esta normativa se encuentra contenida, al menos, en la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible; en el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa; y en el Real Decreto 47/2007, de 19 de enero, por el que se aprueba el Procedimiento básico para la certificación de eficiencia energética de edificios de nueva construcción.

Así, por ejemplo, el artículo 17 del Real Decreto-ley 8/2011, de 4 de marzo, presenta una adecuada regulación y definición de lo que son actuaciones de rehabilitación, incluyendo en dicho concepto general las de conservación, las de mejora y las de regeneración urbana. Esta pulcritud y sistemática no encuentra correlativo en el texto propuesto, ya que la utilización de una manera ciertamente desordenada (como muestra de ello se puede citar el artículo 41 en el que los diversos conceptos se entrecruzan en cada uno de sus apartados); repárese, igualmente, en el artículo 49 del proyecto ya que en el mismo se señala que el incumplimiento del deber de conservación y rehabilitación (y sólo de ellos) puede hacer necesaria la expropiación, mientras que en el artículo 41.4 se amplía esta actuación tan trascendente a la mejora o la regeneración; el artículo 4, sin embargo, al regular la función social de la propiedad incluye el término mantenimiento y prescinde del de regeneración.

Realizada la introducción anterior, cabe efectuar las siguientes acotaciones complementarias:

1. En el artículo 41.3 del proyecto se establece que las administraciones públicas impulsarán el fomento de la rehabilitación, renovación y revitalización del patrimonio edificado, señalando a su vez el artículo 42.3 que *las intervenciones de rehabilitación que se promuevan con el fin de alcanzar los objetivos derivados de las directivas europeas, que se desarrollen en los ámbitos o edificios declarados en estado de necesidad de rehabilitación*, “tendrán un tratamiento prioritario en el fomento y gestión de la acción pública”.

Uno de los instrumentos de fomento lo constituye la concesión de subvenciones, y a estos efectos el artículo 48 regula la “rehabilitación subvencionada” para actuaciones de reforma, rehabilitación o mejora que estarán sometidas a las determinaciones que se prevean para los mismos, tanto en la convocatoria de las ayudas (ha de advertirse que la regulación de estas ayudas que concede la Administración de la CAE no se ha articulado a través de convocatorias sino con programas permanentemente vigentes), como en el Plan, Programa o Instrumento correspondiente de intervención.

Para la concesión de subvenciones en este ámbito, en los presupuestos generales de la CAE para 2012, en el programa 4312 Vivienda existe una consignación presupuestaria de 23,14 millones de euros (de los que 11,64 son créditos de compromiso para 2013), lo que refleja la notable dimensión que tienen estos programas subvencionales. Ahora bien, no obstante lo establecido en la Disposición Transitoria segunda, al igual que ya se ha indicado en otros apartados, la Orden de 29 de diciembre de 2006, del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales, sobre medidas financieras para rehabilitación de vivienda, no podrá ser completamente operativa tras la aprobación de la Ley. Hay que tener en cuenta que la citada Orden diferencia las actuaciones de rehabilitación aislada de las de rehabilitación integrada, división que desaparece con la nueva regulación, y que sólo sería aplicable a las Áreas declaradas de Rehabilitación Integrada con anterioridad al entrada en vigor de la Ley, de conformidad con lo que se recoge a este respecto en la Disposición Transitoria primera del proyecto. Por otra parte, ha de indicarse que en la normativa subvencional vigente no se contempla el criterio de prioridad establecido en el antecitado artículo 42.3 del proyecto.

2. Se regula el deber de conservación de terrenos, construcciones, instalaciones y edificios (artículo 41.1) y en particular de las viviendas de protección pública (artículo 41.5). Asimismo se regulan las consecuencias que puede acarrear el incumplimiento del citado deber, en cuanto que el proyecto ofrece una panoplia amplia de instrumentos a las Administraciones intervinientes:

- Ejecución subsidiaria.
- Expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad.
- Aplicación del régimen de venta o sustitución forzosa.

La precisión, *in fine*, que contiene el artículo 41.4, cuya introducción se justifica por lo establecido en el artículo 18.3 del Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, habrá que entender que modifica o, al menos, complementa el artículo 199 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo. No hay que olvidar en el apartado 3 de este artículo se prevé que la Administración habrá de sufragar el exceso sobre los porcentajes de conservación que

corresponden a los propietarios, lo cual ha de tener una notable repercusión económica para la Administración actuante.

3. Junto a aquéllos que ya estén incluidos dentro de un Área de Regeneración Urbana, o figura urbanística asimilable, la Administración actuante puede declarar el estado de necesidad de rehabilitación de edificios específicos o conjuntos de ellos. Esta declaración lleva implícita la declaración de utilidad pública y de necesidad de ocupación de los bienes y derechos precisos a los efectos de su expropiación forzosa o, en su caso, de la aplicación del régimen de venta o sustitución forzosa.

4. Se otorga una cierta capacidad de maniobra a las comunidades de propietarios (el proyecto las denomina “comunidades vecinales o de vecinos”), si bien no es tan ambicioso y amplio como lo que se recoge en esta ámbito en el artículo 20 del Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio.

Por otra parte, la previsión contenida en el artículo 49 relativa a la ocupación indefinida de algún espacio de titularidad pública, si se está refiriendo a bienes demaniales, debería tener en cuenta lo previsto en ese sentido en el Texto Refundido de la Ley de Patrimonio de Euskadi (artículo 69 y siguientes), todo ello sin perder de vista tampoco la solución de desafectación por la que se optó en el artículo 111 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

5. La Inspección Técnica de los Edificios (ITE). El artículo 52 presenta una nueva regulación de la Inspección Técnica de los Edificios (ITE), derogando de esta forma la anterior regulación contenida en el artículo 200 de la Ley 2/2006, de 20 de julio, de Suelo y Urbanismo y teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 21 y en la Disposición Adicional tercera del Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio.

El mencionado artículo 21 dispone que *las actuaciones contenidas en este artículo se aplicarán en la forma, plazos y condiciones que regulen las Comunidades Autónomas y, asimismo, los Municipios podrán establecer sus propias actuaciones en el marco de los mínimos estatales y autonómicos*. Por su parte, la Disposición adicional tercera que circunscribe la citada obligación sólo a los municipios con población superior a veinticinco mil habitantes, también posibilita que las Comunidades Autónomas fijen otros estándares poblacionales.

Es en el marco jurídico referenciado en el que debe examinarse el contenido del artículo 52:

- En cuanto al objeto de la inspección, se sustituye el examen del estado de conservación del edificio, por “la adecuación de viviendas y/o alojamientos dotacionales a la

exigencias de calidad”. Además, estas exigencias podrán ir variando según vayan las mismas modificándose reglamentariamente. Esta cuestión debería haber sido objeto de una mayor explicación y justificación en el expediente remitido.

- En la normativa estatal, en referencia al ámbito objeto, se utiliza la expresión “edificios destinados preferentemente a uso residencial”, mientras que en el proyecto nos encontramos con la expresión de “viviendas y/o alojamientos dotacionales”, lo que también debería haber sido justificado de forma expresa por el Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes. Además, la normativa estatal establece que cuando la promueva una comunidad o una agrupación de comunidades de propietarios para la totalidad de un edificio o complejo inmobiliario, el mismo extenderá su eficacia a todos y cada uno de los locales y viviendas. Por consiguiente, en la propuesta que ahora se examina surge la incertidumbre de si la inspección se extenderá también a los locales comerciales.

- Las inspecciones deberán ser realizadas por profesionales o empresas acreditadas e inscritas al efecto. No puede determinarse, si la acreditación y la inscripción mencionadas se encuentran ya reguladas de forma reglamentaria en la actualidad. Por otra parte, se establece que las inspecciones que se realicen deberán ser obligatoriamente inscritas en el Registro de Inspecciones Técnicas de los Edificios de la CAE, desconociéndose por este órgano de control si este Registro se encuentra formalmente constituido.

- El proyecto residencia en los Ayuntamientos la competencia para la incoación, tramitación, impulso y tramitación de los correspondientes expedientes, así como para la imposición y exacción de las sanciones correspondientes.

- Por su parte, el Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes impulsará las inspecciones y promoverá su realización. Así, la Disposición Final tercera establece que *el Gobierno Vasco, en colaboración con los ayuntamientos y la sociedades urbanísticas o de regeneración urbana* (se advierte que no se cita de forma expresa a la sociedades urbanísticas de rehabilitación), *elaborará un mapa municipal de planificación y gestión de las inspecciones técnicas*.

- Por último, hay que acudir a la Disposición Transitoria segunda, para examinar si la Orden de 23 de noviembre de 2011, del Consejero de Vivienda, Obras Públicas y Transportes de modificación de la Orden sobre medidas financieras para rehabilitación de vivienda (BOPV nº 226, de 29 de noviembre de 2011) puede resultar aplicable. En ese sentido, se podría entender que la referencia que se efectúa en la Disposición Transitoria primera de dicha Orden al artículo 200 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, será efectuada ahora al artículo 52 de la presente Ley. Cabe recordar que en la Orden de 23 de noviembre de 2011, se preveía una

subvención para dar cobertura hasta el 100% de dichos honorarios, con un tope máximo de 1.000 euros.

Por consiguiente, la obligatoriedad de la Inspección Técnica de Edificios (ITE) tendrá un fuerte incidencia económica, de forma que en la memoria económica aportada se prevé que el importe de las subvenciones para su fomento podrán alcanzar en un ejercicio los 12 millones de euros, sobre la base de que el importe de la subvención será de 900,- €. Esta nueva subvención reducirá muy probablemente el importe de las subvenciones en otras medidas rehabilitadoras.

6. Fomento de la calidad, sostenibilidad y mejora de la eficiencia energética. En relación con esta cuestión, ya se ha hecho mención al Real Decreto 47/2007, de 19 de enero, por el que se aprueba el Procedimiento básico para la certificación de eficiencia energética de edificios de nueva construcción. En este sentido, el artículo 8 del citado Real Decreto dispone que *el órgano competente de la Comunidad Autónoma establecerá, en su caso, el alcance del control externo y el procedimiento a seguir para realizarlo. Este control podrá realizarse por la Administración o mediante la colaboración de agentes autorizados para este fin.*

Ahora bien, señalado lo anterior, procede advertir que en opinión de esta Oficina nos encontramos con una redacción del artículo 53 ciertamente confusa, ya que podemos hablar de dos tipos de certificaciones diferenciadas, si bien parece (apartado 3) que la certificación de sostenibilidad puede integrar la certificación de eficiencia energética. Sobre el objeto y contenido de la certificación de sostenibilidad cabe hacer mención a lo que establece la letra u) del artículo 3 del proyecto de Ley: *“Entendida como la utilización racional y respetuosa de los recursos naturales disponibles de manera que asegure su pervivencia o renovación, cubriendo las necesidades del presente y preservando la posibilidad de que las generaciones futuras satisfagan las suyas. Debe responder al equilibrio entre parámetros ambientales, sociales y económicos”*. En todo caso, esta definición puede resultar excesivamente genérica para arrojar luz suficiente sobre la mencionada certificación.

La existencia de más de una certificación no es una cuestión neutral desde el punto de vista económico, ya que habrá que determinar si la misma se realiza bien por los medios departamentales de esta Administración (Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca; Departamento de Industria, Innovación, Comercio y Turismo; Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes), ya que en este caso, al parecer, no se asigna esta función a los ayuntamientos; o bien se realiza a través de agentes autorizados.

En todo caso, de estas previsiones se podrán derivar costes para los titulares de los edificios que deberían haber sido explicitados en el expediente. Asimismo, cabe advertir, tal y como se recoge en el propio título del artículo 53, que se prevé el fomento de las medidas que impulsen estas actuaciones, por lo que no habría que descartar la posibilidad de que se impulsen líneas de ayudas con ese objeto.

7. Por último, no se han encontrado referencias en el proyecto a la siguiente normativa, que en nuestra opinión debe considerarse vigente:

- El Decreto 250/2003, de 21 de octubre, sobre el Libro del Edificio destinado a vivienda (BOPV nº 230, de 25 de noviembre de 2003), que desarrolla en nuestro ámbito el artículo 7 de la Ley 38/1999, de Ordenación de la Edificación
- El Decreto 238/1996, de 22 de octubre, por el que se regula el Control de Calidad en la construcción (BOPV nº 215, de 7 de noviembre de 1996), en el que se incluye la actual Comisión para el control de calidad de la Edificación (creada por Decreto 238/1996).

7.- Depósito de fianzas y registro de contratos de alquiler de fincas urbanas.

1. Depósito de fianzas arrendaticias. De entrada, de conformidad con lo establecido en el artículo 27.4 de la Ley 14/1994, de 30 de junio, de Control Económico y Contabilidad, que el informe de control económico-normativo incorporará, en sus propios términos, todos los informes que en su caso y en virtud de disposiciones legales vigentes, deba evacuar cualquier órgano del Departamento de Economía y Hacienda con competencias en la materia de que se trate dando cuenta de su procedencia, procede incorporar al presente informe lo señalado por la Dirección de Finanzas en relación al depósito de fianzas arrendaticias en fecha 17 de enero de 2012 (que se adjunta como Anexo II al presente informe).

“En fecha 21 de diciembre de 2011 ha tenido entrada en el registro de este departamento oficio del Director de la Oficina de Control Económico en el que se recaba a esta Dirección informe respecto del Proyecto de Ley de Vivienda, especialmente en lo referido a su **artículo 54, relativo a la obligación de depósito de las fianzas arrendaticias**, todo ello de acuerdo con lo establecido en el 4.3 de la ley 14/1994, de 30 de junio, de Control económico y Contabilidad.

El referido artículo viene recogido en el texto del Proyecto con el siguiente contenido:

“1. Las personas o entidades arrendadoras de fincas urbanas, tanto las destinadas a vivienda como a otros usos, deberán depositar en la delegación territorial correspondiente del departamento del Gobierno Vasco competente en materia de vivienda, la fianza en metálico establecida en el artículo 36.1 de la Ley 29/1994 de 24 de noviembre de Arrendamientos Urbanos.

2. La obligación antecedente y el depósito mismo de la fianza será exigible y permanecerá durante el tiempo de vigencia de los correspondientes contratos, sin devengo alguno de interés, y en las siguientes cuantías:

- a) *Una mensualidad de renta en los contratos de arrendamiento de vivienda.*
- b) *Dos mensualidades de renta en los contratos de arrendamiento celebrados por temporada cuando su duración exceda de un año natural. En los de duración inferior a un año, el importe de la fianza será proporcional al plazo contractual partiendo de las referidas dos mensualidades por año.*
- c) *Dos mensualidades de renta en los contratos de arrendamiento cuyo destino primordial sea distinto al de vivienda y al de temporada.*

3. *Reglamentariamente se determinarán las formas de depósito, mediante ingreso directo o mediante concierto, el lugar, forma y plazo del mismo y demás disposiciones precisas para su verificación. El ingreso extemporáneo, sin requerimiento previo expreso, conllevará un recargo equivalente al dos por ciento del importe de la fianza que aumentará hasta el diez por ciento cuando se efectúe tras ser requerido expresamente para el depósito.*

GRUPO NORMATIVO APLICABLE EN LA CAPV.

El depósito de fianzas de arrendamientos de viviendas y otras fincas urbanas es obligatorio para el arrendador, gratuito (sin devengo de interés) y en metálico.

Los aspectos esenciales del régimen jurídico de su depósito se recogieron en el Decreto de 11 marzo 1949, regulador del Papel de Fianzas, desarrollo reglamentario de la Ley de 19 de abril de 1939, que creó el Instituto Nacional de la Vivienda y estableció el depósito de fianzas como medio de financiación de entidades públicas, fijando en un setenta por ciento del importe de las fianzas de alquiler obligatorias los medios de que dispondrá el Instituto. En el Decreto se regulaba la constitución del depósito, su acreditación, un régimen especial concertado, la devolución del depósito, las potestades inspectoras de la Administración así como el régimen de infracciones y sanciones.

La vigencia de este Decreto fue posteriormente afirmada por la dip. final 2ª del Texto Refundido de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 24 diciembre 1964 y, más recientemente, por la vigente Ley 29/1994 de 24 noviembre, de Arrendamientos Urbanos (LAU en adelante), en su disp. derogatoria única, puesto que lo deroga si bien a partir del momento en que se dicten las correspondientes normas autonómicas.

El artículo 36 de la vigente Ley de Arrendamientos Urbanos (Ley 29/1994 de 24 de noviembre) establece que será obligatoria la exigencia y prestación de fianza en metálico al tiempo de la celebración del contrato, en cantidad equivalente a una mensualidad de renta en el caso de viviendas, o dos mensualidades si es arrendamiento de uso distinto a vivienda (local o negocio).

Por su parte, la **Disposición Adicional Tercera de esa ley** establece que debe ser depositada ante el organismo autorizado a tal efecto por la correspondiente Comunidad Autónoma:

“Las Comunidades Autónomas podrán establecer la obligación de que los arrendadores de finca urbana sujetos a la presente ley depositen el importe de la parte en metálico de la fianza regulada en el artículo 36.1 de esta Ley, sin devengo de interés, a disposición de la Administración autonómica o del ente público que se designe hasta la extinción del correspondiente contrato. Si transcurrido un mes desde la finalización del contrato, la

Administración autonómica o el Ente Público competente no procediere a la devolución de la cantidad depositada, ésta devengará el interés legal correspondiente”.

La Disposición Adicional 2ª del **Decreto 15/2006, de 30 de enero, (BOPV 21/2/2006) sobre régimen y destino del personal y patrimonio de las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana**, establece:

“en tanto se dé cumplimiento a lo dispuesto en la Disposición Adicional Tercera de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, la Administración de la Comunidad Autónoma asumirá el registro, depósito y gestión recaudatoria de las fianzas de arrendamientos urbanos en los términos que se establezcan reglamentariamente de conformidad con la normativa en materia de finanzas”.

Dicha normativa parece atribuir a la Dirección de Finanzas adscrita al Departamento de Economía y Hacienda la competencia del registro, depósito y gestión recaudatoria en materia de fianza arrendaticia, ex artículos 6 y 13 de la Ley 8/1996, de 8 de noviembre, de Finanzas de la Comunidad Autónoma de Euskadi, el artículo 26 del Decreto 211/1997, de 30 de septiembre, de la Tesorería General del País Vasco, y el artículo 14.h del Decreto 568/2009, de 20 de octubre, de Estructura del Departamento de Economía y Hacienda.

En su virtud, el 18/6/2010 se publicó el Acuerdo entre el Departamento de Economía y Hacienda, y el Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes sobre **encomienda para la gestión** del registro, depósito y recaudación de las fianzas de arrendamientos urbanos según lo dispuesto en la Disposición Adicional Tercera de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos. Según esta encomienda, a fin de mejorar la eficacia en la prestación del servicio, en el marco de lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, el Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes **asume el registro, depósito y gestión recaudatoria de las fianzas de arrendamientos urbanos** que en principio corresponderían al Departamento de Economía y Hacienda. Para ello, en cada una de las Delegaciones Territoriales de Vivienda, del Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes, se encuentra el servicio público de propiedad horizontal y arrendamientos urbanos (**Bizilagun**) que ofrece al ciudadano un servicio sobre temas relacionados con la propiedad horizontal y comunidades de propietarios, así como, con relación a las cuestiones relacionadas con la Ley de Arrendamientos Urbanos, siendo la sede administrativa de depósito de fianzas.

LA DOBLE FUNCIÓN DE LA FIANZA ARRENDATICIA.-

Cabe distinguir dos planos en la regulación de la fianza arrendaticia, a saber:

-el **plano estrictamente civil o inter privados** que se da en la relación de garantía existente entre arrendador y arrendatario, y que es la que se regula en el art. 36 LAU.

-la **dimensión jurídico-pública** que el depósito obligatorio del importe de las fianzas presenta en la relación arrendador-Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi, y que es la contemplada en la DA 3ª LAU cuando obliga al primero a depositar en sede administrativa dicho importe.

En consecuencia, nos encontramos ante dos obligaciones de naturaleza distinta -lo cual tiene singular importancia como luego veremos- con diversos sujetos obligados y, en fin, con diversas finalidades.

1) RELACIÓN DE DERECHO PRIVADO: FIANZA ARRENDATICIA

Así en la primera la obligación de prestar y exigir es civil, entre las partes contractuales. Así lo pone de manifiesto el vigente art. 36,1 LAU al afirmar que "*a la celebración del contrato será obligatoria la exigencia y prestación de fianza en metálico*". En cuanto a los sujetos obligados, es una garantía a prestar por el arrendatario y cuya naturaleza jurídica es la que la doctrina y repetida jurisprudencia califican como **prenda irregular pecuniaria**. Al ser el dinero un bien fungible el arrendador adquiere la propiedad de la suma entregada desde el mismo momento en que la recibe, por lo que sólo queda obligado a restituir al finalizar el contrato el *tantumdem* recibido, salvo que por incumplimiento del arrendatario el importe de la fianza deba aplicarse a cubrir las responsabilidades para las que se constituyó.

2) RELACIÓN JURÍDICO-PÚBLICA: DEPÓSITO DE LA FIANZA

Por su parte, en la relación arrendador-Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi la fianza cumple -ex DA 3ª LAU- una función financiera de naturaleza administrativa dirigida a la obtención de ingresos públicos con los que atender - en las propias palabras del Preámbulo de la LAU- *las políticas autonómicas de vivienda*. Es decir, nos encontramos ante una obligación impuesta por la ley de depositar el importe de las fianzas a disposición de, en este caso, la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, siendo, por tanto, una **prestación patrimonial de carácter público**, que se perfila como un instrumento para la obtención de ingresos públicos.

Si la notas esenciales de las prestaciones patrimoniales de carácter público (STC 185/1995, de 14 diciembre) son, por un lado su **imposición coactiva**, esto es, el establecimiento unilateral de la obligación de pago por parte del poder público sin concurso de la voluntad del sujeto llamado a satisfacerla, y por otro, su **carácter contributivo al sostenimiento de los gastos públicos**, ocurre que estos rasgos son perfectamente predicables del depósito de la fianza y por tanto incardinables como **Ingresos de Derecho Público de la Hacienda General del País Vasco** a los que se refiere el artículo 32 de la ley de Principios Ordenadores.

En definitiva, de esta forma y en virtud de un mandato legal, la Administración se convierte en depositaria de las cantidades entregadas por el arrendatario al arrendador en garantía, afectando tales importes al cumplimiento de sus fines en materia de vivienda, y desvirtuando la inicial finalidad de la fianza como garantía contractual. En relación con la otra nota que caracteriza a las prestaciones patrimoniales de carácter público, a saber, su carácter contributivo, y siguiendo al profesor Gómez de la Escalera, se podría argumentar que la posterior devolución al extinguirse el contrato de arrendamiento que la motivó impediría alcanzar dicha conclusión. Pero esto no excluye que podamos considerarlo dentro de la categoría de las prestaciones patrimoniales de carácter público, pues no existe norma jurídica alguna en nuestro ordenamiento que obligue a que toda prestación de dicha naturaleza tenga como rasgo el de su apropiación definitiva por la Administración. No es propiamente el título en virtud del cual las

cantidades entran en la Administración, sino más bien el destino de tales cantidades a la financiación de los gastos públicos lo que determina que estemos ante un ingreso público.

Ya desde la Ley del 39 se deduce que la finalidad del depósito es la de ser un medio económico del Instituto Nacional de la Vivienda, hoy de los organismos análogos autonómicos, esto es, las fianzas depositadas habrán de destinarse a financiar la actividad pública en materia de vivienda. Así lo pone de manifiesto la Exposición de Motivos de LAU al señalar que *su depósito obligatorio*, refiriéndose a las fianzas, *se ha revelado como una importante fuente de financiación de las políticas autonómicas de vivienda*. Tal distinción resulta, además, evidente si atendemos al Decreto de 11 marzo 1949 y al art. 18,4º Ley de 19 abril 1939, en cuyo desarrollo se dicta. Afirma este último como uno de los recursos del Instituto Nacional de la Vivienda un setenta por ciento del total de las fianzas de alquileres que obligatoriamente deberán depositar los propietarios a disposición del Instituto, mientras que la fianza en sí misma responde tanto del cuidado y conservación de la cosa arrendada, como del pago del precio del arrendamiento o del servicio utilizado (art. 2 Decreto de 11 marzo 1949).

Por tanto, la fianza arrendaticia nació y se mantiene como garantía del arrendador, frente al depósito de la fianza que fue y sigue siendo instrumento de financiación de la política pública de vivienda.

En cuanto a la naturaleza jurídica, pese a que la D.A. 3ª de la LAU habla de depósito, no tiene el sentido que esta calificación tiene en el derecho privado. En todo caso, dado que lo que es objeto del depósito es el metálico de la fianza nos hallaríamos ante un supuesto de depósito irregular –la Administración no está obligada a custodiar las mismas monedas o billetes recibidos para luego restituirlos. Es decir, está obligado a restituir el tantumdem o misma cantidad de dinero recibida salvo que esta deba aplicarse a cubrir las responsabilidades para las que se constituyó. No obstante, los artículos 1767 y 1788 del código civil impiden acoger esta calificación: El primero dispone que *el depositario no puede servirse de la cosa depositada sin permiso expreso del depositante. En caso contrario, responderá de los daños y perjuicios. Por otro lado, el 1788 del c.c. establece que cuando el depositario tiene permiso para servirse o usar de la cosa depositada, el contrato pierde el concepto de depósito y se convierte en préstamo o comodato*. La doctrina se inclina por esta última calificación ya que cuando la suma dineraria no se entrega para asegurar su custodia sino para proporcionar una utilidad o beneficio al que la recibe el supuesto cae dentro de la órbita del **préstamo, en este caso, gratuito y sin interés.**

CUESTIÓN COMPETENCIAL EN EL DEPÓSITO DE LA FIANZA EN SEDE ADMINISTRATIVA.-

El Proyecto prevé que *Las personas o entidades arrendadoras de fincas urbanas, tanto las destinadas a vivienda como a otros usos, deberán depositar en la delegación territorial correspondiente del departamento del Gobierno Vasco competente en materia de vivienda, la fianza en metálico establecida en el artículo 36.1 de la Ley 29/1994 de 24 de noviembre de Arrendamientos Urbanos.*

A este respecto el Dictamen 241/2008 de la COJUA emitido sobre el proyecto de *Ley de Garantía del derecho Ciudadano a una vivienda digna*, pone en duda la competencia del departamento de Vivienda y estima no justificado apartarse del régimen general de la Tesorería

General del País Vasco previsto en la Ley de Finanzas y decreto de Tesorería, por lo que no ve justificado se deban depositar las mismas en el Departamento de Vivienda, *“la gestión de estos de esos importes por el Departamento de Vivienda supondría la necesidad de una nueva estructura, cuando ya existe una especializada en el Departamento de Hacienda”...*

Nada obsta para que ese depósito se realice en el departamento del Gobierno Vasco competente en materia de vivienda en detrimento del competente en materia de tesorería, máxime si tenemos en cuenta que ese depósito se trata tal como hemos argumentado anteriormente de una **prestación patrimonial de carácter público**, con el carácter de préstamo sin interés, alejada del concepto de garantía a favor de la Administración a que se refiere el artículo 13 de la ley de Finanzas y 26 del Decreto de Tesorería. En cualquier caso el Artículo 13 ya prevé que dicha competencia es del departamento competente en materia de tesorería *“salvo que la normativa que establezca su obligatoriedad prevea otra cosa”*.

No cabe duda que esa atribución al departamento de vivienda incidirá en una mayor eficacia en la gestión integral de la materia: Nuestro ordenamiento jurídico establece **la eficacia** como uno de los principios rectores de la actuación administrativa que con carácter general, viene regulado en el artículo 103.1 de la Constitución y, en el ámbito de la legislación autonómica, junto con el de economía, en el 3 del texto refundido de las Disposiciones Legales Vigentes sobre Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco (Decreto Legislativo 1/1988, de 17 de mayo). El contenido de ese principio, a pesar de su indeterminación, constituye un criterio al que ha de ajustarse la actuación de las Administraciones Públicas. En este sentido, en cada una de las Delegaciones Territoriales de Vivienda se encuentra el servicio público de propiedad horizontal y arrendamientos urbanos **-BIZILAGUN-** que ofrece a los ciudadanos servicios sobre temas relacionados con la propiedad horizontal y comunidades propietarios, así como, con relación a las cuestiones relacionadas con la Ley de Arrendamientos Urbanos. Los servicios que presta incluyen la información respecto a la propiedad horizontal, arrendamientos urbanos, comunidades de propietarios, garantías para contratos de arrendamiento como el visado y registro de contratos, la mediación y conciliación, así como el depósito de fianzas, esto último como consecuencia de la encomienda de gestión a la que nos referíamos con anterioridad. Por ello entendemos que esa eficacia se vería mermada impidiendo una gestión integral de la materia si consideramos como lugar de depósito el Departamento de Economía y Hacienda.

Así mismo, la Dirección de Servicios del Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes, se ha encargado tradicionalmente, junto con las extintas Cámaras de la Propiedad Urbana, de la gestión, mediante concierto, de las fianzas por arrendamientos con los propietarios y profesionales dedicados a la administración de fincas, así como con las compañías de suministro y servicios. Por lo tanto, procede que siga asumiendo, una vez desaparecidas las segundas, la gestión de este tipo de fianzas. De otro lado, el Departamento de Economía y Hacienda, con una Tesorería General situada exclusivamente en Vitoria-Gasteiz no cuenta con una organización y medios precisos para atender las denominadas fianzas directas que han de ingresar los particulares en la Administración General de la CAE, con la necesaria eficacia, agilidad y racionalización administrativa.

A este respecto y en lo que atañe al tratamiento que sobre la cuestión se ha diseñado en derecho comparado, podemos apreciar que todas las Comunidades Autónomas, con la

excepción de Andalucía y Canarias, han atribuido la competencia del depósito de las fianzas a los respectivos departamentos de Vivienda u Organismos Autónomos de ellos dependientes (Instituto Gallego de la Vivienda y Suelo, Instituto del Suelo y la Vivienda de Aragón, Instituto Balear de Vivienda y Colegio de Administradores de Fincas de Baleares, para sus afiliados, Instituto Catalán del Suelo (INCASOL), Consejería de Vivienda, Urbanismo y Transportes de Extremadura, Instituto de la Vivienda de Madrid, Caja de Depósitos del Tesoro Regional dependiente del Instituto de Vivienda y Suelo.....Por el contrario, el Principado de Asturias (Decreto 48//2010, de 10 de junio) y la Comunidad Foral de Navarra, DF240/1998, de 3 de agosto) han decidido suprimir la obligación de depósito en sede administrativa.

OBLIGACIONES DEL DEPOSITANTE.-

2. La obligación antecedente y el depósito mismo de la fianza será exigible y permanecerá durante el tiempo de vigencia de los correspondientes contratos, sin devengo alguno de interés, y en las siguientes cuantías:

a) Una mensualidad de renta en los contratos de arrendamiento de vivienda.

b) Dos mensualidades de renta en los contratos de arrendamiento celebrados por temporada cuando su duración exceda de un año natural. En los de duración inferior a un año, el importe de la fianza será proporcional al plazo contractual partiendo de las referidas dos mensualidades por año.

c) Dos mensualidades de renta en los contratos de arrendamiento cuyo destino primordial sea distinto al de vivienda y al de temporada.

Del texto propuesto queda claro que el arrendatario no está obligado para con la Administración Pública. **El único obligado a realizar el depósito de la fianza es el arrendador**, incluso aunque este haya renunciado a exigírsela al arrendatario o simplemente no la haya recibido de éste, (otra cosa son las responsabilidades que del incumplimiento de la obligación del arrendatario de prestar fianza en virtud del contrato deriven, pero residenciadas en esa relación que hemos llamado de inter privados, que no tiene ninguna trascendencia a efectos de poner a disposición de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco el importe de la fianza, la cual nunca podrá dirigirse contra el arrendatario).

INCUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN: DEPÓSITOS EXTEMPORÁNEOS

El ingreso extemporáneo, sin requerimiento previo expreso, conllevará un recargo equivalente al dos por ciento del importe de la fianza que aumentará hasta el diez por ciento cuando se efectúe tras ser requerido expresamente para el depósito.

Tal como recoge repetida jurisprudencia (STS de 13 de julio de 1992) el recargo no es sanción, sino que es una medida que descansa en principios específicos distintos de los que regulan el Derecho Administrativo sancionador. carácter de medida reparatoria, no se integra en la fianza, ni ha de ser devuelto, sino que es una suma (fijada legalmente) que ha de pagarse, como indemnización por los perjuicios ocasionados como consecuencia de la tardanza de la parte al no constituir la fianza en el momento legal oportuno. En consecuencia, es una cantidad que no puede ser reintegrada, en momento alguno, a quien la abona, sin que con ello se infrinja un precepto ordinario o constitucional.

OBSERVACIONES AL CONTENIDO DEL PROYECTO:

La regulación que el Proyecto hace de la materia no puede decirse que sea completa en la medida que deja fuera aspectos que entendemos de cierta importancia:

1- Debería incluirse en el texto de la ley una mención expresa a que el depósito de la fianza tendrá la consideración de **ingreso de derecho público de la Hacienda General del País Vasco** a los que se refiere el artículo 32 de la Ley de Principios Ordenadores y que, en su virtud, la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi podrá utilizar la **vía ejecutiva** para el ingreso de las **fianzas no depositadas y de las sanciones que deriven del incumplimiento de la obligación de depósito** a las que se refiere el artículo 82.j) “ *Incumplir, las personas o entidades arrendadoras de fincas urbanas, su obligación de depositar la pertinente fianza una vez hayan sido expresamente requeridos para ello*” y **haya transcurrido el periodo voluntario de pago habilitado al efecto**

2- Asimismo, proponemos que se indique expresamente que el depósito será gratuito y no generará intereses a favor de la persona depositante (arrendador), **sin perjuicio de los intereses de demora que se devenguen a favor de la Administración**, y que el Departamento de Vivienda podrá disponer del importe de los depósitos en una cuenta delegada, para ser **destinado a financiar políticas de fomento del derecho a la vivienda**, siempre que quede garantizada la devolución de fianzas que en su caso sean reclamadas.

3- Podría incluirse también mención de la obligación del arrendador de comunicar al arrendatario la realización del depósito, así como la **de la Administración** de, una vez extinguido el contrato, y previa solicitud del arrendador acompañada del resguardo de depósito y de copia del contrato, **proceder a la devolución de la fianza en un plazo determinado**, previendo asimismo que superado este sin haberse hecho efectiva la devolución, por causa no imputable al interesado, **se devengará el interés legal** desde la fecha de solicitud de la devolución. Pensemos que el arrendador estará obligado a devolver la fianza al arrendatario y que un retraso por la Administración en la cancelación del depósito podría acarrear consecuencias en forma de reclamación de intereses legales por parte del arrendatario.

Además de lo anterior, procede complementar el informe transcrito con las siguientes observaciones:

- Mandata al desarrollo reglamentario la determinación del lugar, la forma y el plazo de del depósito de fianzas (artículo 54.4), si bien debe indicarse que, en cuanto al lugar, el artículo 54.1 ya establece que las fianzas se deberán depositar en la delegación territorial correspondiente. También será objeto de desarrollo reglamentario la posibilidad de que el depósito se efectúe mediante la fórmula de concierto, que entre otras cuestiones posibilita el que no se deposite la cuantía total de las fianzas recibidas en los casos en que se tenga un número importante de viviendas y/o que el importe total de las fianzas supere una determinada cuantía.

- No se establece, sin embargo, como objeto de desarrollo reglamentario los mecanismos de devolución del depósito.

- Tampoco se determina, pese a lo señalado en la Exposición de Motivos, el destino del importe de las fianzas depositadas que no ha de ser otro que el de estimular las políticas públicas de vivienda. Esta cuestión no es baladí, en cuanto que recoge un supuesto de afectación de ingresos, por lo que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41 del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco esta ruptura con el principio de no afectación se debería plasmar expresamente en el proyecto.

- Igualmente, en el texto remitido se debería haber establecido, en el caso de utilización por la Administración de los fondos recibidos, un porcentaje de los depósitos (por ejemplo, el 10%) de reserva, para garantizar la efectividad en el pago de las cancelaciones y las correspondientes devoluciones de fianzas que se produzcan.

- Por último, en la medida que se afecten los ingresos de los depósitos para el impulso de una política de vivienda protegida, sería necesario resolver la relación de los mismos con el Patrimonio Público de Suelo. Esta cuestión ya ha sido mencionada en un apartado anterior del presente informe.

- Procede traer a colación la observación que sobre la utilización de las fianzas efectúa el informe de la Dirección de Presupuestos de fecha 29 de marzo de 2012 (más adelante transcrito en su totalidad): *“En la manera en la que está expuesto, de lo que se trataría es de poder financiar gastos presupuestarios adicionales para vivienda con tales recursos, que análogamente debieran ser asimismo de naturaleza presupuestaria. El problema es que esta práctica traería consecuencias en la cuantificación del déficit, dada la diferente naturaleza económica de los ingresos y de los gastos; efectivamente estos últimos tendrían naturaleza financiera, no formarían parte del rango de capítulos presupuestarios entre el 1 y 7, mientras que los gastos normalmente sí lo harían; el neto de esta operación da lugar a un déficit, lo cual trunca la expectativa de que puedan utilizarse presupuestariamente de manera inocua los recursos obtenidos mediante los depósitos de fianzas”*

- Hemos de resaltar que el artículo 54 del proyecto establece una excepción, si bien debería explicarse si es una referencia a la obligación de depositar la fianza, si actúan como arrendadores, o si refiere al abono de la propia fianza en sí, en los supuestos que actúen como arrendatarios, teniendo en cuenta en este caso lo dispuesto en el artículo 36 de la LAU.

- Por último, ha de advertirse que la Administración General del País Vasco, además de recibir los depósitos de fianzas, recibirá las fianzas cuando actúa como arrendador de viviendas

de VPP en su calidad titular de las mismas. Pese a su diferente naturaleza jurídica, la problemática que suscita su utilización puede ser similar.

2. Se crea en el artículo 55 el Registro de contratos de arrendamientos de fincas urbanas, si bien en este supuesto la remisión al desarrollo reglamentario es muy amplia. Al igual que con otros Registros que se crean, con éste podrían surgir nuevas obligaciones de gestión para el Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes por lo que también en este caso se debería precisado por dicho Departamento cuál ha de ser la forma en que el Registro va a ser gestionado, y los medios humanos y materiales necesarios para ello.

Desde la vertiente de las personas arrendadoras, debe constatarse que con la obligación de registrar los contratos de arrendamiento, se instituye una nueva obligación, que es correlativa con la obligación de depósito de fianzas establecida en el artículo 54 inmediatamente anterior. No se precisa, si el registro de los contratos conllevará el pago de una tasa o de otra aportación de carácter económico de características similares

8.- Garantías jurídicas del uso adecuado, de las condiciones de habitabilidad y de la función social de las viviendas.

1. En la Sección 1ª del Capítulo IX se regulan los conceptos de vivienda deshabitada, infravivienda y vivienda sobreocupada (sería conveniente cambiar el orden del título de la Sección 1ª para adecuarlo al orden que se utiliza en la relación de conceptos que se recoge en los artículos de la Sección).

- Vivienda deshabitada: Lo será aquella vivienda que permanezca desocupada de forma continuada durante un tiempo superior a dos años, estableciendo a continuación la relación de supuestos en los que se puede justificar su situación de desocupación continuada. Esta declaración será realizada por el Ayuntamiento correspondiente y en su defecto por el Gobierno Vasco.

Por otra parte, en virtud de lo dispuesto en las tantas veces mencionada Disposición Transitoria segunda, resultaría de aplicación el programa de vivienda vacía regulado por el Decreto 316/2002, de 30 de diciembre.

Por último, en el artículo 57 del proyecto se regula el canon de vivienda vacía, a cuyos efectos por la Dirección de Administración Tributaria en su informe de 24 de enero de 2012, emitido a petición de esta Oficina de Control Económico (que se adjunta como Anexo III al presente informe), se señala lo siguiente:

"I. Antecedentes

Con fecha 27 de diciembre de 2011 tuvo entrada en la Dirección de Administración Tributaria escrito remitido por el Director de la Oficina de Control Económico del Departamento de Economía y Hacienda, por el que se recababa informe respecto del proyecto de Ley de vivienda tramitado por el Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes, especialmente en relación con lo establecido en su artículo 57, relativo al Canon de vivienda deshabitada. Junto al proyecto se acompaña copia del informe jurídico del Servicio de Asesoría Jurídica de la Dirección de Servicios del Departamento que lo tramita.

En julio y octubre de 2008, esta Dirección emitió los informes correspondientes al, en aquel momento, proyecto de Ley de Garantía del Derecho Ciudadano a una Vivienda Digna, dado su contenido tributario que establecía un canon sobre las viviendas desocupadas, en una primera versión, y un recargo sobre el IBI para estas mismas viviendas en la segunda.

II. Contenido del proyecto de Ley

Las consideraciones que se realizan a continuación, únicamente hacen referencia a cuestiones relacionadas con los aspectos tributarios del proyecto de ley especialmente contenidos en sus artículos 56 y 57.

El texto incluye la exposición de motivos, 10 capítulos con 90 artículos, 2 disposiciones adicionales, 4 transitorias, 3 derogatorias y 7 disposiciones finales.

En la Sección 1ª sobre vivienda deshabitada, sobreocupada e infravivienda del Capítulo IX, Garantías jurídicas del uso adecuado, de las condiciones de habitabilidad y de la función social de las viviendas del proyecto, en el artículo 56 se define el concepto de vivienda deshabitada. Se entiende por tal aquella que permanezca desocupada de forma continuada durante un tiempo superior a dos años, salvo que concurra motivo que justifique su situación de desocupación continuada.

Se definen como causas justificadas para la desocupación continuada, las viviendas de segunda residencia, los supuestos de traslado de domicilio por causas laborales, de salud, de dependencia o emergencia social, que justifiquen la necesidad de desocupar temporalmente la vivienda o cuando la vivienda se oferte a la venta o alquiler a precios de mercado. Se añade como causa justificada de desocupación, el caso de viviendas cuya titularidad corresponda a una entidad sin ánimo de lucro que la destine a un uso concreto, dirigido a determinados colectivos.

La declaración de vivienda deshabitada podrá acordarla el ayuntamiento correspondiente o, en su defecto, el departamento competente en materia de vivienda del Gobierno Vasco.

Una vez establecido el concepto de vivienda desocupada, en el artículo 57 del proyecto se crea el “canon de vivienda deshabitada” al objeto de fomentar el cumplimiento de la función social de la propiedad de la vivienda. En el artículo se establece la posibilidad de que los ayuntamientos puedan imponer un canon sobre las viviendas deshabitadas existentes en su término municipal. Se define como una imposición de carácter extrafiscal que grava las viviendas declaradas deshabitadas y cuyos ingresos dotarán el patrimonio municipal del suelo.

En su defecto, y entre tanto el citado canon no fuera impuesto por parte de la Administración Municipal, el mismo puede ser establecido por la Administración General de la Comunidad Autónoma y los ingresos se destinarán a las políticas de vivienda desarrolladas por la misma concediendo preferencia al régimen de alquiler.

La imposición del canon recae sobre las personas naturales y jurídicas, así como las herencias yacentes, comunidades de bienes y demás entidades que constituyan una unidad económica o un patrimonio separado, susceptible de imposición y que sean titulares de derecho de propiedad de la vivienda deshabitada siempre que estén también en posesión del derecho de uso de la vivienda. En el caso de que el derecho real de goce o disfrute sobre las viviendas deshabitadas no corresponda al propietario, el canon recaerá sobre los titulares del citado derecho real.

El canon se liquidará por la administración que acordó la declaración de vivienda deshabitada, anualmente y a partir de la firmeza en vía administrativa, de la declaración de vivienda deshabitada.

El tipo impositivo se fija en un importe de diez euros por cada metro cuadrado útil y año.

III. Consideraciones

En el artículo 57 del proyecto se crea un tributo con una finalidad extrafiscal otorgándole la calificación de canon.

Se trata de una prestación patrimonial coactiva cuya finalidad es la financiación de un gasto público que debería calificarse en una de las tres categorías tributarias existentes para determinar su verdadera naturaleza jurídica. Atendiendo a las características de este tributo y como se afirma en el informe jurídico del departamento, “en el presente caso, no hay una prestación de naturaleza pública, lo que lo aleja de las tasas”, al mismo tiempo no se trata de un tributo cuyo hecho imponible consista en la obtención por el obligado tributario de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos, es decir, no estamos ante contribuciones especiales. Nos encontramos, por tanto, ante un nuevo impuesto que pretende gravar las viviendas deshabitadas con el objeto de “fomentar el cumplimiento de la función social de la propiedad de la vivienda”.

Se atribuye a los ayuntamientos la facultad de imponer este canon y, en su defecto, entre tanto el citado canon no fuera impuesto por parte de la administración municipal, el mismo podrá ser establecido por la Administración General de la Comunidad Autónoma. Surge aquí el primer punto problemático de la creación del nuevo impuesto.

Según señala la COJUA en su dictamen nº 76/2004 sobre el proyecto de Ley de Aguas, “la posibilidad de utilizar un instrumento fiscal para lograr determinados objetivos, debe hacerse teniendo la competencia sustantiva en la materia en la que se incide, pero también, respetando el reparto en materia tributaria”.

El régimen del Concierto Económico en vigor (Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco), reconoce la competencia de los Territorios Históricos para mantener, establecer y regular, dentro de su territorio, el régimen tributario de los tributos propios de las Entidades Locales, para lo cual han de atender la estructura general establecida para el sistema tributario local de régimen común y a los principios que la inspiran.

La regulación del régimen en materia tributaria municipal corresponde a las Instituciones Forales de los Territorios Históricos. El establecimiento de nuevo impuesto municipal sería una intromisión en sus competencias.

Por otra parte, al margen del sistema de concierto que regula las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco, cabe recordar que la posibilidad de crear impuestos propios de la Comunidad Autónoma, por parte del Parlamento Vasco, se encuentra expresamente prevista en el artículo 42 b) Estatuto de Autonomía del País Vasco, como posible ingreso de la Hacienda General del País Vasco y siempre “de acuerdo con lo establecido en el artículo 157 de la Constitución y en la Ley Orgánica sobre financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA)”.

También el artículo 17.1 A) b) de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos incluye entre los ingresos ordinarios de la Hacienda General del País Vasco, para el adecuado ejercicio y financiación de todas las competencias que correspondan a las Instituciones Comunes, a “los rendimientos de los impuestos propios de la Comunidad Autónoma, que establezca el Parlamento vasco, así como los recargos que éste pudiera implantar”. De forma esclarecedora, a su vez, el artículo 34.1 a) de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, menciona como tributos propios de la Comunidad Autónoma los impuestos propios que “no estando comprendidos o previstos en el Concierto Económico y no recayendo sobre hechos imposables gravados por el Estado pueda

establecer, en su caso, aquella de acuerdo con lo dispuesto en el apartado b) del artículo 42 del Estatuto de Autonomía”.

Por tanto, el nuevo “canon de vivienda deshabitada” solo cabe ser establecido por la Administración General de la Comunidad Autónoma como impuesto propio.

En cuanto a las limitaciones que la Constitución y especialmente la LOFCA (artículo 6.2 y 6.3) impone a las Comunidades Autónomas en materia de impuestos propios y, en concreto, la coincidencia de la materia impositiva del nuevo impuesto con la del IBI, quedaría resuelta dada la naturaleza extrafiscal del nuevo “canon de vivienda deshabitada” que deriva en una diferencia radical entre ambos impuestos, según las concreciones que sobre materia imponible ha ido realizando el Tribunal Constitucional en los últimos años sobre impuestos autonómicos cuestionados.

A lo dicho anteriormente hay que añadirle una excepción. En el Territorio Histórico de Gipuzkoa, la Norma Foral 3/2008, de 9 de julio, por la que se aprueban medidas fiscales para incentivar la actividad económica, de adaptación del Impuesto de Sociedades a la reforma contable y otras medidas tributarias, recuperó el recargo de la cuota del IBI que en la reforma de las Haciendas Locales del año 2003 se introdujo en los tres territorios históricos y que facultaba a los ayuntamientos a su establecimiento (hasta el 50% de la cuota líquida del impuesto) en el caso de inmuebles de uso residencial que se encontrasen desocupados con carácter permanente, por cumplir las condiciones que se determinase reglamentariamente.

Este recargo fue derogado en 2005 dada la complejidad en consensuar una definición del término vivienda desocupada y los problemas derivados de su aplicación práctica y gestión.

Sin embargo, a partir de 2008, los ayuntamientos del Territorio Histórico de Gipuzkoa pueden exigir un recargo de hasta el 150% de la cuota líquida del IBI a los sujetos pasivos de este impuesto, una vez constatada la desocupación del inmueble, juntamente con el acto administrativo por el que ésta se declare. De nuevo las condiciones a cumplir por el inmueble de uso residencial para ser declarado desocupado se relegaron a un posterior desarrollo reglamentario, desarrollo que, de momento, no se ha realizado.

Por tanto, la implantación del nuevo impuesto en el Territorio Histórico de Gipuzkoa, daría lugar a un supuesto de concurrencia impositiva objetiva previsto en el art. 6.3 LOFCA “los tributos que establezcan las Comunidades Autónomas no podrán recaer sobre hechos imponderables gravados por los tributos locales”. La vivienda desocupada ya está regulada como hecho imponible de un impuesto local en el Territorio Histórico de Gipuzkoa.

Por último, el cumplimiento del principio de reserva de ley en materia tributaria previsto en el artículo 31.3 de la Constitución exige que la creación ex novo de un tributo y la determinación de los elementos esenciales o configuradores del mismo debe llevarse a cabo mediante una ley.

Para considerar cumplido el principio de legalidad tributaria, en el proyecto se debe concretar el diseño de los elementos esenciales del tributo, esto es, la delimitación del hecho imponible, del devengo, de la base imponible y la fijación del tipo de gravamen que, en este caso, supone el único elemento directamente determinante de la cuantía de la deuda tributaria.

En este caso, en el artículo 57 del proyecto se delimitan los elementos esenciales del impuesto salvo lo referido al hecho imponible. Sigue subsistiendo la principal dificultad con que tropieza el tratamiento tributario de la vivienda desocupada, su propia definición. En el artículo 56 del proyecto se identifica vivienda deshabitada con “vivienda desocupada de forma continua durante un tiempo superior a dos años”.

La definición propuesta carece de la precisión y concreción necesarias (debería definir desocupada) para que la situación de una vivienda derive, en la práctica, en la declaración de “vivienda deshabitada”.

Por otro lado, la habilitación normativa para un posterior desarrollo reglamentario se menciona únicamente el artículo 3 letra z), sobre definición de conceptos, y no el artículo que lo regula.

IV. Conclusiones

Como ya se concluía en anteriores informes sobre este mismo tema, la dificultad mas importante del establecimiento de un tributo sobre las viviendas deshabitadas es la de obtener una definición del concepto que determine la posibilidad práctica de declarar una vivienda como deshabitada.

En el diseño del nuevo impuesto, se producen las intromisiones innecesarias en las competencias tributarias de los Territorios Históricos en cuanto a los tributos que pueden imponer los ayuntamientos”.

Efectuada la transcripción del informe, restaría únicamente hacer una referencia a lo dispuesto en el artículo 57.1 del proyecto, en cuya segunda parte se establece que *en su defecto, y entre tanto el citado canon no fuera impuesto por parte de la Administración Municipal, el mismo podrá ser establecido por la Administración General de la Comunidad Autónoma y los ingresos se destinarán a las políticas de vivienda desarrolladas por la misma concediendo preferencia al régimen de alquiler*. Con la citada previsión, el Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes debería aclarar o no si en este último supuesto nos encontramos con un tributo diferenciado, y por tanto de carácter autonómico, diferenciado del tributo municipal.

Asimismo, no se efectúa evaluación económica alguna sobre las previsiones de ingresos que se efectúan en relación con la citada exacción “extra-fiscal”, los cuales aunque deberán destinarse a políticas de vivienda no están incluidos en la relación de recursos del PPS, extremo éste que ya ha sido igualmente mencionado en una apartado anterior del presente informe

- Infravivienda: Así se considera toda edificación o parte de la misma destinada a vivienda que no cumpla con las mínimas condiciones de habitabilidad en los términos establecidos en la presente ley y en la normativa sectorial de aplicación o en la que se promulgue en desarrollo de esta ley.

Cuando las viviendas tengan esta consideración o cuando la vivienda o alojamiento suponga un peligro para la seguridad o salud de las personas o cuando se incumplan las condiciones de habitabilidad que reglamentariamente se determinen (sobre esta última precisión se hace difícil determinar qué es lo que añade, ya que sobre este incumplimiento de las condiciones de habitabilidad pivota el propio concepto de infravivienda, es decir, no se alcanza a comprender la existencia de una vivienda que no reúne las condiciones mínimas de habitabilidad pero que no tenga la consideración de infravivienda). En estos supuestos se establece que los Ayuntamientos podrán dictar una declaración de inhabilitación (no se alcanza a comprender tampoco qué añade el término “definitiva”, en cuanto que los actos

administrativos o son de trámite o son definitivos, y esta declaración en ningún caso se puede considerar como un acto de trámite).

Por consiguiente, mientras no exista una declaración de inhabilitación existirá una presunción de habitabilidad de las viviendas en cuestión, siempre que cuenten con la correspondiente licencia de primera utilización y la calificación definitiva en los casos de viviendas de protección pública,. Se recuerda que la cédula de habitabilidad fue suprimida por Decreto 189/1997, de 29 de julio.

- Vivienda sobreocupada: Una vivienda se encuentra sobreocupada cuando su número de habitantes excede del máximo considerado adecuado en relación a la superficie, número y dimensión de las piezas habitables y condiciones de habitabilidad de la vivienda.

2. Instrumentos públicos para garantizar el uso adecuado y la función social de las viviendas, advirtiendo que los mismos también pueden ser examinados desde la vertiente de intervención en el mercado de la vivienda:

a) Derechos de tanteo y retracto. El proyecto presenta una nueva regulación de los derechos de adquisición preferentemente en la primera y sucesivas transmisiones sobre las viviendas de protección pública y sus anejos, así como sobre locales e inmuebles, incluyendo los suelos no edificados con calificación urbanística de protección pública o destino asimilable al mismo, derogando de esta forma la Ley 7/1988, de 15 de abril, de derecho preferente de adquisición en las transmisiones de viviendas de protección oficial a favor de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Debe advertirse que no se encuentran tasados los supuestos en que ha de ejercerse necesariamente este derecho, por lo que en buena medida esta cuestión estará supeditada a las disponibilidades presupuestarias existentes en la Administración actuante.

b) Desahucio Administrativo. Este instrumento exige un acto declarativo previo, con intervención de los interesados, para declarar la extinción o caducidad del título que otorgaba el derecho de utilización o, en su caso, la ausencia de título alguno para esa utilización.

En todo caso, el texto que se recoge en el artículo 69 debería precisar si “los locales o inmuebles” en cuestión han de tener la calificación de protección pública, o si además han de ser de titularidad pública, como por ejemplo sí se especifica para las viviendas.

Por otra parte, las circunstancias que provocan el inicio de un expediente de desahucio coinciden con la titularidad pública de la Administración, si bien la redacción de la letra f) del artículo 69 ha de ser objeto de aclaración, ya que debería precisarse si el objeto para la

concesión de los préstamos ha sido la transmisión de la propiedad de las viviendas y si la garantía es hipotecaria o no. Asimismo, parece que los citados préstamos son concedidos por el Departamento competente en materia de vivienda, desconociendo si dicha fórmula de fomento se encuentra actualmente vigente.

c) Expropiación forzosa. El proyecto regula esta materia en sus artículos 71 y 72, si bien con notables diferencias entre las viviendas no protegidas y las de protección pública:

- Competencia: En el primer caso la competencia es de los Ayuntamientos (y en su defecto, del Gobierno vasco), mientras que en el caso de VPP la competencia es del Gobierno Vasco a través del departamento competente, salvo en aquéllas que hayan sido promovidas por Diputaciones y Ayuntamientos que serán estas instituciones las competentes, y en su defecto el GV.

- Ámbito: En el primer caso, se circunscribe a viviendas y anejos no protegidos, mientras que en el segundo, además de las viviendas de protección pública y sus anejos vinculados, se extiende a otros locales y edificaciones complementarias, si bien se debería precisar qué se entiende por el término “complementarias”, habida cuenta la trascendencia y relevancia que puede tener la opción expropiatoria.

- La relación de supuestos en los que procede la expropiación es diferente en un caso y en otro. Así, en la artículo 71 se hace referencia al deber de conservación, mantenimiento, mejora y/o rehabilitación, mientras que para las VPP se menciona sólo el deber de conservación y mantenimiento, si bien también se añade el deber de actualizar las instalaciones para hacer efectiva la accesibilidad de las viviendas.

- En un caso el periodo computable de vivienda deshabitada es de dos años, mientras que para las viviendas protegidas es de un año.

- En las viviendas no protegidas se especifica como causa expropiatoria, el uso inadecuado de la vivienda, mientras que esta cuestión no se recoge en el caso de las VPP. En cambio, en relación con estas últimas, se recogen como causas específicas el no destinar la vivienda a domicilio habitual y permanente, la sobreocupación o aquellos casos en que a los que los titulares les sobreviene una situación de capacidad económica o patrimonial en la que, por tres años consecutivos, sus ingresos duplican los máximo establecidos para poder ser adjudicatario de una vivienda protegida (esta *causa expropiandi* acarrea, en nuestra opinión, numerosos problemas de gestión no evaluados por el Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes). Por último, el artículo 72 establece como causa de expropiación la transmisión no autorizada de la vivienda o alojamiento, lo que al parecer conlleva que el ejercicio de la facultad expropiatoria en este caso afecte al nuevo adquirente, lo cual,

independientemente de la acción de regreso que pueda tener, le apremiará a ser más diligente en la exigencia del cumplimiento de todos los trámites que corresponden al transmitente, con inclusión de la autorización de la transmisión que corresponda.

Como acotaciones finales, debe destacarse en primer lugar que, una vez amparada por la propia ley la vía expropiatoria, su propia factibilidad estará condicionada por las propias disponibilidades existentes en las Administraciones actuantes para hacer frente al justiprecio que se establezca. Por otra parte, habida cuenta las diferentes vías por las que se puede optar (artículo 62), en las actuaciones que se realicen se debería justificar cuáles son las razones que justifican la medida expropiatoria. De la misma forma deberían analizarse las posibilidades de utilizar dos instrumentos distintos ante una misma situación irregular. Piénsese, por ejemplo, en una situación en la que no se esté utilizando la vivienda de protección pública para residencia habitual y permanente, lo que podría conducir al inicio de un expediente expropiatorio, al tiempo de que se calificase la actuación como infracción muy grave con las consecuencias sancionadoras que correspondan.

d) Venta o sustitución forzosa. Sin perjuicio de que lo se recoge en el artículo 74 se examine, desde el punto de vista de legalidad, en una estancia posterior, esta Oficina de Control Económico entiende que algunas de sus determinaciones son manifiestamente mejorables.

Así, cabe indicar que el deber de edificación no está regulado en este proyecto, y sí en cambio en la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo, por lo que lo que podría ser viable sería equiparar jurídicamente (*mutatis mutandis*) en este ámbito el deber de rehabilitación con el antecitado deber de edificación. En la citada Ley 2/2006, en su artículo 190, se recogen las medidas a adoptar ante el incumplimiento del deber de edificar, que consisten en expropiar la parcela o el solar, en llevar a cabo su venta forzosa o en proceder a la ejecución del planeamiento mediante la adjudicación de un programa de edificación a un agente edificador, previa declaración municipal de la misma en situación de edificación forzosa.

Cabe advertir, por otra parte, que lo que se instituye en el artículo 41 del proyecto es el deber de conservación y de mejora, para todo tipo de terrenos, construcciones, instalaciones y edificios, por lo que surge la incertidumbre de si dicho deber ha de entenderse similar al deber de rehabilitación. Incluso de la lectura del artículo 41.5 del proyecto parece desprenderse que para las viviendas de protección pública y de alojamientos dotacionales éste se limita al deber de conservación. Este apartado prevé además que en estos supuestos será el Gobierno Vasco la Administración competente.

En otro orden de cosas, cabe indicar que en el proyecto se sustituye la medida correspondiente al agente edificador, en cuanto a su denominación, por la de sustitución forzosa.

Asimismo, desde nuestro punto de vista sería conveniente que la redacción de los artículos 74 y 75 fuese más coherente, y, sobre todo, que se fundamentase adecuadamente la introducción de la expropiación, junto con la venta y sustitución forzosa, en la previsión sobre minoración del valor de la propiedad (apartado 3 del artículo 74).

e) Multas coercitivas. El artículo 76 prevé el establecimiento de multas coercitivas por la Administración actuante en los supuestos de obstaculización, desobediencia o incumplimiento de las órdenes de ejecución que se dicten, todo ello en base a lo establecido en el artículo 99 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Estas multas sí se declaran en el proyecto compatibles con las sanciones que en su caso pudieran imponerse.

El número de multas a imponer será de cinco, sin perjuicio de que en los supuestos de vivienda deshabitada no se establezca límite alguno. Igualmente, en el artículo 76 se regula la cuantía de las multas y su destino, que no es otro que el que las mismas se ingresen en el Patrimonio Público de Suelo de la Administración actuante.

f) Alquiler forzoso de la vivienda deshabitada. Al margen de que el titular de las viviendas deshabitadas pueda ceder su gestión en régimen de alquiler a las Administraciones con competencias en materia de vivienda, el artículo 58 del proyecto establece la posibilidad de imponer el alquiler forzoso de las viviendas declaradas deshabitadas que se ubiquen en ámbitos de acreditada demanda y necesidad de vivienda (condiciones éstas de difícil determinación), exigiéndose igualmente el transcurso de un año desde la declaración de vivienda deshabitada.

Interesa destacar que tras la resolución por la que se declara la procedencia de imponer el alquiler forzoso, la Administración actuante podrá realizar las obras de acondicionamiento o mejora que resulten precisas para poder destinar la vivienda al alquiler, siendo estos gastos (la gestión y el coste de las obras) sufragados por el titular de la vivienda.

Para finalizar este apartado, entendemos que hubiera sido conveniente establecer previsiones sobre la compatibilidad en el tiempo de medidas diferentes, como pueden ser, para el caso de las viviendas deshabitadas, las multas coercitivas y el canon para dichas viviendas.

9º.- Inspección, disciplina y régimen sancionador.

1. La regulación de la Inspección, presenta notables diferencias respecto del proyecto de ley de garantía del derecho ciudadano a una vivienda digna, que fue tramitado y aprobado por el Consejo de Gobierno en la anterior legislatura.

Una de las más significativas se produce en el ámbito de la inspección, de forma que ya no se produce una remisión a un determinado tipo de viviendas (por ejemplo, la vivienda protegida) sino que únicamente se hace referencia (o así habrá que entenderlo) a las administraciones competentes, a la cuales la presente Ley les asigna determinadas funciones.

Asimismo, procede advertir que en el artículo 77.2 se establece que las administraciones públicas podrán “otorgar” determinadas facultades de vigilancia y control a entidades públicas o privadas, si bien en el expediente remitido se deberían haber determinado los límites de ese otorgamiento, y la forma jurídica para posibilitar que dichas funciones puedan ser realizadas, por ejemplo, por entidades privadas.

El artículo 79 prevé la posibilidad de adopción de medidas provisionales. Habrá que entender que será en los supuestos en que se incoen diligencias, y que podrán suscitar el inicio de un procedimiento sancionador (habría que entender que también se podrían iniciar otros procedimientos). Ahora bien, junto a la adopción de medidas provisionales (aunque el artículo 78.2 habla de “medidas cautelares”), se establece la posibilidad de adoptar “medidas de reconducción de la situación creada”, lo que en nuestra opinión exigiría un acto administrativo declarativo, sin que sea bastante la incoación de diligencias por parte de la inspección. Entre estas últimas medidas el proyecto incluye la devolución del importe del sobreprecio, aunque debería haberse justificado si esta vía administrativa puede ser jurídicamente aceptable, o si, por el contrario, para la recuperación de lo pagado en exceso habría que acudir a la vía judicial.

2. Régimen sancionador (se advierte que el título de la Sección 2ª “tipificación de las infracciones” del Capítulo X puede no ser totalmente descriptivo del contenido de dicha Sección).

Sobre la tipificación de las infracciones, el artículo 80 señala que *son infracciones en materia de vivienda todas las acciones tipificadas como tales por la presente ley, así como las que se prevean reglamentariamente dentro de los límites establecidos por la legislación aplicable en materia sancionadora.*

Dejando para el posterior trámite de control de legalidad que habrá de realizarse en la tramitación del presente expediente, el análisis sobre la viabilidad para la tipificación de infracciones en vía reglamentaria y la acotación que se efectúa en el texto sobre los límites establecidos por la legislación aplicable en materia sancionadora, esta Oficina de Control Económico quiere efectuar una breve comentario sobre esta problemática.

Así, dentro de las infracciones muy graves, no encontramos, por ejemplo, con la letra i) del artículo 81, que tipifica como tal *“Realizar publicidad de venta de viviendas de protección pública o de alojamientos dotacionales sin la previa aprobación del texto por parte del departamento competente en materia de vivienda del Gobierno vasco o sin ajustarse a las normas reglamentarias aplicables”*. También podríamos traer a colación la letra r) que establece como sanción grave *“suministrar por parte de las compañías de agua, gas, electricidad, telecomunicaciones y otros servicios comunitarios, sin la existencia de licencia de primera ocupación y, en su caso, sin resolución de la calificación definitiva de vivienda o alojamiento protegido”*.

Insistiendo en que las menciones efectuadas han de ser consideradas meramente ejemplificativas y que, por lo tanto, no son exhaustivas de todos los supuestos que se pudieran producir, respecto de la primera de las infracciones hay que decir que no se conoce en esta instancia en qué reglamentación se establece esta obligación (ya que la misma no está establecida en el proyecto que se examina). Es más, en la citada letra i) se realiza una referencia en la tipificación de la infracción de *“sin ajustarse a las normas reglamentarias aplicables”* las cuales no son precisadas y que al menos esta Oficina las desconoce. Como resumen de esta argumentación debe resaltarse el hecho de que no todas las obligaciones, cuyo incumplimiento puede constituir una infracción están recogidas en el proyecto remitido, sino en otra normativa sectorial no precisada, y por ello no se puede contrastar si la misma se mantiene vigente y en qué términos. Esta circunstancia puede constituir un factor generador de inseguridad jurídica al no conocerse por los interesados el contenido exacto de la obligación que ha de ser cumplimentada.

En relación con la infracción contenida en la letra r) la problemática es diferente, ya que esta obligación sí está recogida en el artículo 214 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de suelo y urbanismo, si bien con algunas variaciones. El citado artículo dice así:

1. Las empresas suministradoras de servicios de energía eléctrica, agua, saneamiento, gas y telefonía exigirán, para la contratación provisional de los respectivos servicios, la acreditación de la licencia urbanística, y fijarán como plazo máximo de duración del contrato el establecido en ella para la ejecución de las obras o la realización de los trabajos, transcurrido el cual no podrá continuar la prestación del servicio.

2. Las empresas citadas en el apartado anterior exigirán, para la contratación definitiva de los suministros o servicios respectivos, la siguiente documentación:

a) La licencia de usos y actividades cuando la edificación fuera nueva o se hubieran realizado actos u operaciones sujetas a dicha licencia.

b) Licencia municipal de primera utilización en todo caso y además el acto por el que se otorga calificación definitiva cuando se trate de viviendas de protección oficial.

Como diferencias más significativas respecto del artículo transcrito podemos citar que en el proyecto de Ley en la tipificación de la infracción se incluyen las comunicaciones y otros servicios comunitarios; no se hace referencia a la licencia de usos y actividades; y se utiliza el término primera ocupación, en vez de primera utilización.

Además de lo anterior, la ubicación de esta obligación en la Ley 2/2006, de 30 de junio, exigiría examinar con profundidad cuál ha de ser el régimen sancionador si el establecido en dicha ley, o si por el contrario prevalecería el que ahora se propone y que por lo tanto derogaría para este supuesto concreto la anterior normativa, si ello fuera necesario.

Las cuantías de las sanciones, que nutrirán los recursos económicos del PPS en lo que corresponde a la Administración General, aumentan notablemente en relación al anterior proyecto que tramitó el entonces Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales. Así, la cuantía máxima para infracciones muy graves va a pasar de 30.000,- € a 600.000,- €, incremento de tanta trascendencia que debería haber sido justificado suficientemente en el expediente remitido. Como dato relevante procede traer a colación que el importe total de ingresos previsto para 2012 en el programa presupuestario 4312 “Vivienda”, en concepto de sanciones, se eleva a 175.000,- €.

Por último, en cuanto a los órganos competentes en lo que corresponde las sanciones mediante multas que no superen los 500.000,- €, cabe resaltar que en la actualidad pueden surgir problemas para la determinación del órgano competente. En ese sentido, habría que acudir a lo dispuesto en el Decreto 607/2009, de 24 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes, cuyo artículo 12.q) asigna a la Dirección de Planificación y Procesos Operativos de Vivienda “el inicio y la resolución de los expedientes sancionadores por infracciones del régimen legal de viviendas de protección oficial del promoción privada y de promoción pública y por deficiencias higiénico sanitarias”. Esta previsión estaría, por una parte, derogada parcialmente (multas con importes superiores a 500.000,- €), y por otra, el ámbito de los expedientes sancionadores que se menciona podría no coincidir con el que ahora se plantea en el proyecto.

10º.- Agentes que intervienen en la prestación de servicios inmobiliarios. Esta regulación se introdujo en el proyecto, cuando su tramitación se encontraba ya muy avanzada y sin que a esta Oficina le consten las razones de oportunidad y de legalidad para dicha opción normativa. Al menos, en la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, de Cataluña, que puede considerarse como una de las fuentes inspiradoras de la que ahora se analiza, en la

exposición de motivos se recogió lo siguiente (explicación ésta o similar que debería haber sido incluida también en el presente proyecto):

“También se introducen criterios de transparencia en el mercado inmobiliario con el establecimiento de los requerimientos a que deban sujetarse las actividades de los diferentes agentes que intervienen en la promoción, construcción y transacción inmobiliaria, sólo en lo que afecta directamente a los objetivos y procedimientos de la presente Ley y sin pretender, por tanto, la regulación de profesiones tituladas o no. Así, a efectos de la presente Ley son agentes inmobiliarios las personas que se dedican a prestar servicios relacionados con la transacción, y se exige que el ejercicio de esta actividad se sujete a los mínimos requisitos que deben permitir que la adquisición o alquiler dejen de producirse en un contexto de desprotección excesiva en comparación con la compra o el uso de cualesquiera otros bienes. A tales efectos, se dispone la creación de registros de homologación de los agentes vinculados con la vivienda, registros que se configuran como obligatorios o voluntarios según los colectivos a los que afectan y deben funcionar como garantías de responsabilidad ante los consumidores en tanto que se potencian la seriedad y profesionalidad en el sector”.

1. Administradores de fincas. Sin hacer referencia a la no exigencia de colegiación, lo cual es ya de general aceptación sin esperar al desarrollo de lo previsto en la Disposición Transitoria cuarta de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Ley Ómnibus), el contenido del apartado 2 de la Disposición adicional primera del proyecto, coincide en esencia con lo dispuesto en el artículo 13.6 de la Ley de Propiedad Horizontal. En todo caso, las variaciones introducidas deberían haber sido adecuadamente fundamentadas.

2. Agentes de la Propiedad Inmobiliaria. Para este tipo de agentes la regulación, además de lo dispuesto en la normativa catalana, encuentra fundamento en el artículo 3 de la Ley 10/2003, de 20 de mayo, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes. Ahora bien, la regulación por la que se opta debería haber sido igualmente justificada por el Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes

3. Para ambos tipos de agentes se prevé la creación de Registros de Homologación de carácter voluntario, sin que se prevea cuál será la Administración competente para su gestión.

Asimismo, pese a la remisión a los desarrollos reglamentarios que se planteen, el proyecto incluye algunas cuestiones mínimas, significando entre ellas aquéllas de carácter obligatorio y que puedan tener incidencia económica para los agentes, como puede ser la constitución de una garantía financiera suficiente para responder de las cantidades que reciben en el ejercicio de su actividad (no se precisan los parámetros para la determinación de su importe ni tampoco cómo se realizará la gestión de las garantías). Igualmente, estos agentes deben constituir y mantener una póliza de responsabilidad civil, con vigencia permanente, que les permita responder del ejercicio de su actividad mediadora.

No se ha previsto tampoco, como ya hemos apuntado con otros Registros en el presente informe, si la inscripción en los mencionados Registros será objeto de la aplicación de una tasa o de un precio público, en la forma establecida en el Texto Refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos, aprobado por Decreto legislativo 1/2007, de 11 de septiembre. Tampoco se han efectuado previsiones sobre los medios humanos y materiales necesarios para su gestión.

11º.- Promoción y/o adquisición de conjuntos residenciales por asociaciones de sin ánimo de lucro. Se instituye una nueva forma de propiedad cuya titularidad pertenecerá a la asociación, sin que puede transformarse en propiedad horizontal o cualesquiera otros regímenes privados de propiedad, tomando como fundamento el acuerdo adoptado en el Parlamento Vasco en fecha 19 de octubre de 2011.

Se establece igualmente que la promoción y/o adquisición de un conjunto de viviendas de estas características podrán ser objeto de ayudas públicas, siendo destinataria de las mismas la propia asociación. En todo caso, en el texto de la disposición adicional no se hace mención a que sean viviendas de protección pública, y tampoco a los créditos cualificados, ya que, sin perjuicio de la posible existencia de otras ayudas, también habría que prever la posible existencia de otras formas de financiación.

12º.- Disposición Finales. En el presente trámite efectuaremos algunos apuntes respecto de algunas de las incluidas en el proyecto:

Primera. Examinado el texto propuesto, habrá que entender que, salvo en aquellos supuestos en que en el proyecto se haga referencia expresa a una Orden de la Consejera o Consejero competente en materia de vivienda del Gobierno Vasco, será sólo el Gobierno Vasco el competente para el desarrollo reglamentario de la Ley, mediante disposiciones con rango de Decreto (Cabe significar que la Disposición Final primera de la Ley 2/2006, de 30 junio, de Suelo y Urbanismo es todavía más precisa en ese sentido).

Cuarta. Se modifica el artículo 27 de la Ley 2/2006, de 30 junio, al suprimir su apartado 4, que disponía que *los municipios no obligados a reservar suelo con destino a vivienda protegida, cuando no contemplen reserva alguna, vienen obligados a destinar a vivienda protegida las parcelas que reciban de la gestión de un área, sector o unidad de ejecución residencial.* Se argumenta por el Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes que la vinculación de las parcelas al correspondiente Patrimonio Municipal de Suelo (PMS) constituye ya suficiente garantía sin necesidad de someter a estos pequeños municipios a tal

rigidez y a la posibilidad, incluso, de la devaluación de su adjudicación cuando el planeamiento les atribuye parcelas residenciales libres.

Quinta. Se modifica igualmente el artículo 80 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, que, en primer lugar, obedece a la adaptación de las nuevas denominaciones y tipologías de las viviendas protegida, y, en segundo lugar, se persigue propiciar y fomentar la cohesión social, de forma la distribución espacial de la edificabilidad urbanística residencial destinada a reserva de vivienda protegida pueda materializarse en el conjunto de la edificabilidad urbanística residencial de cada área, sector, o unidad, sin que deba confinarse en bloques o portales específicos (a estos efectos se ha añadido un nuevo apartado en dicho artículo 80).

Sexta. En diferentes apartados del presente informe se ha venido propugnando la supresión de la Disposición Final sexta del proyecto, al incluir su contenido en diferentes artículos del texto remitido. Como consecuencia de ello se debería incluir en la Disposición Derogatoria segunda del proyecto junto a la Disposición Adicional novena, también la octava, ambas de la Ley 2/2006, de 30 de junio.

En todo caso, todavía no hemos efectuado un pronunciamiento respecto del apartado 4 de dicha Disposición Final sexta, si bien a falta de una propuesta departamental, bien podría ser recogida como un apartado nuevo en el artículo 10 del proyecto. Se recomienda, sin embargo, suprimir la expresión “a efectos estadísticos”, para así soslayar la potencial incidencia en el área de estadística, y en la necesidad de un pronunciamiento de la Agencia Vasca de Protección de Datos o de la Comisión Vasca de Estadística.

IV. INCIDENCIA ECONÓMICA PRESUPUESTARIA.

De conformidad con lo exigido en el artículo 10.3 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de Disposiciones de Carácter General, en el expediente que acompaña la elaboración de la norma ha de figurar una memoria económica que exprese “*la estimación del coste a que dé lugar, con la cuantificación de los gastos e ingresos y su repercusión en los Presupuestos de la Administración Pública, las fuentes y modos de financiación, y cuantos otros aspectos se determinen por la normativa que regule el ejercicio del control económico normativo en la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi. También evaluará el coste que pueda derivarse de su aplicación para otras Administraciones públicas, los particulares y la economía general*”.

Por lo que respecta de forma específica a la normativa que regula el ejercicio del control económico normativo, el artículo 42 del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, exige para la emisión del

informe de control económico normativo, la remisión de una memoria que, entre otras cosas, realice una cuantificación de los gastos e ingresos presupuestarios que ocasione la entrada en vigor de la norma; determine los modos de financiación de tales gastos; describa los antecedentes y justifique la necesidad de la disposición; describa el programa económico presupuestario en el que se inserta la disposición, con identificación de los objetivos, acciones e indicadores afectados; realice una evaluación económica y social de su aplicación; y aporte cuantos datos, informes y estudios permitan conocer las líneas generales y los presupuestos jurídicos habilitantes de la regulación propuesta.

El dictamen nº 43/1999 CJA indica, igualmente, que el fin último de realizar una previsión sobre la viabilidad de la norma puede requerir, además del estudio de gasto público que genere, un análisis más amplio que tenga en cuenta el esfuerzo económico que a la sociedad va a suponer la aplicación de la regulación de que se trate y lo contraste con los beneficios económicos o de otro tipo que ésta pueda producir, realizando, a continuación, una ponderación de ambos extremos a la luz del principio de proporcionalidad.

Se trata, en definitiva, de que, dentro del proceso de reflexión previo a la aprobación de la norma, se realice una completa evaluación del gasto público que comporta la regulación pretendida, y ello con objeto de garantizar el cumplimiento de los principios de economía y eficacia en el gasto público. Y de que se valore también la incidencia económica de la norma en los particulares y en la economía en general, a fin de garantizar su razonabilidad y viabilidad.

A la vista del contenido de la memoria económica que obra en el expediente, se efectúan las siguientes consideraciones.

1. Con carácter previo debemos resaltar que la concreta y total definición del derecho a una vivienda queda a determinación reglamentaria (por ejemplo, artículo 9 del proyecto), por lo que, hasta la completa configuración de tal derecho, no puede realizarse una evaluación definitiva del impacto económico global que comporta el reconocimiento del derecho. Sí se establece en el propio texto legal (artículos 1 y 8), sin embargo, una obligación, para las administraciones públicas vascas en materia de vivienda, con directa e importante trascendencia económica.

Respecto del cumplimiento de la citada obligación, en base a la memoria aportada por el Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes, debemos realizar las observaciones siguientes:

- Para el análisis de la demanda de viviendas de alquiler el Departamento promotor de la iniciativa toma como punto de partida el número de solicitudes existentes en el Registro de

Etxebide demandando únicamente una vivienda en régimen de alquiler, a fecha junio de 2011 (24.000 solicitudes).

- Vinculado a lo anterior, en la memoria económica se utiliza otro concepto complementario, cual es el de la demanda prioritaria, que es el que, al parecer, corresponde con el derecho subjetivo que se consagra en el presente proyecto de Ley. Así, para el primer año de vigencia de la Ley (2012), se fija en 412 viviendas las necesarias para satisfacer el citado derecho subjetivo, todo ello en base a la implantación gradual de ese derecho en la forma prevista en la Disposición Transitoria quinta del proyecto.

- De esta forma las proyecciones que se realizan de necesidades de nuevas viviendas (incluidas los alojamientos dotacionales) se efectúan a dos niveles. Una relativa a la demanda total de viviendas de VPP en base al registro de solicitantes de Etxebide y otras aquéllas que, siendo solicitantes, se les pueda reconocer el derecho subjetivo al disfrute de una vivienda digna y adecuada. Del examen de la memoria económica aportada podemos detenernos en tres fechas (la correspondiente a 2012, en el entendimiento de que es la fecha prevista para la entrada en vigor de la ley; la correspondiente a 2016, ejercicio en el que se puede considerar la aplicabilidad del derecho subjetivo en toda su intensidad; y, por fin, la correspondiente a 2025, que puede considerarse como el horizonte final de la Ley en el que se sitúa la memoria económica departamental. En las citada fechas éstas son las previsiones de demanda de viviendas de VPP en alquiler que se prevén:

Año	Demanda VPP alquiler	Demanda prioritaria
2012	25.527 viviendas	415 viviendas
2016	34.974 viviendas	8.805 viviendas
2025	61.664viviendas	15.513 viviendas

Ha de indicarse, en todo caso, que el Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes utiliza como hipótesis para determinar la cifras de demanda de viviendas de alquiler el que dicha demanda crecerá con una tasa de 6,5% anual acumulativo. En relación con la demanda prioritaria, su hipótesis de crecimiento se basa en el supuesto de que “aproximadamente” una tercera parte de la demanda en alquiler agregada cada año se encontrará en esta situación. Cabe, asimismo, señalar que el porcentaje que constituye la demanda prioritaria frente a la demanda total en alquiler, tanto en 2016 como en 2025, es similar (25,15 %).

El ritmo de aportación anual de nuevas viviendas para el alquiler que se prevé es el siguiente, en el periodo 2011- 2016 (se ha recogido exclusivamente este periodo, pero debe advertirse que en la memoria económica departamental la proyección se realiza hasta 2025).

Año	Viviendas terminadas alquiler	Alojamientos Dotacionales	Nueva oferta (nuevas + ADAs)	Bizigune (y otras fórmulas de intermediación)	Total Nuevas aportaciones (nueva oferta + Intern.)	Rotaciones	Total (Nuevas + rotaciones)
2011	1.100	300	1.400	200	1.600	2.078	3.878
2012	1.000	400	1.400	1.500	2.900	2.447	6.847
2013	1.000	400	1.400	1.500	2.900	2.957	7.357
2014	1.000	400	1.400	500	1.900	3.138	5.538
2015	1.000	400	1.400	500	1.900	3.417	5.817
2016	1.000	250	1.250	500	1.750	3.623	5.873
Total	6.832 (1)	2.275 (2)	9.707 (4)	4.763 (3)	13.870 (4)	17.660	36.293 (4)

(1) Se le suman 732 viviendas de 2010.

(2) Se le suman 125 alojamientos de 2010.

(3) Se le suman 63 intermediaciones de 2010

(4) En estos totales se incluyen los datos correspondientes de 2010

La memoria económica señala a este respecto que el modelo de estimación desarrollado apunta a que gracias a las nuevas edificaciones de viviendas y a la rotación del parque en alquiler, la demanda podría estar cubierta para el año 2017 (existirán 37.832 viviendas en oferta, frente a 37.248 viviendas que constituirían la demanda total de viviendas prevista), en el caso teórico de que todas las viviendas pudieran estar destinadas a este colectivo, y para el 2023 teniendo en cuenta los inevitables desequilibrios territoriales entre la oferta y la demanda y las consiguientes dificultades en el proceso de adjudicación. Con los citados ajustes el Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes cuantifica en 12.882 viviendas la demanda total no cubierta para 2016. Con este dato, utilizando el porcentaje del 25,15 % antes señalado, podríamos indicar que la demanda prioritaria no cubierta en ese ejercicio, en el que en principio estaría en plenitud el derecho subjetivo a una vivienda digna y adecuada, podría ascender a 3.236 viviendas.

Ya hemos señalado cómo el artículo 9.2 del proyecto establece que *en defecto de vivienda o alojamiento, y con carácter subsidiario, esta satisfacción podría verificarse mediante el establecimiento de un sistema de prestaciones económicas*. Sobre estas prestaciones nada se dice sobre sus características, dimensión económica y compatibilidad con otras ayudas. Procede advertir, además, que no es un problema que haya de surgir necesariamente en 2016, sino que en los ejercicios anteriores de implantación progresiva también pueden producirse los mismos desajustes entre demanda y oferta, por lo que la implantación del sistema de prestaciones económicas podría ser necesaria con anterioridad al ejercicio 2016.

- Por último, aunque los programas de intermediación serán gestionados por el Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes, nada se especifica sobre los compromisos a adoptar en la aportación de nuevas viviendas por cada una de las Administraciones actuantes (principalmente Gobierno Vasco y Ayuntamientos). Esta

distribución de compromisos inter-administraciones es especialmente importante a la hora de dimensionar económicamente la incidencia presupuestaria del proyecto para cada institución.

Complementariamente, los compromisos de promoción de viviendas para el alquiler que adopten las otras Administraciones tendrían igualmente incidencia en la cuantía de las subvenciones que esta Administración otorgaría a los distintos agentes para el fomento de la promoción del alquiler.

En todo caso, se recuerda que la acción prevista en el artículo 6 del proyecto se deberá ejercer ante el Departamento competente en materia de vivienda del Gobierno Vasco. Ahora bien, el apartado 3 del artículo 6 establece que las “Administraciones Municipales” (habrá que interpretar que son los Ayuntamientos) que dispongan de viviendas; alojamientos dotacionales y/o suelo residencial o de equipamiento dotacional calificado con posibilidad de construir alojamientos dotacionales, colaborarán con el departamento competente del Gobierno Vasco, en los términos que se establecen en dicho apartado.

2. El cumplimiento de las previsiones señaladas tiene una clara incidencia económica de forma que la memoria económica que obra en el expediente señala lo siguiente:

“El impacto presupuestario derivado del incremento de edificación en alquiler y del incremento de las viviendas captadas en el programa de intermediación necesarios para necesarios para dar cumplimiento a la Ley, se cifra para el conjunto del periodo 2012-2025 en un total de 545 millones de euros, esto es, un incremento medio anual próximo a los 39 millones de euros.

El incremento presupuestario es creciente a lo largo del periodo de análisis, partiendo de unos 12 millones de euros en 2012 y 23 millones de euros en 2013, hasta alcanzar un importe de 51 millones de euros en 2025.

Este incremento de los costes presupuestarios se explica por lo mecanismos de cesión de viviendas en arrendamiento desde el nuevo mecanismo de colaboración público-privado recientemente puesto en marcha y por el incremento de los costes de los programas de intermediación al alquiler sobre lo previsto inicialmente en el Plan Director de Vivienda y Regeneración Urbana 2010-2013”.

En todo caso, en la memoria económica de un cuadro, cuya fuente es la Estadística de Vivienda Vacía 2009, que fija el impacto presupuestario asociado al derecho subjetivo a la vivienda en 559,93 millones de euros, cantidad ligeramente superior a la antes señalada, pero sin que el Departamento promotor de la iniciativa normativa haya aportado las razones que justifican el desase económico existente entre ambas, que se eleva a 14,93 millones de euros para todo el periodo.

Lo transcrito en los párrafos anteriores es lo más reseñable en relación con las exigencias establecidas en el antecitado artículo 42 del Decreto 464/1995, de 31 de octubre,

por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, la citada información resulta notablemente insuficiente en opinión de esta Oficina de Control Económico para la materialización del presente trámite de control económico-normativo.

Ello es todavía más necesario si con un horizonte de 14 años (2012-2025), el gasto medio anual que conllevará la nueva Ley ascenderá a 39-40 millones de euros, lo que supone frente al gasto presupuestario real del programa de vivienda de 2010 un incremento del 21,9%. Si se utiliza como referencia el gasto consolidado del Grupo Vivienda en 2010, el incremento es del 10,6 %. Como los incrementos que se plantean guardan una directa relación con unos escenarios presupuestarios inciertos en los próximos años, la viabilidad económica de la nueva norma, en relación con el derecho subjetivo que se instituye, debería haber sido justificada de forma adecuada, ya que su materialización podría conllevar un mayor endeudamiento o una alteración de las prioridades de gasto público.

Por ello, sería recomendable que la memoria económica hubiera realizado un esfuerzo por cuantificar de forma más completa los costes e ingresos que la aplicación de las previsiones de la Ley ha de implicar, y ello no sólo respecto de esta Administración sino también respecto de las Administraciones Locales afectadas, a las que el texto del proyecto impone mandatos con importante trascendencia económica que no son evaluadas.

Sobre toda esta problemática, cabe apuntar que la Dirección de Presupuestos, a nuestra solicitud formulada en fecha 19 de diciembre de 2011, ha emitido el informe correspondiente en fecha 2 de marzo de 2012 (se adjunta como Anexo IV a este informe), con el siguiente contenido::

“1.- OBJETO DEL INFORME

El Decreto 568/2009, de 20 de octubre, por el que se establece la estructura y funciones del Departamento de Economía y Hacienda, define entre las funciones asignadas a la Dirección de Presupuestos la de emisión de los informes que correspondan en relación con las propuestas normativas, convenios y acuerdos de contenido económico relevante a fin de evaluar el impacto presupuestario y proponer medidas de ajuste correspondiente, de conformidad a lo establecido en el artículo 27.4 de la Ley 14/1994, de 30 de junio, de control económico y contabilidad de la CAE.

Recibida la documentación relativa al anteproyecto de la Ley de Vivienda, esta Dirección de Presupuestos analizará exclusivamente el previsible impacto presupuestario que se puede producir con la puesta en marcha de la presente Ley.

2.- ASPECTOS RELEVANTES DE LA LEY:

- Lo más relevante de la ley se refiere al reconocimiento de forma explícita y como derecho subjetivo, el derecho a la ocupación legal estable de una vivienda, a favor de quienes, no disponiendo de una vivienda digna y adecuada en la mencionada acepción, carecen de los recursos económicos precisos para conseguir una, existiendo la posibilidad del recurso a la vía jurisdiccional precisa para hacer efectivo el derecho subjetivo.

La satisfacción del derecho de acceso a la vivienda que establece esta ley esta condicionada al cumplimiento de determinados requisitos que se establecen en el artículo 9. En tanto en cuanto no se determinen reglamentariamente lo dispuesto en el apartado 3.c) de este artículo, la Disposición transitoria quinta determina los criterios para su implantación de una manera gradual atendiendo a las necesidades más urgentes, en función del nivel de ingresos anuales, al número de miembros de la unidad de convivencia y a la antigüedad en la inscripción en el registro oficial de demandantes.

La norma opta por otorgar preferencia a la vivienda en alquiler como la forma más adecuada para la resolución del derecho subjetivo a la vivienda.

Debido a la insuficiencia del parque de viviendas para dar cobertura a las exigencias a corto plazo, se arbitra la posibilidad subsidiaria de suplir con una prestación económica. Al respecto, el proyecto de Ley reconoce al departamento competente en materia de vivienda el ejercicio de la competencia en materia de prestación complementaria de vivienda.

- Se crea el Patrimonio Público de Suelo de la Administración General de la CAE como instrumento legal para lograr la satisfacción del derecho a la vivienda.
- Fondo de Garantía y Compensación
- Impulso y fomento de la conservación, rehabilitación, reforma y renovación del parque existente de viviendas y alojamientos tanto públicos como privados, así como de la recuperación socio-económica y regeneración de barrios, conjuntos urbanos, núcleos rurales y áreas degradadas.
- Fianzas

3.- ASPECTOS ECONÓMICOS DE LA LEY:

Respecto al impacto presupuestario que por la aplicación de la ley se pudiera prever, la memoria económica remitida hace referencia a las necesidades presupuestarias adicionales asociadas al derecho subjetivo a la vivienda y a las ayudas para la financiación de los honorarios de las Inspecciones Técnicas de Edificios (ITE).

Asimismo, en la exposición de motivos de la ley y en la memoria económica se insinúa, sin avanzar más en ello, la importancia del volumen de las fianzas a constituir en los arrendamientos para su movilización o empleo en el estímulo de las políticas públicas de vivienda.

La redacción del artículo 6, sobre el derecho ciudadano a acceder a una vivienda digna, combinado con lo dispuesto en el artículo 9 y en la disposición transitoria quinta del texto legal, presenta un derecho subjetivo universal al acceso a una vivienda marcado con un carácter progresivo que será materializado mediante normas de desarrollo reglamentarios posteriores que permitan la ampliación del número de sus destinatarios en función de que lo hagan posible los recursos económicos y los alojamientos disponibles.

Desde el tercer mes a partir de la entrada en vigor de la ley, se adoptarán de forma gradual las medidas de fomento oportunas para garantizar el derecho de acceso a una vivienda protegida en régimen de alquiler, un alojamiento dotacional o una vivienda libre obtenida mediante el programa de intermediación al alquiler, a las unidades de convivencia, demandantes de alquiler inscritas en el registro oficial con una antigüedad de cuatro a más años, con tres o más miembros e ingresos inferiores a quince mil euros anuales el primer año, a añadir el segundo año los de dos miembros e ingresos inferiores a doce mil euros y, a partir del tercer año los de un miembro e ingresos inferiores a nueve mil euros. En defecto de vivienda, el derecho de acceso será satisfecho mediante una prestación económica.

Tal y como se menciona en la memoria económica, para la constitución de un parque público de viviendas en alquiler para la aplicación de este derecho subjetivo implicará el lanzamiento de fuertes

líneas de actividad desde las entidades públicas locales y autonómicas con importantes efectos económicos.

Por una parte, conforme a las estimaciones de demanda previsible en un horizonte de 10 años junto con las tendencias que se han simulado hasta el año 2025, y por otra, las estimaciones de producción para dicho período, el derecho subjetivo o la demanda global de inscritos en Etxebide con demanda de vivienda en alquiler podría quedar cubierto el año 2016 ó el año 2020 si se consideran los desequilibrios territoriales entre oferta y demanda, generando a partir de dicho año una oferta pública de viviendas en alquiler con un margen de holgura como para atender otras situaciones y demandas de viviendas adicionales. El ritmo de edificación estimado cubriría desde el inicio a la demanda fijada como prioritaria por la disposición transitoria quinta.

La memoria considera que habría que edificar anualmente entre 1.600 y 1.500 viviendas protegidas para alquiler entre el 2012 y 2020 y, 1.000 viviendas a partir de 2021. Respecto a los alojamientos rotacionales, se edificarían una media de 600 viviendas anuales entre el 2012 y 2014 y, 250 viviendas nuevas anuales a partir del 2015. Desde el programa de intermediación del alquiler se incorporarían anualmente al parque 500 viviendas. Este ritmo de evolución incremental configuraría un parque público en alquiler que pasaría de tener 20.120 viviendas en 2010; en 2016 el modelo estima tener casi 35.000; en 2020 se situaría en alrededor de 44.000 viviendas, llegando a tener 52.745 en 2025, es decir, se incrementaría el parque en 32.625 viviendas, de las cuales 7.200 provendrían del programa de intermediación al alquiler.

Con estos datos se presenta, sin ningún detalle complementario, el coste presupuestario adicional imputable al desarrollo de esta ley en relación al derecho subjetivo a la vivienda. Este mayor coste, producido en el período comprendido entre el 2012 y 2025, se valora en un total de 545 millones de euros, el cual parte con 12 millones de euros adicionales en 2012, 23 millones en 2013, hasta alcanzar un importe de 51 millones de euros en 2025.

Por último, se desconoce si los costes adicionales que se presentan son netos de los ingresos o no debido a que no se menciona ni se efectúa una valoración al respecto de los ingresos adicionales que este proyecto originará a los que actualmente se obtienen en concepto de alquileres.

Asimismo, no se valora, aunque si se comenta en la memoria, la no posibilidad de calcularlo, las reducciones de gasto que se producirían en los diferentes conceptos de ayudas al pago del alquiler de la vivienda habitual que concede el Departamento de Empleo y Asuntos Sociales.

Fianzas: Tanto en la exposición de motivos del proyecto de ley como en la memoria económica se menciona la posibilidad de la utilización de los fondos procedentes de los depósitos de las fianzas para la financiación de las políticas de vivienda. En la manera en la que está expuesto, de lo que se trataría es de poder financiar gastos presupuestarios adicionales para vivienda con tales recursos, que análogamente debieran ser asimismo de naturaleza presupuestaria. El problema es que esta práctica traería consecuencias en la cuantificación del déficit, dada la diferente naturaleza económica de los ingresos y de los gastos; efectivamente estos últimos tendrían naturaleza financiera, no formarían parte del rango de capítulos presupuestarios entre el 1 y 7, mientras que los gastos normalmente sí lo harían; el neto de esta operación da lugar a un déficit, lo cual trunca la expectativa de que puedan utilizarse presupuestariamente de manera inocua los recursos obtenidos mediante los depósitos de fianzas

4.- CONSIDERACIONES FINALES E INFORME DE LA DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS:

De todo ello, la Dirección de Presupuestos entiende que:

El contexto económico y presupuestario en el que se presenta la iniciativa de reconocer como derecho subjetivo el acceso a una vivienda no es favorable para su puesta en marcha. La oscura perspectiva que presentan los escenarios presupuestarios añadido a la situación de déficit que las cuentas de la administración presentan y los ajustes que aún va a ser necesario realizar, hacen muy arriesgado tomar una iniciativa a ese respecto, especialmente cuando, como en este caso, se trata, en

una estimación cuyo soporte técnico además no se ha podido verificar, de una necesidad adicional de recursos de decenas de millones de euros.

La necesidad de avanzar en la reducción del déficit junto con lo incierto del escenario de los ingresos públicos conlleva la necesidad de adoptar una actitud muy prudente en cuanto a compromisos presupuestarios, dado que la perspectiva más probable es la de que en los ejercicios venideros no se disponga de más recursos para las políticas públicas de los que actualmente se tienen.

A esta objeción principal habría que añadir el que la Memoria económica no cuantifica los efectos presupuestarios que pueden derivarse de la puesta en marcha de las figuras del Patrimonio Público de Suelo y del Fondo de Garantía de Compensación ni, en definitiva, el efecto económico conjunto incremental de todas las medidas que el Proyecto de Ley contempla, en el nivel de gasto presupuestario del Programa de Vivienda y de las Sociedades Públicas a él adscritas”.

Además de lo anterior, podemos realizar las observaciones complementarias siguientes:

- Para el cumplimiento del objetivo previsto de financiar la construcción y puesta a disposición del sistema de alquiler protegido en las cifras anuales que se plantean, habrá de estarse a la suficiencia de las autorizaciones de gasto, contenidas en los Presupuestos en vigor en cada momento, de suerte que si no contasen con créditos específicos para su financiación, esta circunstancia no podrá convertirse en razón suficiente para no tomar en consideración el derecho subjetivo establece, por lo que habrá que optar necesariamente por su priorización frente a otras actuaciones o programas del propio departamento promotor, bien a la obtención de créditos presupuestarios adicionales, bien a la reducción o modificación de los objetivos.

Este aspecto es trascendente para el pronunciamiento final de la Oficina de Control Económico. Nadie puede cuestionar la dimensión económica del reconocimiento del derecho subjetivo, por lo que su financiación deberá estar absolutamente garantizada, aunque es cierto que la implantación del mismo se va a ir realizando gradualmente, hasta su implantación plena en 2016.

- Una de las cuestiones citadas en la memoria económica es la referencia al nuevo mecanismo de colaboración jurídico-privada. A estos efectos procede hacer referencia al Acuerdo de Consejo de Gobierno de fecha de 26 de julio de 2011 de autorización del gasto superior a 5.000.000,- € para el pago de rentas de las viviendas cedidas en alquiler derivadas del contrato mixto de cesión al Gobierno Vasco de un número mínimo de 4.000 viviendas protegidas para su arrendamiento o subarriendo, previa adquisición y compra de las mismas o del suelo necesario para su construcción, o mediante la entrega de nuevas edificaciones (Posteriormente, por Acuerdo de Consejo de Gobierno de 8 de noviembre de 2011, se autorizó la tramitación del citado contrato cesión por el procedimiento negociado).

Como corolario de lo anterior, resulta procedente hacer referencia a la Disposición Adicional undécima de la Ley 6/2011, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2012, en la

que se establece (en lo que se puede considerar una suerte de convalidación de las actuaciones anteriores) que se *autoriza expresamente al Gobierno para la celebración de un contrato destinado a la obtención, mediante arrendamiento, de un número mínimo de 4.000 viviendas protegidas, para su posterior puesta a disposición de los beneficiarios de mediante subarriendo o usufructo. El contrato podrá establecer la obligación del adjudicatario de que las viviendas facilitadas a la administración sean de nueva construcción o adquiridas a terceros, así como de la adquisición de las mismas, del suelo que ocupan o del necesario para su construcción a las entidades del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi.*

El segundo apartado del citado Acuerdo de 26 de julio de 2011, establece lo siguiente: *Autorizar el gasto estimado de cuatrocientos treinta millones de euros (430.000.000,- €), presupuesto de licitación del contrato, correspondiente al pago de rentas de las viviendas cedidas en alquiler por un plazo de mínimo de 20 años y calculado por la multiplicación del precio de cesión o renta por el número de viviendas cedidas según calendario de incorporación, a valor actual aplicando tasa de descuento del 6,5%, y un factor de actualización de rentas anual del 2,5%. La autorización de gasto correspondiente al pago de 2012, que se eleva a la cantidad de 12.000.000,- €, fue objeto de tramitación anticipada y se encuentra en la actualidad contabilizada.*

Es decir, por medio de este mecanismo el Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes se asegura disponer de 4.000 viviendas para su posterior cesión en alquiler (subarriendo), cesión ésta que culminará en 2016. Este contrato fue objeto de informe de esta Oficina de Control Económico en fecha 21 de julio de 2011.

Se recuerda, sin embargo, que las necesidades de viviendas hasta dicho ejercicio se elevan a 6.100 viviendas (a las que habría que añadir 2.150 alojamientos dotacionales), de conformidad con los propios datos departamentales. De esta forma, en la memoria económica se debería haber explicitado mediante qué mecanismos se irán ofertando nuevas viviendas en alquiler, esto es, si mediante nuevos acuerdos de colaboración público-privada o bien mediante otras fórmulas de promoción de viviendas. En caso de optar por esta última vía, se deberían haber aportado también las previsiones de los costes de mantenimiento y gestión de tal parque público de viviendas en alquiler, una vez construidas y puestas en alquiler.

A modo de resumen del contrato en cuestión, se pueden ofrecer los siguientes datos:

- El coste neto del contrato de arrendamiento que se plantea es de 249 millones de euros.

- Los 181 millones que se percibirían por la Administración en concepto de rentas y que se irán integrando en el PPS posibilitarán que los pagos del contrato no sean tan gravosos.
- En todo caso, deberá mantenerse el compromiso de financiar el coste bruto del contrato en su totalidad por importe de 430 millones de euros, pese a la existencia en los primeros años, al menos, de un escenario económico desfavorable.

- Con la última actualización de la memoria económica el Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes ha abordado la problemática relativa a los ingresos, cuestión ésta que de forma parcial ya había sido abordada, aunque referida exclusivamente al contrato de arrendamiento de las 4.000 viviendas. Dice así la memoria económica:

“Por otro lado, y desde la perspectiva de los ingresos públicos adicionales para el programa de vivienda, hay que tender presente el fuerte incremento esperado en los ingresos procedentes de las rentas de alquiler como resultado del aumento del parque público de viviendas en régimen de alquiler.

Así, en el periodo 2012 (final)-2025 se prevé que el parque público de viviendas en alquiler (sin incluir los programas de intermediación dado que los ingresos se los asignamos a los propietarios de las viviendas y no a la administración) aumente en aproximadamente 20.100 unidades (16.000 nuevas viviendas y 4.100 ADAs).

Este incremento de viviendas derivaría en un aumento de los ingresos para el total del periodo en el entorno de los 461 millones de euros, esto es, un promedio de unos 33 millones anuales. La renta media por mes y vivienda que aplicamos para el periodo en euros corrientes es de 250 euros.

Es cierto que, desde la perspectiva actual presupuestaria de no vinculación directa entre los ingresos y gastos derivables del programa de vivienda, esta cuestión puede aparecer como no correlacionada unívocamente.

No obstante, desde la perspectiva actual presupuestaria, fundada con evidente lógica económica, en la causalidad evidente entre el gasto y el ingreso derivables.

Ello nos permite afirmar que es bastante razonable suponer que el incremento en el nivel de gasto a presupuestar se va a compensar con el ingreso adicional atribuible a la acción incremental sobre el nivel de gasto.

Si trasladamos la visión a los efectos económicos globales de esta actuación, con sus efectos multiplicadores en la economía y con el retorno fiscal calculado en el presente informe, se deduce la clara rentabilidad económica de esta actuación social en política de vivienda. Seguramente hay pocas inversiones públicas en la cartera de actuaciones posibles, que presenten este nivel de retorno económico.”

La relación existente entre ingresos y gastos se visualizaría de forma más adecuada desde la perspectiva de considerar al PPS como un Fondo, cuyos ingresos no se encuentran sometidos al principio de no afectación. Por consiguiente, esta Oficina de Control Económico entiende que debería haber sido necesario que el Departamento de Vivienda, Obras Públicas y

Transportes hubiese incluido en el expediente un modelo financiero de funcionamiento del Fondo, ausencia que debe ser valorada desfavorablemente por este órgano de control.

En todo caso, como se ha venido señalando, la determinación de los costes netos tiene en este supuesto mayor trascendencia debido a la previsión de creación del PPS y a la peculiar forma de funcionamiento que se establece. La ausencia del citado modelo financiero impide a esta Oficina de Control Económico una mayor profundización en la evaluación de la correlación entre ingresos y gastos, aunque sí se puede efectuar una comparación entre el gasto medio anual en el periodo 2012-2025, que se eleva a 40 millones de euros, y los retornos que tendrán un promedio de 33 millones anuales, siempre utilizando los datos recogidos en la memoria económica. Por lo tanto, el diferencial medio de gasto anual (mayor costo) a afrontar por esta Administración ascendería a 7 millones anuales, si bien advirtiendo que el crecimiento de los ingresos irá notablemente por detrás del crecimiento de los gastos, ya que aquéllos sólo empezarán a percibirse una vez que las viviendas estén terminadas y adjudicadas.

Por consiguiente el coste total neto, en base a los datos contenidos en la memoria asciende a casi 100 millones de euros, lo cual no parece de suficiente entidad si, por ejemplo, se considera que únicamente el coste total neto del contrato de arrendamiento de las 4.000 viviendas ya asciende a 249 millones de euros.

En ese sentido, hasta 2016, debe abordarse la construcción de 2.100 viviendas y de los 2.150 alojamientos, a añadir a los correspondientes a las 4.000 viviendas que se encuentran vinculadas al contrato de arrendamiento antes referenciado. Desde una perspectiva temporal, en la segunda fase (2017-2025), se prevé incrementar la oferta en otras 11.000 viviendas y 2.250 alojamientos dotacionales. El número de viviendas y alojamientos a incorporar al mercado es tan relevante que, sin perjuicio de la aportación de los ingresos obtenidos al sistema, procede incluso cuestionarse el importe de 545 millones de euros que señala el Departamento como impacto total del proyecto (se recuerda que en la misma memoria se aporta también una segunda cifra ligeramente superior por importe de 560 millones de euros). Así, si el coste bruto para el arrendamiento de 4.000 viviendas es de 430 millones de euros, se hace difícil a esta Oficina de Control Económico calibrar si los 545 millones de euros serán suficientes para incrementar la oferta en un total de 17.100 viviendas y 4.400 alojamientos dotacionales. Es decir, a falta de mayores explicaciones departamentales, no parece que ese importe pueda ser suficiente para abordar dichos incrementos en la oferta de viviendas en alquiler.

- Desde una perspectiva patrimonial, en relación con el contrato de referencia procede indicar que como consecuencia de la pérdida de activos patrimoniales se obtendrían una notable cantidad de recursos económicos, que, de mantenerse el proyecto en sus mismos

términos, sólo se integrarían en el PPS si las operaciones patrimoniales derivadas del contrato se materializaran un vez que se hubiera constituido el PPS. Es decir, los bienes que se transfieren al adjudicatario deberían incluirse en el Patrimonio Público del Suelo con carácter previo a dicha operación. Los importes que se recuperan a través del contrato a satisfacer por el adjudicatario, en base a la memoria elaborada por la Dirección de Planificación y Procesos Operativos de Vivienda en fecha 19 de julio de 2011 en el expediente de contratación de referencia, son los siguientes:

- Alokabide: 92,4 millones de euros, por la venta de 1.072 viviendas sociales construidas en derecho de superficie. Por otra parte, deberá reintegrar al Gobierno Vasco 20,1 millones euros por devolución de subvenciones y 1,5 millones de euros en intereses legales.
- VISESA: 182,5 millones de euros por la venta de 1.875 viviendas en fase construcción, de las 1.578 viviendas son en derecho de superficie.
- Gobierno Vasco: Por una parte, obtendrá 25,2 millones por la venta de la nuda propiedad del suelo en las viviendas a construir por Alokabide y VISESA. Además, ingresará 2,8 millones de euros por al venta al adjudicatario de suelos urbanizados para la construcción de 199 viviendas. Por otra parte, recibirá las devoluciones a realizar por Alokabide, antes señaladas.

Por consiguiente, de consumarse el contrato de continua referencia, los ingresos que obtendrían tanto la Administración como las Sociedades Públicas mencionadas ascenderían a 277,7 millones de euros, si bien su utilización para afrontar las nuevas necesidades que surgirían como consecuencia de la aprobación de la presente Ley no ha sido explicitada. Lo mismo sucedería con los casi 77 millones de euros corrientes en subvenciones en alquiler al inversor privado que no serían abonadas (ahorro), dado que expresamente el contrato contempla la renuncia al cobro de dichas subvenciones posibles, de conformidad con la normativa vigente en materia de ayudas a la promoción de viviendas en alquiler.

3. Otro de los mecanismos que se prevé ahora el incremento de la oferta de las viviendas en alquiler es el de operar en la intermediación entre propietarios e inquilinos en este ámbito. Hasta ahora, se encuentra en vigor el programa de Vivienda Vacía (Bizigune) (regulado por el Decreto 316/2002, de 30 de diciembre, con sus posteriores modificaciones). Si se examina el presupuesto de explotación de Alokabide para 2012, puede constarse que la previsión de gastos por rentas pagadas a propietarios se eleva a 35,4 millones de euros, en tanto que los ingresos por rentas satisfechas por los inquilinos en este programa se estiman en 17,9 millones de euros. En base a los importes citados, con el coste que ello comporta, no

parece que éste sea el único mecanismo para impulsar la intermediación entre propietarios e inquilinos, sino que pueden plantearse nuevas fórmulas. No hay que olvidar, además, que en la memoria se prevén incorporaciones anuales de 1.500 viviendas en los ejercicios 2012 y 2013, a través de los mecanismos de intermediación.

En ese sentido, procede hacer referencia al nuevo programa de intermediación en el mercado del alquiler de vivienda libre (Alokairu Segurua/Arrazoizko Prezioa), cuyo Decreto regulador ha sido informado por esta Oficina en fecha 29 de febrero de 2012, y que articula un mecanismo de aseguramiento público del cobro de las rentas y de la reparación de desperfectos. El importe de este programa para los ejercicios 2012 y 2013 se eleva a 761.094,- €, con el que se prevé dar cobertura mediante este mecanismo a 3.000 viviendas, que coinciden con el incremento de viviendas por intermediación que se prevé en esos dos años.

4. El proyecto recoge igualmente una gama importante de instrumentos para garantizar el uso adecuado y la función social de las viviendas: Tanteo y retracto; Desahucio administrativo; Expropiación forzosa; Venta o Sustitución forzosa; Multas coercitivas; Alquiler forzoso de la vivienda deshabitada. La utilización y operatividad de muchas de ellas dependerán de las consignaciones presupuestarias que en cada ejercicio se prevean. Sobre estos instrumentos la memoria económica no contiene ni previsiones ni evaluación económica alguna, ni sobre su coste ni sobre los potenciales ingresos que de la puesta en marcha de alguna de ellas (multas coercitivas) se derivarían. Ha de subrayarse además, que por esta vía se pueden obtener viviendas cuyo destino podrá ser el de garantizar el derecho subjetivo a una vivienda digna y adecuada consagrado en el proyecto de Ley tramitado.

5. Rehabilitación. En la memoria económica obrante en el expediente se dedica un amplio apartado a las ayudas a la rehabilitación y a la Inspección Técnica de Edificios. En un apartado anterior del presente informe ya se han efectuado diversas consideraciones sobre esta problemática.

Así, ya se ha indicado que la normativa reguladora de ayudas a la rehabilitación, pese a lo que dispone la Disposición Transitoria segunda, sería de difícil aplicación tras la entrada en vigor del proyecto de ley que se examina.

Por otra parte, respecto de la implantación de la Inspección Técnica de Edificios (ITE) la memoria económica señala que la implantación de esta medida, con sus importantes efectos derivados, va a producir una homologación a medio y largo plazo con la estructura de los subsectores de la construcción a nivel europeo, donde el subsector de la rehabilitación y reforma de los edificios tiene ya supremacía sobre la edificación residencial.

En todo caso, se advierte que la Orden de 23 de noviembre de 2011, del Consejero de Vivienda, Obras Públicas y Transportes, de modificación de la Orden sobre medidas para la rehabilitación de vivienda, introdujo la ayuda para la obtención de la certificación relativa a la Inspección Técnica de la Edificación, con el siguiente texto: *Para el caso de actuaciones protegibles en las que se haya incurrido en costes por honorarios de redacción del informe técnico derivado de la inspección periódica de construcciones y edificaciones a que se refiere el citado artículo 200 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo, la subvención máxima establecida con la cobertura de hasta el 100% de dichos honorarios, con un tope máximo de 1.000 euros.*

Esta Oficina se ha pronunciado en favor de la operatividad de esta previsión, en base a lo dispuesto en la ya mencionada Disposición Transitoria segunda, si bien el Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes estima el coste en un importe máximo de 900 euros, lo cual exigiría la modificación de la norma vigente. Con esa previsión, los gastos de subvención para los dos primeros años serían de 12 millones anuales y de 8,5 millones de euros en cada uno de los siguientes ejercicios. En la memoria también se efectúan estimaciones de gasto con un importe máximo de la subvención inferior (600 euros), lo que ocasionaría que los volúmenes de gasto globales serían igualmente de menor cuantía.

Si nos detenemos en los importes previstos en los Presupuestos Generales de la CAE para 2012, en el programa 4312 "Vivienda", en lo relativo a las ayudas para el fomento de la rehabilitación, podemos comprobar que su importe se eleva a 23,1 millones de euros (desglosados en 11,5 M€ para 2012; y 11,6 M€ para 2013). Pues bien, la puesta en marcha de las ayudas para las ITEs, supondría, en caso de mantenimiento del importe referenciado, la minoración de otras líneas de rehabilitación, concluyendo por tanto que con la entrada en vigor de la Ley el sector se ordenaría notablemente, disminuyendo la dispersión que en la actualidad pudiera existir.

6. Fianzas a constituir en arrendamientos. La memoria económica destina un apartado a esta cuestión, señalando que el volumen de fianzas depositadas en cuentas del Gobierno como fianzas por arrendamientos urbanos se eleva a 12 millones de euros. En todo caso, en dicha memoria se señala que *una sistematización de este proceso y su extensión a todo el abanico posible de supuestos debe disparar esa cifra en el futuro. Dado su nivel actual esa aceleración previsible tardará en tener algún impacto significativo sobre las cuentas del sector.*

Por otra parte, sobre el depósito de estas fianzas ya se ha indicado en un apartado anterior del presente informe que estos depósitos no se encuentran incluidos entre los recursos del PPS y que su utilización podría computar como endeudamiento de la Administración de la CAE.

Ahora bien, en el citado apartado de la memoria se hace una valoración específica, al parecer, sobre aquellas viviendas que anualmente van a constituir la oferta de viviendas en alquiler por el Gobierno Vasco en los siguientes términos: *Una estimación situaría el volumen de fondos obtenidos por esta vía atendiendo a un ritmo de edificación de 1.500 nuevas viviendas en régimen de alquiler, en un valor en torno a los 325.000 euros anuales atendiendo a la renta media mensual Oferta Inmobiliaria (216 €/mes) y a las 439.000 € anuales, tomando la renta media de las viviendas gestionadas por Alokabide (240 € mensuales).*

Es decir, la memoria recuerda que puede haber viviendas en que será esta Administración la arrendadora y que por tanto será la receptora de las fianzas, y no únicamente la depositaria. En todo caso, independientemente de la su naturaleza jurídica (resultaría de aplicación el artículo 13 de la Ley 8/1996, de 8 de noviembre, de Fianzas de Euskadi, y no su artículo 14), no se considera que haya que cambiar lo antes señalado respecto de su no inclusión en el PPS y de la dificultad para la utilización de estos fondos en el impulso de su política de vivienda.

7. En proyecto tramitado se prevé la creación de los siguientes Registros Oficiales:

- Registro de Viviendas de Protección Pública y Alojamientos Dotacionales (artículo 12).
- Registro de Solicitantes de Vivienda Protegida (artículo 13).
- Registro de Inspecciones Técnicas de los Edificios de la CAE (artículo 52).
- Registro de Contratos de Arrendamiento de Fincas Urbanas (artículo 55).
- Registro de homologación de los agentes y/o agencias vinculadas con la vivienda (Disposición Adicional primera).

Aunque algunos de estos registros están en la actualidad plenamente operativos, sobre el resto puede afirmarse que son de nueva creación. Por ese motivo, el Departamento promotor de la iniciativa debería haber efectuado una valoración respecto de las necesidades de medios materiales y humanos para su gestión, con la evaluación económica correspondiente que ello conllevaría.

Por otra parte, como ya se ha indicado anteriormente, no existe pronunciamiento departamental en relación con la imposición de la Tasa por servicios administrativos como consecuencia del funcionamiento de los Registros que el proyecto crea [cuyo hecho imponible - según lo prevenido en el artículo 40.1.c) del texto refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, aprobado por Decreto Legislativo 1/2007- lo constituye la prestación por los Departamentos de la

Administración General y sus organismos autónomos del servicio administrativo de inscripción en registros y censos oficiales, sin que en el artículo 44 de dicho texto refundido se recoja como exención el relativo a los registros proyectados, y tampoco en el proyecto se declara su gratuidad].

En relación con la percepción de tasas, ya se ha indicado, que además de la tasa por prestación de servicios relativos a la concesión de calificaciones y certificaciones en viviendas de protección oficial, debería considerarse la posibilidad de imponer una tasa en relación con los visados de contratos por medio de los cuales se efectúan actos de disposición de las VPP, principalmente de transmisión de su propiedad.

8. Sanciones y Canon de vivienda deshabitada. Respecto de las sanciones ya se ha indicado el notable incremento en algunas de las infracciones recogidas en el proyecto. Ello sin embargo, no se efectúan previsiones de ingresos por sanciones pecuniarias en aplicación de las disposiciones del nuevo régimen sancionador que se plantea. En los Presupuestos Generales de la CAE el importe estimado para 2012 por este concepto es de 350.000,- €.

Igualmente, no se efectúan previsiones de ingresos por la exacción del canon de vivienda deshabitada en los supuestos en que dicha exacción corresponda a la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

9. Prestación Complementaria de Vivienda. En el sentido señalado en un apartado anterior del presente informe, la memoria económica señala *que el impacto presupuestario adicional, seguramente, no se traduzca en un incremento equivalente bruto de los presupuestos de gastos del Gobierno Vasco.*

Además, aun señalando *las dificultades para conseguir información*, se continua afirmando por el Departamento promotor que *hemos podido comprobar un campo de intersección amplio entre las políticas sociales y las de vivienda, con lo que se puede deducir razonablemente que, un incremento del parque público disponible en alquiler llevará a la reducción del gasto en prestaciones complementarias de alquiler, con lo que el coste neto incremental para el gasto público será mucho más reducido (sobre todo en el medio y largo plazo), que las cifras inicialmente resultantes.*

Pese a las dificultades señaladas por el Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes, esta Oficina de Control Económico entiende que se debería haber examinado con detalle la existencia de la posible interrelación (vasos comunicantes) entre la articulación del nuevo derecho subjetivo y el dimensionamiento económico en los ejercicios futuros de la Prestación Complementaria de Vivienda (para 2012, se prevé un gasto por este último concepto de 42.000.000,- €).

10. Por fin, la memoria económica aportada efectúa determinadas consideraciones en relación con el impacto de la nueva norma tanto en la recaudación de impuestos municipales (en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles y en el Impuesto de Construcciones, Instalaciones y Obras), como en la recaudación de impuestos directos en general. Así como los incrementos en recaudación municipal pueden tener mayor incidencia en la toma de decisiones en la política de vivienda en el área local, se antoja más difícil que lo mismo suceda con los incrementos de recaudación en tributos directos que, a través de la Ley de Aportaciones que se encuentre vigente, correspondan al Gobierno Vasco. Es decir, no parece que dichos incrementos puedan incidir en las decisiones de gasto en materia de política de vivienda.

V. CONCLUSIONES

Sobre la base de cuanto antecede, sin perjuicio de las consideraciones hasta aquí efectuadas, cabe concluir, a modo de resumen de las cuestiones más importantes, lo siguiente:

1º.- De la lectura del proyecto se infiere que uno de los contenidos principales es el de consagrar el derecho ciudadano a una vivienda digna y adecuada (artículo 1), accesible (artículo 7), estable (artículo 8), con independencia de que su implantación sea progresiva y de que algunos de los requisitos para poder acceder al mismo se dejen a una posterior determinación reglamentaria.

La completa institucionalización del citado derecho tiene una gran trascendencia económica por lo que su financiación deberá estar absolutamente garantizada, aun recordando que la implantación del mismo se va a ir realizando gradualmente, hasta su implantación plena en 2016.

La Dirección de Presupuestos se ha pronunciado en su informe de 29 de febrero de 2012. En él se señala que *“es muy arriesgado tomar una iniciativa a este respecto, especialmente cuando se trata de una estimación (cuyo soporte técnico además no se ha podido verificar) de una necesidad adicional de recursos de decenas de millones de euros”*. Se añade, igualmente, que *“es probable que en los ejercicios venideros no se disponga de más recursos para las políticas públicas de los que actualmente se tienen”*.

Complementariamente, sobre esta cuestión deben efectuarse las observaciones siguientes:

a) La memoria económica obrante en el expediente, aunque estima el impacto total económico de la Ley en 545 millones de euros, el contenido de la citada memoria resulta insuficiente en opinión de esta Oficina de Control Económico para que por ésta se efectúe un cabal y completo pronunciamiento en el presente trámite de control económico-normativo respecto de la

dimensión económica del reconocimiento del derecho subjetivo y del hecho de que su financiación esté absolutamente garantizada.

b) Uno de los mecanismos sobre los que pivota el cumplimiento de los objetivos marcados por la nueva norma es el contrato de arrendamiento de 4.000 viviendas, con un coste bruto de 430 millones de euros. Este gasto ha sido autorizado por Acuerdo de Consejo de Gobierno de 26 de julio de 2011, y de alguna manera convalidado por la Disposición Adicional undécima de la Ley 6/2011, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2011. El cumplimiento de este compromiso, prescindiendo de la posibilidad de acudir al endeudamiento, podría exigir atemperar el crecimiento de otras políticas públicas gubernamentales o incluso que se reasignaran las prioridades presupuestarias en el propio Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes. Se recuerda que en el informe de esta Oficina de Control Económico de fecha 21 de julio de 2011 se señalaba que *“la continuidad del procedimiento debe condicionarse a su compatibilidad con los escenarios presupuestarios y con el cumplimiento de los acuerdos sobre estabilidad y déficit presupuestario”*.

c) Si el cumplimiento del compromiso anterior ya se presenta problemático, más interrogantes surgen respecto de la obtención de financiación de los 115 millones de euros restantes hasta alcanzar el tope de 545 millones de euro fijados por el Departamento promotor de la iniciativa, siempre partiendo de la base de que el citado importe es bruto, cuestión ésta no totalmente aclarada por el Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes.

d) Como la vía principal para la satisfacción del derecho a una vivienda digna y adecuada pasa por la puesta en alquiler de las viviendas que se vayan ofertando, este mecanismo producirá unos ingresos por rentas, que en principio se ingresarían en el Fondo del PPS para el impulso de la política de vivienda. Por ello, hubiera sido necesario al elaboración de un modelo financiero de funcionamiento del PPS, que permitiera mensurar y valorar los gastos necesarios y los ingresos previstos en relación con los objetivos perseguidos, todo ello desde la perspectiva de establecer una garantía financiera plena ante las solicitudes de vivienda que se formulen en ejercicio del derecho subjetivo que se instituye.

e) La financiación prevista, más los retornos de las rentas obtenidas por el alquiler de viviendas, son los recursos a utilizar para el incremento de la oferta de vivienda. Para 2016, en base a la precisiones departamentales tienen que ofrecerse en el mercado 6.100 viviendas y 2.675 alojamientos dotacionales, de los que únicamente 4.000 viviendas tienen respaldo en el contrato antes referenciado. Por tanto, no se han cuantificado los recursos públicos necesarios para la puesta en el mercado antes de finalizar 2016 de ese importante número de viviendas, lo que puede condicionar su propia viabilidad. Lo mismo sucede con el resto de viviendas

(11.000) y alojamientos dotacionales (2.250) que se prevén poner en el mercado de alquiler para 2025.

f) Asimismo, en base a los datos contenidos en la memoria económica por esta Oficina de Control Económico se calcula que en 2016 (momento en el que será de plena operatividad el derecho subjetivo) el déficit de viviendas, debido a la existencia de desequilibrios entre oferta y demanda, será de aproximadamente 3.236 viviendas. Por consiguiente, la satisfacción del citado derecho debería materializarse a través de prestaciones económicas (artículo 9.2), las cuales en el proyecto únicamente se mencionan y sobre las que tampoco en la memoria económica se ha efectuado la correspondiente estimación.

g) Por último, habría sido cuando menos recomendable que la memoria económica hubiera realizado un esfuerzo por cuantificar de forma más completa los costes e ingresos que la aplicación de las previsiones de la Ley ha de implicar, y ello no sólo respecto de esta Administración sino también respecto de las administraciones locales afectadas, a las que el texto del proyecto impone mandatos con importante trascendencia económica que no son evaluados.

2º.- Otro de los aspectos relevantes del proyecto tramitado es la institución del Patrimonio Público de Suelo (PPS), cuya regulación se plantea tomando como punto de partida lo previsto en el artículo 111.3 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, del Suelo y Urbanismo. Ahora bien, existen dudas razonables sobre la correcta adecuación entre ambas disposiciones con rango de ley (registro de explotación, inventario, fines del PPS ...).

La constitución del PPS tiene incidencia tanto en el ámbito patrimonial como en el ámbito hacendístico, presupuestario y de control económico. En cuanto al ámbito patrimonial, procede destacar que la Dirección de Patrimonio y Contratación ha emitido el correspondiente informe, en el que efectúan algunas propuestas de nueva redacción de determinados artículos. Lo más relevante es que la inclusión en el PPS de bienes procedentes de patrimonios diversos, conlleva, en opinión de esta Oficina, la minoración de determinadas potestades de las sociedades públicas adscritas al Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes que como titulares de los inmuebles, en principio, les corresponderían.

De la misma forma, la constitución del PPS comporta el establecimiento de un régimen presupuestario y hacendístico diferenciado y específico, lo que ha demandado que por esta Oficina de Control Económico se proponga la inclusión de una Disposición Adicional reguladora de los aspectos presupuestarios y de control económico necesarios para su adecuado funcionamiento, ya que en esencia este patrimonio funcionará como un Fondo sin personalidad jurídica, figura ésta que no está contemplada en nuestra normativa presupuestaria.

Al tener unas características bastante similares, aunque su funcionamiento sea exclusivamente financiero sin vertiente patrimonial, se efectúa igualmente una propuesta en relación al Fondo de Garantía y Compensación.

3º El objeto del proyecto de Ley se conforma mediante la regulación de determinados aspectos, más o menos relacionados entre ellos, de forma que incluso el título del proyecto ha sido modificado para utilizar una fórmula más genérica, suprimiendo la específica referencia en el citado título al derecho subjetivo.

A lo largo del informe se han realizado determinadas observaciones a su contenido, cuya regulación puede tener mayor o menor incidencia económica, pero que, sin perjuicio de los posteriores controles de legalidad que se realicen, esta Oficina de Control Económico ha considerado conveniente recoger en el presente informe.

La necesidad de una mejor calidad jurídica del texto presentado, es en nuestra opinión particularmente relevante en el Capítulo VII referida a la intervención en la edificación y en los conjuntos urbanos y rurales. Hay que recordar que los instrumentos públicos de intervención en el mercado de la vivienda y de los alojamientos dotacionales (Capítulo IX, sección 3ª), y sus posibilidades de utilización (además de los recursos económicos que les den soporte) dependerá en buena medida del cumplimiento o no de las obligaciones establecidas en el antecitado Capítulo VII. Igualmente, debe examinarse el adecuado ensamble entre la nueva Ley y el Ley 2/2006, de 30 de junio, del Suelo y Urbanismo.

4º.- Respecto del depósito de fianzas en los contratos de alquiler de fincas urbanas (artículo 54), debe subrayarse que se ha incluido en el presente informe lo señalado al respecto por la Dirección de Finanzas del Departamento de Economía y Hacienda. En este sentido, procede indicar en relación con ese informe la caracterización que el mismo efectúa sobre los depósitos de estas fianzas como ingresos de derecho público, y el respaldo que otorga para que su gestión se pueda realizar por el Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes.

Pese a lo señalado en la Exposición de Motivos, no existe ninguna previsión para la utilización de estos depósitos por el Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes y si, como resultado de ello, se deberían incluir o no en el PPS, todo ello desde la perspectiva de su utilización “en el estímulo de las políticas de vivienda”.

5º.- Canon de Vivienda Deshabitada. También sobre esta cuestión consta el informe correspondiente de la Dirección de Administración Tributaria, que en sus conclusiones subraya la dificultad para calificar un vivienda como vivienda deshabitada y la posible intromisión en las competencias tributarias de los Territorios Históricos en relación con los tributos que pueden imponer los Ayuntamientos. A lo anterior habrá que añadir la difícil convivencia de la citada

exacción fiscal, en aquellos casos en que la misma se realice por los Ayuntamientos y en aquellos otros casos que, por defecto, la exacción se efectúe por el Gobierno vasco.

6º.- Rehabilitación. La obligatoriedad de la Inspección Técnica de Edificios (ITE) tendrá un fuerte incidencia económica, de forma que se prevé que el importe de las subvenciones para su fomento podrán alcanzar en un ejercicio los 12 millones de euros. Esta nueva subvención reducirá las subvenciones en otras medidas rehabilitadoras.

7º.- El proyecto recoge una gama importante de instrumentos para garantizar el uso adecuado y al función social de las viviendas: Tanteo y retracto; Desahucio administrativo; Expropiación forzosa; Venta o sustitución forzosa; Multas coercitivas; Alquiler forzoso de la vivienda deshabitada. La utilización y operatividad de muchas de ellas dependerán de las consignaciones presupuestarias que en cada ejercicio se prevean.

8ª.- Debe estudiarse con detalle la existencia de la posible interrelación (vasos comunicantes) entre la articulación del nuevo derecho subjetivo y el dimensionamiento económico en los ejercicios futuros de la Prestación Complementaria de Vivienda (para 2012, se prevé un gasto de 42.000.000,- €). En ese sentido la memoria económica se limita a señalar que el impacto presupuestario adicional, seguramente, *no se traducirá en un incremento equivalente bruto de los presupuestos de gastos del Gobierno Vasco*, pero sin mayores concreciones.

9º.- Tramitación: Se constatan carencias en el expediente correspondiente al proyecto, ya que no constan los informes de la DIAE, de EUDEL, de las DDFE y de la Agencia Vasca de Protección de Datos. Debe indicarse que, aunque formalmente se les ha requerido su pronunciamiento, su ausencia puede considerarse relevante.

No debe olvidarse que en el proyecto se efectúa una asignación de competencias en materia de vivienda entre los diferentes niveles institucionales de la CAE. Debe destacarse, igualmente, la colaboración que se plantea entre Ayuntamientos y Gobierno Vasco en relación con el Registro de Solicitantes de Vivienda – Etxebide.

10º.- La determinación del número concreto de viviendas protegidas en alquiler que han de resultar necesarias, tanto en el ámbito de la CAPV, como en cada ámbito municipal, requiere la materialización de los instrumentos de planificación previstos en el artículos 11 de la Ley, entre los que debe destacarse el Plan Territorial Sectorial de Vivienda y los Planes de Vivienda y Regeneración Urbana del Gobierno Vasco. En ellos se debe analizar y decidir sobre las previsiones demográficas y las necesidades de vivienda, se debe examinar el potencial de oferta de viviendas, y se deben señalar los objetivos de oferta de vivienda protegida en alquiler dependiendo de las necesidades detectadas

Por consiguiente, los Planes Directores (hasta el momento de carácter cuatrienal, de forma que el actualmente vigente es el previsto para el periodo 2010-2013) al determinar las necesidades de vivienda protegida en alquiler en cada momento y en cada ámbito espacial y al adoptar las medidas precisas para su consecución, deberán tener en cuenta las previsiones recogidas en el presente expediente, e introducir, en su caso, las modificaciones y/o adecuaciones que se consideren convenientes. Como la dimensión temporal de la memoria económica se proyecta hasta 2025, tres serán los Planes Directores cuatrienales afectados en los siguientes periodos: 2014-2017; 2018-2021; 2022-2025.

Los Planes Directores han de determinar, tras la realización de los análisis que procedan, una serie de objetivos a cumplir en materia de vivienda y han de evaluar los costes económicos aparejados a su consecución. Aunque tradicionalmente esta Oficina de Control Económico ha venido señalando que han de ser las leyes de presupuestos de cada ejercicio las que aprueben las autorizaciones de gasto destinadas al cumplimiento de los objetivos prefijados, entendemos que no puede obviarse el cambio trascendental que supone que por la presente Ley se consagre como derecho subjetivo el acceso a una vivienda digna y adecuada para determinados colectivos de personas

Como consecuencia de ello procede señalar que el departamento competente en materia de vivienda del Gobierno Vasco no podrá apelar a la insuficiencia del crédito correspondiente para dejar de atender a las peticiones de aquellas personas que reclamen su derecho para acceder a una vivienda digna y adecuada. En ese sentido, los citados créditos destinados a su satisfacción tendrán la consideración de ampliables y así deberán consignarse en las Leyes de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

En Vitoria-Gasteiz, a 7 de marzo de 2012.